

Prix Henri La Fontaine

pour les meilleurs mémoires en relations internationales

**La relation entre le politique et le
militaire aux Etats-Unis en matière de
politique extérieure au sortir de la
Seconde Guerre mondiale, et le cas de
la guerre de Corée**

Lorenzo ANGELINI

2009 – 2010



PRIX DECERNE PAR LE REPI
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT EN POLITIQUE
INTERNATIONALE
UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES, UNIVERSITE D'EUROPE
FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES



Mémoire présenté par Lorenzo ANGELINI

Directeur : Barbara DELCOURT
Assesseur : Christophe WASINSKI

En vue de l'obtention du grade de
Master en Sciences politiques à finalité spécialisée orientation
Relations Internationales

Pour tout commentaire : langelin@ulb.ac.be

Année académique 2009-2010

RÉSUMÉ

Notre objectif dans le présent mémoire est d'étudier l'influence du militaire en matière de politique étrangère aux États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Les acteurs militaires sur lesquels nous nous penchons incluent les militaires présents à Washington et les commandants sur le terrain. Nous mobilisons pour notre analyse le modèle bureaucratique développé par Graham Allison, ainsi qu'un certain nombre d'outils proposés par Samuel Huntington pour mesurer cette influence.

Après avoir présenté notre cadre analytique dans le premier chapitre, nous examinons dans le deuxième chapitre la place des acteurs militaires au sein des institutions gouvernementales au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que les ressources à leur disposition et les conceptions qu'avaient les acteurs civils et militaires du rôle du militaire. Nous nous penchons ensuite dans le troisième chapitre sur trois exemples de décisions majeures en matière de politique étrangère, afin d'évaluer dans chaque cas l'impact des positions des militaires sur la décision finale. Enfin, nous analysons dans le quatrième chapitre comment le politique a affirmé sa primauté sur le militaire pendant la guerre de Corée à travers le rappel de MacArthur.

Notre étude nous permet de mettre en évidence une consolidation à cette époque de la position institutionnelle de certains acteurs militaires comme conseillers prenant part au processus décisionnel pour les questions de sécurité et de défense. Nous identifions par ailleurs plusieurs dynamiques contribuant à une influence des acteurs militaires, ce qui nous fournit une grille d'analyse pouvant être appliquée à d'autres périodes. Enfin, notre étude fait apparaître certaines limites des outils proposés par Allison et Huntington, et nous amène à suggérer des pistes de recherche intéressantes pour mieux comprendre le rôle effectif des acteurs militaires dans la prise de décision.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
I. Le modèle bureaucratique comme cadre analytique	10
1. Les participants au processus décisionnel, leurs prises de position et leurs interactions	10
a. <i>Qui participe ?</i>	10
b. <i>Les positions des joueurs sont-elles déterminées a priori ?</i>	11
c. <i>Quelle(s) dynamique(s) pour les interactions entre acteurs ?</i>	12
2. La question de l'asymétrie d'information	13
3. L'importance des canaux d'action et du facteur temporel	15
4. L'évaluation de l'impact potentiel respectif des participants	16
5. Les propositions spécifiques d'Allison	18
6. Conclusions	19
II. Le militaire au sortir de la Seconde Guerre mondiale	21
1. Éléments de contexte	21
2. Les réformes institutionnelles après la Seconde Guerre mondiale	22
a. <i>Le département de la Défense</i>	23
b. <i>Le Joint Chiefs of Staff</i>	24
c. <i>Le National Security Council</i>	26
3. Les avantages et ressources du militaire sous la présidence de Truman	27
4. Les acteurs principaux de la politique étrangère et leurs conceptions du rôle des militaires dans la prise de décision	30
a. <i>Les civils</i>	30
b. <i>Les militaires</i>	33
5. Conclusions	35
III. Le militaire et la prise de décision : trois exemples	38
1. L'aide militaire apportée au gouvernement grec	38
2. La réponse au blocus de Berlin de 1948	41
3. La décision d'intervenir en Corée	45
4. Conclusions	48

IV. L'affirmation de la primauté du politique sur le militaire sur le terrain : le cas de la guerre de Corée	52
1. Une guerre limitée imposée au commandant sur le terrain	52
2. Le problème de l'expression publique de leurs vues personnelles par les militaires.....	55
3. Conclusions	58
Conclusion	60
Bibliographie	i
Annexe	x

Introduction

La question du degré de contrôle exercé aux États-Unis par les hommes politiques sur les militaires n'est pas nouvelle. Elle reste néanmoins d'actualité, comme le montrent les nombreux travaux publiés dans les années 1990 par des académiciens dénonçant une influence trop importante du militaire, ou encore une relation tendue entre militaires et civils (en particulier au cours du premier mandat de Bill Clinton)¹. La crainte d'un assujettissement du pouvoir civil au militaire avait déjà déclenché un certain nombre de débats dans la sphère publique dans les années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale². En réaction, plusieurs auteurs tentèrent de proposer des solutions visant à établir un système de contrôle du militaire par les autorités civiles qui garantirait une subordination des militaires, et qui leur enlèverait même toute envie de rivaliser avec le pouvoir civil dans le domaine politique. Les réponses apportées par Samuel Huntington³ et Morris Janowitz⁴ à cette question ont sans doute été les plus discutées dans la sphère académique⁵.

Le présent travail ne s'inscrit cependant pas dans la perspective normative et prescriptive de ces auteurs. Notre objectif ne sera pas de développer un système de contrôle civil du militaire. Nous étudierons en revanche concrètement l'influence exercée aux États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale par le militaire en matière de politique étrangère, et les mesures prises par le politique pour encadrer cette influence ainsi que l'action du militaire dans son ensemble.

¹ Voir notamment : KOHN, Richard, « Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations », *National Interest*, n° 35, printemps 1994, p. 3-17 ; DUNLAP, Charles, « The Origins of the American Military Coup of 2012 », *Parameters*, vol. 22, n° 4, hiver 1992-1993, p. 2-20 ; DUNLAP, Charles, « Welcome to the Junta: The Erosion of Civilian Control on the U.S. Military », *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 341-392 ; LUTTWAK, Edward, « Washington's Biggest Scandal », *Commentary*, vol. 97, n° 5, mai 1994, p. 29-33 ; WEIGLEY, Richard, « The American Military and the Principle of Civilian Control from McClellan to Powell », *The Journal of Military History*, vol. 57, n° 5 (special issue), octobre 1993, p. 27-58. Pour un aperçu des articles de journaux parus en 1993 abordant les tensions entre l'administration de Bill Clinton et certains militaires, voir FEAVER, Peter D., « The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control », *Armed Forces & Society*, vol. 23, n° 2, hiver 1996, p. 149. Christophe Gibson et Don Snider précisent néanmoins que, dans les années 1990, la question a moins fait l'objet de débats dans les médias qu'au sein du monde académique: GIBSON, Christopher P., SNIDER, Don M., « Civil-Military Relations and the Potential to Influence: A Look at the National Security Decision-Making Process », *Armed Forces & Society*, vol. 25, n° 2, hiver 1999, p. 1.

² BLETZ, Donald F., *The Role of the Military Professional in U.S. Foreign Policy*, New York, Praeger Publishers, 1972, p. 44 ; SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *The Role of the Military in American Foreign Policy*, New York, Doubleday & Company, 1954, p. 1.

³ HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985, 534 pages.

⁴ JANOWITZ, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Glencoe, The Free Press, 1960, 464 pages.

⁵ FEAVER, Peter D., *loc. cit.*, p. 149.

Notre question de recherche sera donc : dans quelle mesure y avait-il une influence du militaire en matière de politique étrangère aux États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale, et comment peut-on le cas échéant expliquer et comprendre cette influence⁶ ? Ceci nous amènera également à nous demander comment et pourquoi le politique a pu éventuellement la limiter. Si nous nous intéresserons tout d'abord à l'influence du militaire au sein du processus décisionnel lui-même, nous évoquerons aussi les militaires sur le terrain et la façon dont leurs actions (dans le cadre de l'utilisation de la force armée) peuvent avoir des conséquences majeures pour la conduite des affaires étrangères des États-Unis. Notre hypothèse de recherche sera que le militaire a en effet gagné en influence en matière de politique étrangère au sortir de la Seconde Guerre mondiale, parce que le politique lui reconnaissait un statut d'expert en matière d'usage de la force armée et l'a donc intégré au sein du processus décisionnel, désirant bénéficier de ses conseils pour les questions désormais essentielles de sécurité et de défense. Certaines ressources particulières au militaire ont ensuite participé d'une influence considérable de sa part sur la prise de décision concernant ces questions. Cette influence était cependant limitée par des règles institutionnelles et hiérarchiques. Les autorités civiles ont de plus cherché à limiter l'influence que pouvaient avoir des acteurs militaires sur le terrain quant à la détermination de la politique officielle et quant à la conduite des affaires étrangères.

Au cours de notre recherche, nous serons par ailleurs amenés de manière périphérique à évoquer l'importance pour les acteurs de leur conception du rôle des militaires auprès des civils dans la prise de décision.

Il convient ici de préciser ce que nous entendons par « le militaire », « le politique », et « l'influence du militaire en matière de politique étrangère ». Par « le militaire », nous faisons référence aux forces armées des États-Unis (en anglais, *the military*) – un officier à la retraite (occupant par exemple une position au sein de l'appareil étatique) ne sera pas considéré comme un membre du militaire, et le terme n'inclut pas non plus les civils travaillant au sein du département de la Défense. Les acteurs militaires que nous étudierons principalement en tant qu'incarnation *du* militaire sont les Joint Chiefs of Staff (qui sont membres de l'organisme du même nom, ci-après JCS). Nous aurons cependant l'occasion de souligner que

⁶ Si notre objectif est d'expliquer l'influence des acteurs militaires (par exemple en étudiant leur place dans les institutions et les procédures prévues pour faire parvenir leurs conseils aux acteurs civils), nous essayerons également au cours de notre recherche de comprendre certaines des logiques pouvant sous-tendre leurs comportements respectifs.

l'on observe régulièrement des positions divergentes au sein même du militaire, sur différents sujets⁷.

Par « le politique » nous faisons avant tout référence aux acteurs civils travaillant au sein de la branche exécutive du gouvernement américain. Nous nous intéresserons en particulier au président et à ses plus proches conseillers civils (qui peuvent éventuellement être d'anciens militaires). Nous n'étudierons le rôle du Congrès qu'indirectement⁸. Ajoutons ici que même si les deux sphères peuvent en pratique se rapprocher, nous considérons qu'il est utile de faire une distinction analytique entre civils et militaires, cette distinction existant par ailleurs dans les textes⁹.

Lorsque nous parlons « d'influence » du militaire en matière de politique étrangère¹⁰, nous entendons d'une part le fait de contribuer en partie ou entièrement à la teneur de la décision finale¹¹ et, d'autre part, nous nous référons aux actions exercées par le militaire qui ont des retombées importantes en matière de politique étrangère (par exemple un discours fait unilatéralement pendant la tenue de négociations diplomatiques)¹². Si l'influence indirecte du militaire au sein du processus décisionnel sera également évoquée, nous nous intéresserons ici

⁷ Nous examinerons ces divergences dans le cadre de notre problématique, mais nous ne ferons pas ici d'étude sociologique du corps militaire dans son ensemble comme le fait Janowitz dans certains de ses ouvrages.

⁸ Ce rôle est cependant loin d'être inexistant, et il a évolué pendant et après la guerre froide. Nous aurons l'occasion de revenir sur certaines façons dont l'action du Congrès peut influencer sur les décisions en matière de sécurité et de défense, ainsi que sur les relations entre civils et militaires. Voir notamment : BETTS, Richard K., *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises* (Morningside Edition), New York, Columbia University Press, 1991, p. 43-49 ; FEAVER, Peter D., *An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations during the Cold War*, working paper for the Program for the Study in Democracy, Institutions and Political Economy, novembre 1997, p. 46-47 ; ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd édition), New York, Longman, 1999, p. 288-289 ; HUNTINGTON, Samuel P., *op. cit.*, p. 400-427.

⁹ C'est la position adoptée par Peter Feaver, dont l'objectif est d'élaborer une théorie du contrôle des militaires par les civils : FEAVER, Peter D., « The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control », *loc. cit.*, p. 149.

¹⁰ Même si les deux peuvent être liés, nous faisons ici d'abord référence à l'influence *du militaire* comme nous l'avons défini, et non pas directement à l'influence que peuvent avoir des *facteurs militaires*.

¹¹ Cette influence correspond notamment à la capacité du militaire de convaincre les acteurs civils d'adopter les mesures qu'il préconise, voire son point de vue, et à l'autorité dont il dispose pour la prise de décision. Nous nous inscrivons donc dans ce que Samuel Finer considère comme le premier niveau d'intervention du militaire en politique (même si sa définition de l'influence est plus restrictive) : FINER, Samuel E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2006, p. 86. Il faut par ailleurs souligner que les préférences du militaire ne doivent pas forcément être différentes de celles des civils pour parler d'une influence dans la prise de décision. On verra notamment l'importance d'un avis allant dans le sens de celui des décideurs lorsqu'il s'agit de choisir d'utiliser la force. Pour les difficultés liées néanmoins à cet aspect de notre définition de l'influence, voir notamment : BETTS, Richard K., *op. cit.*, p. 5. Cet auteur utilise une définition différente.

¹² Nous mentionnerons principalement ici l'usage de la force à l'égard d'un autre État, voire une attitude ouvertement hostile. Nous n'aborderons pas l'impact de mesures de coopération comme des exercices militaires communs. Voir notamment : VENNESSON, Pascal, « Force armée et politique étrangère », in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 312-314.

principalement à l'influence directe¹³. Étant donné que la question des militaires envoyés comme diplomates à l'étranger (voire pour l'occupation ou l'administration de territoires) a déjà été traitée par plusieurs auteurs pour notre période¹⁴, nous ne l'aborderons que dans les cas où des mesures prises par ces militaires en matière d'usage de la force armée auraient un impact précis sur la conduite de la politique étrangère. Nous n'analyserons pas non plus la relation entre le militaire et la société américaine dans son ensemble¹⁵. Rappelons par ailleurs que le militaire peut avoir de l'influence sans forcément dépasser son rôle et son autorité tels que prévus par les textes, et que notre objectif n'est de toute façon pas de porter un jugement sur son degré d'influence.

Par « politique étrangère », nous nous référons plus précisément aux questions de sécurité et de défense au sein de la politique étrangère¹⁶. Nous évoquerons également les réflexions et les décisions relatives à la sécurité nationale des États-Unis ayant des implications sur la politique étrangère. Nous n'aborderons pas l'influence éventuelle du militaire dans la politique intérieure, sauf lorsque cela aura un rapport avec son influence en matière de politique étrangère. De plus, nous n'étudierons pas de façon approfondie les questions du budget militaire et de la distribution des ressources entre les différents services, même si nous serons amenés à les évoquer dans le cadre de notre problématique.

La période que nous avons choisie d'étudier correspond aux deux mandats de Harry Truman, lequel succède à Roosevelt comme président des États-Unis à la mort de ce dernier

¹³ Par *influence indirecte*, nous faisons par exemple référence au fait que l'information nécessaire à la prise de décision vient parfois du militaire, ce que nous évoquerons par ailleurs également. Pour une définition de l'influence indirecte, voir notamment : BETTS, Richard K., *op. cit.*, p. 5-6.

¹⁴ Voir notamment : VAGTS, Alfred, *Defense and Diplomacy: The Soldier and the Conduct of Foreign Relations*, New York, King's Crown Press, 1956, p. 13-60 et en particulier p. 50-53 ; SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 5-6, p. 41-45 et p. 49-50 ; SHLAIM, Avi, *The United States and the Berlin blockade, 1948-1949: a study in crisis decision-making*, Berkeley, University of California Press, 1983, p. 97-109 ; MILLIS, Walter, MANSFIELD, Harvey C., STEIN, Harold, *Arms and the State – Civil-Military Elements in National Policy*, New York, Twentieth Century Fund, 1958, p. 187-197.

¹⁵ Nous sommes cependant conscients que cette relation joue également sur l'influence du militaire au sein d'un État et contribue à la construction de son identité par le militaire, mais nous ne l'évoquerons que globalement sans entrer dans les détails puisqu'elle dépasse le cadre du présent travail. Voir notamment l'article de Thomas Lindemann pour un bon résumé et des références sur ce dernier point : LINDEMANN, Thomas, « Faire la guerre, mais laquelle ? Les institutions militaires des États-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 5, octobre 2003, p. 681-682.

¹⁶ Rappelons néanmoins que ce qui est considéré comme relatif à la sécurité et la défense d'un État, ainsi que les définitions des termes eux-mêmes, changent avec le temps et d'un acteur à l'autre. Nous nous intéresserons ici aux décisions qui concernent l'usage de la force armée dans le cadre de relations que les États-Unis entretiennent avec d'autres États. Puisque les forces armées peuvent être appelées à remplir un nombre considérable de missions différentes (et cela particulièrement depuis la fin de la guerre froide), nous précisons que nous nous référons ici principalement à l'utilisation de forces armées dans la perspective de combats armés (qu'ils aient effectivement lieu ou non). Précisons par ailleurs que les cas précis abordés incluront des questions militaires ayant des implications en matière de politique étrangère comme des questions de politique étrangère dont certains aspects se rapportent à l'utilisation de la force armée.

en avril 1944, fonction que Truman occupe jusqu'en janvier 1953. Plusieurs éléments propres à cette période présentent un intérêt considérable pour notre recherche. C'est d'abord à cette époque que la structure des forces armées américaines est réorganisée, et l'organisme du JCS institué avec le *National Security Act*¹⁷ en 1947 (il remplace comme nous le verrons le Joint Board). Le département de la Défense voit également le jour, avec à sa tête le secrétaire à la Défense (en anglais, *Secretary of Defense*), lequel est initialement désigné comme l'adjoint principal (en anglais, *the principal assistant*) du président pour les questions de sécurité nationale¹⁸. Cette période voit également le début de la guerre froide et l'acquisition par les États-Unis et l'U.R.S.S. de l'arme nucléaire. C'est par ailleurs en 1950 que se déclenche la guerre de Corée, une *guerre limitée*¹⁹ qui contraste, selon Raymond Aron, avec la Seconde Guerre mondiale puisqu'elle est pour lui « un exemple [...] presque pur [...] d'une guerre conduite à chaque instant en fonction de la politique et jamais en vue de la seule victoire militaire »²⁰. Ces divers éléments nous permettront d'identifier un certain nombre de logiques qui sous-tendent la relation entre le politique et le militaire à cette période, et les facteurs qui peuvent jouer un rôle majeur concernant le degré d'influence du militaire en matière de politique étrangère. Nous étudierons ainsi également lesquels de ces facteurs et logiques peuvent encore s'appliquer de nos jours.

Nous nous appuyerons pour notre recherche sur le *bureaucratic politics model* (ci-après le « modèle bureaucratique ») tel que présenté par Graham Allison²¹. Le niveau d'analyse est celui de la prise de décision au sein de l'appareil gouvernemental. Allison considère qu'il faut, pour expliquer une décision de politique étrangère, prendre en compte le fait que le processus décisionnel fait intervenir un certain nombre d'acteurs au sein de l'appareil étatique : « the “decisionmaker” of national policy is [...] a conglomerate of large organizations and political actors »²². Son modèle est donc construit pour expliquer les décisions comme résultant de l'interaction de ces acteurs²³. Allison décrit divers éléments et règles qui structurent, encadrent et régissent cette interaction. Il propose également, et nous

¹⁷ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Cong., 61 Stat. 496, 26 juillet 1947, Sec. 211.

¹⁸ *Ibid.*, Sec. 202.

¹⁹ Nous analyserons ce concept de guerre limitée et son lien avec notre problématique dans la suite du travail.

²⁰ ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations* (8^e édition), Paris, Calmann-Levy, 1984, p. 40.

²¹ Nous utiliserons la seconde édition de son ouvrage *Essence of Decision*, écrite avec Philip Zelikow et parue en 1999 (la première édition est parue en 1971) : ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.* Allison utilise également l'expression « governmental politics model ». Par mesure de facilité, nous considérerons le modèle présenté dans l'ouvrage comme celui d'Allison sans évoquer Zelikow.

²² ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 3.

²³ FREEDMAN, Lawrence, « Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model », *International Affairs*, vol. 52, n° 3, juillet 1976, p. 435.

nous y intéresserons particulièrement, une explication de ce qui détermine l'impact que chaque acteur aura sur la décision finale. Puisque cette explication de l'impact respectif des acteurs au sein du processus décisionnel rejoint en partie les critères que propose Huntington pour évaluer le pouvoir politique des officiers militaires, nous mentionnerons également ces critères. Plusieurs aspects et postulats du modèle d'Allison ont été critiqués, et nous évoquerons éventuellement certaines de ces critiques pour compléter ou modifier le modèle. Si celui-ci se révèle insuffisant ou inadapté pour déchiffrer des phénomènes au cours de notre étude, nous essayerons de mettre en avant des explications fondées sur d'autres approches théoriques, voire de proposer des pistes de recherche futures. Nous verrons le cas échéant s'il est possible d'adapter ou de compléter le modèle bureaucratique sur la base de ces approches. Puisque ce modèle cherche principalement à expliquer les décisions comme des résultats, nous vérifierons également l'influence qu'a pu avoir le militaire dans plusieurs exemples concrets de décisions de politique étrangère en matière d'usage de la force.

Notre matériau de recherche sera essentiellement composé de discours officiels, de témoignages d'acteurs lors d'audiences devant des comités du Congrès, d'archives historiques du département d'État, du département à la Défense et du JCS, des autobiographies et biographies de plusieurs acteurs majeurs de l'administration de Truman²⁴ et de sources secondaires portant sur les questions étudiées. Précisons ici que nous nous contenterons dans le présent travail d'étudier un nombre restreint d'acteurs, tant du côté du politique que de celui du militaire. Nous mentionnerons principalement Harry Truman et ses plus proches conseillers (en particulier les secrétaires d'État²⁵ et à la Défense) en ce qui concerne les civils, tandis que pour les militaires nous évoquerons surtout les membres du JCS et certains militaires en fonction hors des États-Unis²⁶. De la même manière, nous analyserons un nombre réduit de décisions majeures en matière de politique étrangère, qui ne nous permettront pas d'examiner des questions comme celle de la mise à l'agenda. Le présent travail ne représente donc qu'une première tentative de réponse à notre questionnement, qui gagnerait à être complétée par des analyses prenant plus d'acteurs et de niveaux en compte.

Nous introduirons dans la première partie notre cadre analytique, qui correspond principalement au modèle bureaucratique d'Allison. Nous identifierons tout d'abord quels

²⁴ Une liste des principaux civils et officiers militaires à Washington sous Truman est disponible en annexe.

²⁵ En anglais, *Secretary of State*.

²⁶ Pour un exemple de la coordination entre acteurs civils et militaires à des niveaux inférieurs du processus décisionnel, voir notamment : PAONE, Rocco M., « Civil-Military Relations and the Formulation of U.S. Foreign Policy », in COCHRAN, Charles L., *Civil-Military Relations: Changing Concepts in the Seventies*, New York, The Free Press, 1974, p. 85-91 ; BLETZ, Donald F., *op. cit.*, p. 96-108.

sont les niveaux et les acteurs retenus, en examinant également s'il est possible de déduire *a priori* les prises de positions respectives sur certains sujets, ainsi que les dynamiques à l'œuvre dans les interactions entre les participants à la prise de décision. Nous aborderons par la suite la question de l'asymétrie d'information entre acteurs, puis nous verrons l'importance du cadre institutionnel structurant le processus décisionnel, avant de nous pencher sur les critères visant à expliquer l'impact des acteurs sur la décision finale. Enfin, nous évoquerons certaines propositions spécifiques mises en avant par Allison.

Nous analyserons dans notre deuxième partie comment la place du militaire au sein des institutions a évolué au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Après un rappel historique, nous verrons les principales réformes adoptées à la fin des années 1940. Nous analyserons ensuite les ressources du militaire à l'aide des critères d'Allison et d'Huntington. Nous étudierons enfin certains acteurs civils et militaires en nous intéressant à leurs vues sur le rôle des militaires en matière de politique étrangère.

Notre troisième partie sera composée de trois exemples de prises de décision, lesquels nous permettront de vérifier concrètement de quelle manière le militaire a pu influencer sur la décision finale. Nous nous intéresserons successivement à l'aide militaire apportée au gouvernement grec à la fin des années 1940, à la réponse américaine au blocus de Berlin de 1948 et à la décision des États-Unis d'intervenir dans le conflit coréen en 1950.

Nous verrons enfin dans notre dernière partie de quelle façon et pourquoi le politique a affirmé sa primauté sur le militaire au cours de la guerre de Corée. Nous examinerons la volonté des dirigeants américains de limiter l'ampleur du conflit, ainsi que de restreindre MacArthur dans l'expression de ses vues personnelles.

I. Le modèle bureaucratique comme cadre analytique

Nous avons déjà brièvement évoqué les lignes directrices du modèle bureaucratique tel qu'il est développé par Graham Allison. Ce dernier veut, à travers ce modèle, dépasser la conception de l'État comme acteur unitaire pour étudier la politique étrangère comme résultant de l'interaction entre différents acteurs au sein même de l'appareil gouvernemental²⁷. Il explique ainsi que le groupe des dirigeants n'est pas monolithique : « each individual in this group is [...] a player in a central, competitive game »²⁸. Les dirigeants politiques ne sont d'ailleurs pas forcément seuls : « Political leaders [...] are joined by officials who occupy positions at the top of major organizations »²⁹. S'il évoque le rôle que peuvent jouer des acteurs comme un autre État³⁰ ou le Congrès³¹, Allison considère comme nous le verrons que les acteurs principaux pour l'élaboration de la politique étrangère se trouvent au sein de l'exécutif. Si nous présenterons ici les éléments du modèle bureaucratique que nous mobiliserons plus tard dans notre analyse, nous mentionnerons également certaines critiques des propositions théoriques avancées par Allison.

1. Les participants au processus décisionnel, leurs prises de position et leurs interactions

Nous commencerons ici par identifier les acteurs principaux et leur place au sein de l'appareil gouvernemental, avant de nous intéresser à ce qui peut éventuellement déterminer les positions des acteurs par rapport à certaines questions, et aux dynamiques qui sous-tendent leurs interactions.

a. *Qui participe ?*

En introduisant son modèle, Allison explique qu'il est fondamental de s'interroger sur qui participe à la prise de décision, et d'examiner le(s) rôle(s) de chacun des participants³². Un

²⁷ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 255.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 260-262.

³¹ *Ibid.*, p. 278-279. Voir aussi p. 287-290.

³² *Ibid.*, p. 275-276.

individu devient un joueur (en anglais, *a player*)³³ au sein de l'arène décisionnelle en occupant une place au sein des canaux principaux qui servent à produire de l'action dans un domaine donné³⁴. Allison mentionne plusieurs niveaux distincts auxquels peuvent appartenir les participants. Les *Chiefs* sont au sommet de l'appareil gouvernemental. Pour les questions de sécurité nationale, plusieurs *Chiefs* précis sont identifiés : le président, le secrétaire d'État, le secrétaire à la Défense, le *chairman* du JCS, le conseiller à la sécurité nationale³⁵ et le directeur de la CIA³⁶. Les *Staffers* sont le personnel attaché à chaque *Chief*, les *Indians* sont les officiels permanents ou nommés au sein des différents départements et agences, et les *Ad Hoc Players* sont les acteurs plus éloignés qui peuvent ponctuellement jouer un rôle pour une décision précise. Enfin, d'autres individus comme les membres de la presse et du public forment des cercles concentriques autour de l'arène centrale³⁷. Allison précise également que certains de ces joueurs individuels peuvent s'organiser en groupe proposant une même alternative³⁸. Il ne fait en revanche pas de vraie distinction entre le reste des *Chiefs* et le président, or le rôle de ce dernier est fondamental comme le soulignent plusieurs auteurs et comme nous le verrons plus loin³⁹.

Précisons ici que, si nous reconnaissons le rôle important joué par les acteurs des autres niveaux dans le processus décisionnel, nous limiterons surtout notre analyse aux *Chiefs* (en étudiant éventuellement l'impact de certains *Ad Hoc Players*)⁴⁰.

b. Les positions des joueurs sont-elles déterminées a priori ?

Une des propositions majeures mises en avant par Allison dans son modèle bureaucratique est que la position qu'un acteur défend pendant la prise de décision dépend de la position qu'il occupe dans l'appareil bureaucratique (en anglais, « *where you stand depends on where you*

³³ Allison utilise les termes « joueur » et « participant » indistinctement.

³⁴ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 296.

³⁵ Ce poste n'est créé qu'en 1953, le *National Security Act* ne 1947 ne prévoyant qu'un secrétaire exécutif à la tête du National Security Council : U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, *loc. cit.*, Sec. 201.

³⁶ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 296. Allison mentionne également le secrétaire au Trésor et l'ambassadeur aux Nations Unies, et il ajoute que d'autres joueurs peuvent participer en fonction de la façon dont le problème est défini.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibid.*, p. 256.

³⁹ Voir notamment : BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H., « Rethinking Allison's Models », *The American Political Science Review*, vol. 86, n° 2, juin 1992, p. 315-316 ; MITCHELL, David, *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision-Making Process*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd., 2005, p. 6 et p. 219-221. Si Allison reconnaît au président certains pouvoirs exclusifs qui peuvent l'avantager dans son interaction avec les autres *Chiefs*, il est influencé par Neustadt qui considère le pouvoir présidentiel comme un pouvoir de persuader les autres participants : ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 259-260.

⁴⁰ Voir par exemple pour l'impact que peuvent avoir les *Indians* : *Ibid.*, p. 307-309.

sit »)⁴¹. L'auteur explique que les participants *représentent* un département ou une agence, dans les textes et en pratique, et que ces organisations vont (en fonction des enjeux) influencer sur la façon dont les acteurs percevront un problème, sur les intérêts qu'ils souhaiteront défendre, et de manière générale influencer sur leurs préférences⁴². Il s'agit cependant plutôt d'une influence substantielle que d'un déterminisme absolu⁴³. L'auteur mentionne également le rôle des préférences et des intérêts personnels, ainsi que celui du type de carrière des acteurs⁴⁴.

De nombreux articles ont été publiés sur la question de l'influence de l'organisation à laquelle un acteur appartient sur ses prises de position. Certains auteurs mettent en avant les résultats inégaux de la proposition lorsqu'elle est testée empiriquement⁴⁵, tandis que d'autres soulignent que la position occupée peut jouer un rôle significatif et avancent que les auteurs critiques stéréotypent souvent les intérêts des organisations qu'ils étudient⁴⁶. Un auteur avance que « la position que vous défendez *ne s'explique pas toujours* par la position que vous occupez »⁴⁷.

Notre objectif n'étant pas d'analyser pour lui-même le contenu des conseils apportés par le militaire au politique, nous ne chercherons pas directement à vérifier la validité de la proposition d'Allison quant à l'influence de la position occupée. Nous aborderons néanmoins la question en étudiant ce que les logiques qui sous-tendent les prises de position des acteurs militaires peuvent avoir comme effets sur l'influence de ces derniers dans le processus décisionnel.

c. Quelle(s) dynamique(s) pour les interactions entre acteurs ?

Puisque Allison considère que les positions différentes des acteurs les amènent à proposer des recommandations conflictuelles, cela l'amène à déclarer que la prise de décision se fait à

⁴¹ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 307. Si Allison fait principalement référence à la position au sein de l'appareil étatique, la proposition peut s'appliquer à n'importe quel acteur. L'adage ne vient par ailleurs pas de lui, et est souvent appelé la loi de Miles.

⁴² *Ibid.*, p. 256, p. 298-299 et p. 309-310.

⁴³ *Ibid.*, p. 307.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 298, p. 305 et p. 310-311.

⁴⁵ Voir notamment : WELCH, David A., « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect », *International Security*, vol. 17, n° 2, automne 1992, p. 128-131.

⁴⁶ MICHAUD, Nelson, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile ? », *Études internationales*, vol. 27, n° 4, 1996, p. 782-784. L'auteur explique que la position du militaire est par exemple souvent stéréotypée comme poussant toujours à l'intervention, ce qui n'est pas forcément le cas.

⁴⁷ DAVID, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis* (2^e édition), Québec, Presses de l'Université de Laval, 2004, p. 41. Les italiques sont d'origine.

travers un « tirage et halage » (en anglais, *pulling and hauling*) effectué par les participants, qui souhaitent tous imposer leur point de vue⁴⁸. La décision finale serait donc le fruit de négociations et de marchandages entre les joueurs, à travers des conflits et des compromis⁴⁹. Elle serait ainsi pour Allison rarement le reflet de ce qu'un des acteurs désirait avant d'interagir avec les autres, ou de ce qu'il aurait décidé s'il avait pu choisir seul⁵⁰.

Si certains auteurs mettent en avant de tels processus de tirage et halage au sein de l'exécutif⁵¹, Freedman souligne que les interactions entre les participants au processus décisionnel peuvent très bien obéir à d'autres logiques, par exemple prendre la forme d'une domination d'un acteur qui imposerait son choix aux autres participants, ou de larges coalitions d'acteurs qui partageraient le même point de vue⁵². D'autres auteurs montrent que les participants peuvent parfaitement avoir les mêmes objectifs, et que s'il y a des désaccords ceux-ci peuvent ne porter que sur les moyens⁵³. Welch explique que l'autorité ultime du président peut résulter en une volonté de chacun des participants de le convaincre plutôt que de négocier entre eux⁵⁴. Mitchell soutient quant à lui que la façon dont les acteurs interagissent dépend du système d'organisation de ses conseillers instauré par le président⁵⁵.

Nous vérifierons à travers nos cas d'étude quelles dynamiques auront sous-tendu les interactions entre les acteurs, en analysant les implications de ces dynamiques quant à l'influence du militaire en matière de politique étrangère.

2. La question de l'asymétrie d'information

Si nous mentionnerons plus tard comment Allison inclut le contrôle de l'information comme une source d'avantages dans les marchandages entre acteurs, il nous semble intéressant de présenter ici ses remarques quant à l'origine et aux conséquences possibles d'une asymétrie d'information entre deux types d'acteurs : le principal et l'agent. Si le problème principal-agent n'a pas été développé par Allison, ce dernier le détaille néanmoins

⁴⁸ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 255 et p. 302.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 294-295.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 258 et p. 306. Allison ajoute néanmoins que la décision finale peut correspondre approximativement à la préférence d'un des participants dans le contexte des négociations.

⁵¹ Voir notamment : HUNTINGTON, Samuel P., *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York, Columbia University Press, 1961, 500 pages.

⁵² FREEDMAN, Lawrence, *loc. cit.*, p. 444-446.

⁵³ BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H., *loc. cit.*, p. 314-315.

⁵⁴ WELCH, David A., *loc. cit.*, p. 132-133. Voir aussi : CALDWELL, Dan, « Bureaucratic Foreign Policy-Making », *American Behavioral Scientist*, vol. 21, n° 1, septembre-octobre 1977, p. 96-98.

⁵⁵ MITCHELL, David, *op. cit.*, p. 219-221.

dans son ouvrage vu l'impact au sein du processus décisionnel de certaines des logiques qu'il décrit⁵⁶. Le problème apparaît à partir du moment où un décideur (le principal) fait appel à un ou plusieurs acteurs (les agents) pour le conseiller ou l'assister dans la prise de décision. Ces agents ne sont en fait pas de simples instruments remplissant mécaniquement une fonction : « the interaction involves asymmetric information and expertise, and [...] the interests of the client [le principal] and expert [l'agent] are not necessarily identical »⁵⁷. Allison explique qu'à travers l'*expertise* et l'*information* uniques dont ils disposent, les agents vont contribuer à déterminer en grande partie le choix final du principal, en influant sur le contenu des options qui lui sont proposées et en l'informant de leur avis sur la question. Dans les processus décisionnels complexes, les agents ne peuvent pas transmettre tout leur savoir au principal lorsqu'ils lui présentent les choix ; celui-ci doit, dans une certaine mesure, prendre une décision dans les limites fixées par les agents. Ces derniers ne sont donc pas selon Allison de simples experts mais des participants actifs à la prise de décision, sur laquelle ils pourront influencer afin d'assurer la protection de leurs intérêts propres⁵⁸. Si ce n'est pas automatiquement lié aux éléments que nous venons d'énoncer, Allison ajoute par ailleurs que l'importance des agents peut croître jusqu'à ce qu'ils représentent ouvertement certains intérêts pour apporter une légitimation à la décision⁵⁹.

Peter Feaver applique le problème principal-agent à la relation entre les civils et le militaire dans une perspective différente de celle d'Allison : puisque son objectif est de déterminer les modalités d'un contrôle optimal du militaire par les civils, le principal est ici l'ensemble des civils au sein du gouvernement, et l'agent est le militaire⁶⁰. Il mentionne néanmoins un élément du problème principal-agent sur lequel nous reviendrons : alors que le principal engage l'agent pour le conseiller ou pour remplir d'autres tâches, ce dernier peut éventuellement décider de ne pas faire ce qui lui est demandé, ou de le faire d'une façon qui ne va pas dans le sens de la volonté du principal. Dans un tel cas, la relation présuppose la possibilité pour un agent d'être puni, mais ce même agent peut difficilement savoir avec certitude s'il sera ou non découvert, voire même s'il sera effectivement puni le cas échéant.

⁵⁶ Pour un rappel des origines des analyses en termes de principal-agent et de leur introduction en sciences politiques, voir notamment : FEAVER, Peter D., *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations*, The John M. Olin Institute for Strategic Studies, Working Paper Series, mai 1996.

⁵⁷ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 272.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 272-273.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 273.

⁶⁰ FEAVER, Peter D., *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military*, *loc. cit.*

Un agent peut donc volontairement choisir de prendre le risque d'être puni en ne faisant pas ce que l'on attend de lui⁶¹.

3. L'importance des canaux d'action et du facteur temporel

Les canaux d'action (en anglais, *action-channels*) occupent une place centrale au sein du modèle bureaucratique d'Allison : « An action-channel is a regularized means of taking governmental action on a specific kind of issue »⁶². Les acteurs qui joueront un rôle dans la prise de décision quant à un problème précis sont donc ceux dont la position institutionnelle les situe au sein du canal d'action en question⁶³. Les canaux d'action structurent l'interaction entre les joueurs en déterminant les acteurs participant à la prise de décision, le moment où ils interviennent, et les avantages et les désavantages respectifs dont ils disposent dans les négociations⁶⁴. Des différences sont également à observer au sein d'un même canal d'action, Allison soulignant ainsi que si les *Chiefs* ont un rôle prédominant pour ce qui est de prendre les décisions officielles principales en matière de politique étrangère, les *Indians* ont un rôle majeur dans leur mise en œuvre⁶⁵.

Le facteur temporel peut néanmoins jouer un rôle par rapport à ces canaux d'action. Lors d'une situation de crise, où la prise de décision doit se faire très rapidement, les structures habituelles peuvent se révéler inadaptées. On pourra alors assister à la création d'un groupe *ad hoc* de conseillers autour du président, comme lors de la crise de Cuba de 1962. Si Allison ne prend pas suffisamment en compte ce facteur dans son modèle par rapport aux canaux d'action, il faut néanmoins remarquer qu'un certain nombre des acteurs sélectionnés dans le groupe *ad hoc* seront probablement ceux qui occupaient une place importante au sein du canal d'action lié au problème donné. Nous pouvons en conclure que pour un sujet donné, une position importante au sein du canal d'action correspondant, ainsi qu'une proximité et un accès au président, contribuent à un degré élevé d'influence quant à la prise de décision. C'est en effet le président qui décide en définitive des acteurs présents au sein du groupe *ad hoc* éventuel.

⁶¹ FEAVER, Peter D., *An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations during the Cold War*, *loc. cit.*, p. 5-7.

⁶² ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 300.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 301.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 305-306.

4. L'évaluation de l'impact potentiel respectif des participants

Allison propose un certain nombre de critères pour évaluer l'impact éventuel que peut avoir chacun des participants sur la prise de décision au sein de l'arène gouvernementale. Huntington s'intéresse quant à lui plus précisément à l'acteur militaire et à son pouvoir politique potentiel. Remarquons par ailleurs que certains auteurs ont étudié le détail des tactiques pouvant éventuellement être mobilisées par un acteur dans ses interactions avec les autres participants pour faire triompher ses préférences, mais nous n'aborderons pas directement la question ici⁶⁶.

Selon Allison, le pouvoir⁶⁷ dont disposent les participants consiste en un mélange de trois éléments : « bargaining advantages, skill and will in using bargaining advantages, and other players' perceptions of the first two ingredients »⁶⁸. Les sources de ces avantages dans la négociation sont multiples. Il s'agit tout d'abord de l'autorité et des responsabilités officielles des acteurs, qui découlent de la position qu'ils occupent. Il s'agit ensuite du degré d'expertise sur un sujet dont dispose un acteur, et du contrôle qu'il exerce sur l'information nécessaire pour définir le problème, identifier les options et estimer ce qu'il est possible de faire, mais aussi permettant aux *Chiefs* de déterminer si les décisions sont bien mises en œuvre et de quelle manière⁶⁹. À cela s'ajoutent le contrôle concret des ressources permettant de réaliser l'action décidée ainsi que la capacité à influencer sur les objectifs des autres participants dans des jeux et arènes différents, comme le jeu politique domestique⁷⁰. Enfin, Allison mentionne également l'accès aux acteurs qui disposent des avantages tirés des sources mentionnées, ainsi que la capacité à les persuader eux et les autres participants⁷¹. Il n'approfondit en revanche pas les deux autres éléments principaux déterminant selon lui le pouvoir des acteurs.

⁶⁶ Voir notamment : MITCHELL, David, *op. cit.*, p. 221-226.

⁶⁷ Allison définit le pouvoir (en anglais, *power*) comme étant « [the] effective influence on government decisions and actions » : ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 300. Il s'agit donc d'un pouvoir *en action* au cours des marchandages.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Bendor et Hammond soulignent également que l'asymétrie d'information peut jouer à plusieurs moments de la prise de décision : BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H., *loc. cit.*, p. 316.

⁷⁰ Ce dernier critère est fréquemment abordé au sujet des soutiens éventuels au sein du Congrès dont peuvent bénéficier les acteurs. Voir par exemple, au sujet de l'intégration de la question au sein du modèle bureaucratique : *Ibid.*, p. 315-316 ; ART, Robert J., « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique », *Policy Sciences*, vol. 4, n° 4, décembre 1973, p. 475-476 et p. 484. Nous reviendrons sur la question au sujet des militaires.

⁷¹ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 300.

Le pouvoir⁷² politique d'un groupe existe selon Huntington sous deux formes pouvant chacune être mesurée en termes de degré et d'étendue : l'autorité officielle et l'influence informelle⁷³. L'autorité officielle s'articule autour de trois dimensions : le niveau d'autorité, qui correspond à la place du groupe au sein de la hiérarchie gouvernementale ; l'unité de l'autorité, qui renvoie à la mesure dans laquelle le groupe est structurellement unifié par rapport à d'autres groupes ; l'étendue de l'autorité, qui correspond à l'étendue du champ dans lequel le groupe peut officiellement exercer son autorité⁷⁴. L'influence informelle est plus difficile à mesurer que l'autorité officielle, mais Huntington propose quatre critères pour évaluer celle du corps des officiers. Il s'agit tout d'abord des liens avec d'autres groupes et individus influents. Ces liens peuvent être dus à une connexion antérieure à l'engagement dans les forces armées (par exemple si beaucoup de militaires viennent d'une classe sociale, d'une aire géographique ou d'un groupe précis), à des relations développées avec certains acteurs au cours de la durée du service, ou éventuellement résulter du fait que de nombreux officiers à la retraite se dirigent vers des activités particulières⁷⁵. Un autre critère est celui des ressources humaines et économiques sujettes à l'autorité du militaire⁷⁶. Peuvent enfin jouer un rôle l'interpénétration du corps des officiers et des autres groupes au sein de la hiérarchie gouvernementale (par exemple à travers l'occupation de postes d'autorité par d'anciens militaires), ainsi que le prestige et la popularité d'acteurs militaires auprès du public⁷⁷.

Freedman utilise quant à lui le terme de *power structure* pour souligner le fait que les acteurs au sein d'un gouvernement qui sont intéressés par un problème particulier n'ont pas tous les mêmes ressources à leur disposition⁷⁸. Il fait ainsi la distinction entre les ressources tactiques⁷⁹ et les ressources stratégiques : les premières découlent des positions institutionnelles et concernent les débats sur une question précise, tandis que les secondes

⁷² Huntington définit quant à lui le pouvoir comme étant la capacité de contrôler le comportement d'autres personnes : HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 86. Il fait par ailleurs dans son ouvrage une distinction pour la relation politique/militaire entre, d'une part, la question que nous abordons ici du pouvoir du militaire par rapport à celui des civils et, d'autre part, la question de la compatibilité entre l'éthique militaire et l'idéologie prédominante dans une société donnée. Nous n'analyserons pas ici cette dernière problématique.

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 86-88.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 88. Nous ne prendrons pas en compte ces liens dans notre analyse, sauf ce qui concerne la relation entre certains acteurs au sommet de la hiérarchie militaire et des civils au sein de l'appareil étatique. Voir sur le sujet : JANOWITZ, Morris, *op. cit.*, p. 374-382.

⁷⁶ HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 89.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 90. Rappelons néanmoins que notre objectif est d'étudier l'influence du militaire tel que nous l'avons défini, et non de vérifier si d'anciens militaires occupant des postes civils prennent des décisions similaires à celles des acteurs militaires.

⁷⁸ FREEDMAN, Lawrence, *loc. cit.*, p. 446-447.

⁷⁹ Il ne s'agit pas ici de tactiques de négociation du type de celles que nous avons évoquées plus tôt.

concernent la capacité de décider des objectifs généraux, de structurer le débat et de déterminer les avantages respectifs des participants⁸⁰. Les ressources stratégiques sont donc plus fondamentales et sont principalement entre les mains du président, mais elles ne garantissent pas non plus un contrôle absolu sur le processus décisionnel⁸¹.

Welch critique la relation supposée entre la position bureaucratique d'un acteur et son influence dans la prise de décision, en expliquant que celle-ci ne se vérifie vraiment que lorsque les acteurs qui interagissent appartiennent à des niveaux clairement différents dans la hiérarchie, et seulement au sommet de l'État⁸². Il concède néanmoins que l'accès au président joue considérablement, puisque c'est le président qui prend les décisions *in fine* et qui choisit d'écouter certains conseillers plutôt que d'autres. Ceci rejoint d'ailleurs en partie ce qu'Allison avançait quant à l'accès à des acteurs disposant d'avantages dans les interactions. Nous garderons à l'esprit ces remarques lorsque nous étudierons les réformes institutionnelles qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, en considérant donc l'analyse des positions respectives des acteurs comme un premier pas plutôt que comme l'aboutissement de nos recherches.

5. Les propositions spécifiques d'Allison

Allison énonce à la fin de son modèle quelques propositions spécifiques au sujet de l'usage de la force en période de crise et au sujet de l'action militaire. Nous ne considérons pas ces propositions comme mécaniquement issues du modèle lui-même, puisque rien dans le modèle ne semble les justifier. Il sera néanmoins intéressant de les vérifier au cours de notre recherche puisque certaines d'entre elles concernent la capacité des acteurs militaires à avoir un impact sur la décision finale.

Concernant l'usage de la force en période de crise, en effet, Allison écrit : « The president will seldom – if ever – choose forceful action without solid support from other “chiefs” »⁸³. Plus précisément, au sujet des acteurs militaires : « No military action is chosen without extensive consultation with the military players. In the United States, no decision for a substantial use of force, short of nuclear war, will be made against their advice »⁸⁴. Nous

⁸⁰ FREEDMAN, Lawrence, *loc. cit.*, p. 447-448.

⁸¹ *Ibid.*, p. 448.

⁸² WELCH, David A., *loc. cit.*, p. 122 et p. 131-132.

⁸³ ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 311.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 312.

reviendrons sur cette affirmation de l'impact considérable d'un avis négatif du militaire sur la décision finale.

6. Conclusions

Le cadre analytique que nous avons présenté ici repose largement sur le modèle bureaucratique d'Allison. Ayant adopté son niveau d'analyse, nous avons retenu la distinction faite entre les différents types d'acteurs, en précisant que notre regard se portera principalement sur les *Chiefs* et sur certains autres participants pouvant ponctuellement peser sur la décision. Si notre objectif n'est pas de vérifier pour elle-même la substance des conseils du militaire au politique, nous aurons l'occasion d'aborder la proposition selon laquelle la position défendue dépend de la position occupée, pour vérifier ses conséquences éventuelles quant à l'influence du militaire au sein du processus décisionnel. Nous verrons par ailleurs si ce dernier est effectivement caractérisé par des marchandages entre acteurs.

Évoquer le problème de l'asymétrie d'information nous a permis d'examiner certains des éléments pouvant sous-tendre la relation entre un *decision maker* et un expert appelé pour l'aider dans son choix. Nous évaluerons de quelle manière cette dynamique peut s'appliquer à notre cas d'étude. Nous nous servirons également des observations d'Allison quant à la pertinence des canaux d'action pour examiner à quel moment et de quelle façon le militaire participe à la prise de décision.

Enfin, les grilles d'analyse proposées par Allison et Huntington pour évaluer le pouvoir d'un acteur donné (et du militaire en particulier) au sein du processus décisionnel nous permettront d'effectuer une première évaluation de la capacité du militaire à avoir une influence en matière de politique étrangère – ce que nous vérifierons par la suite.

Ajoutons tout de même ici que certaines autres pistes de recherche pourront éventuellement être évoquées. Dans sa critique du modèle bureaucratique, Freedman invite à examiner davantage les éléments qui ont été intégrés par les participants et qui structurent leurs interactions : « the shared images, assumptions and beliefs and the “rules of the game” »⁸⁵. Ceux-ci ne sont pas contestés par les acteurs, or on peut concevoir qu'ils contribuent éventuellement à avantager certains participants et à en désavantager d'autres, voire à éliminer toute discussion dans certains domaines. Lorsqu'il développe sa théorie basée

⁸⁵ FREEDMAN, Lawrence, *loc. cit.*, p. 449. Voir aussi p. 439-440. Les *règles du jeu* qu'Allison décrit ne concernent elles que ce qui détermine les positions dans la hiérarchie et ce qu'il est autorisé ou non de faire. ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *op. cit.*, p. 302.

sur la relation principal-agent, Feaver relève que d'autres explications peuvent présenter un intérêt pour comprendre la relation entre un principal et un agent, notamment une relation qui serait fondée sur la construction des *identités* civile et militaire⁸⁶. Nous aborderons donc à travers le présent travail certains aspects de la relation entre le politique et le militaire qui ne s'inscrivent pas forcément dans le modèle d'Allison, afin de proposer certaines pistes pour affiner notre analyse de cette relation.

⁸⁶ FEAVER, Peter D., *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military*, *loc. cit.*, voir la note de bas de page n° 41.

II. Le militaire au sortir de la Seconde Guerre mondiale

Les années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale ont vu plusieurs changements majeurs dans la position du militaire au sein des institutions gouvernementales. Nous commencerons ici par présenter des éléments de contexte permettant de situer les préoccupations des acteurs à cette période en matière de politique étrangère, puis nous examinerons ces changements institutionnels et ce qu'ils prévoyaient quant à la place et la fonction des acteurs militaires auprès des civils. Nous vérifierons ensuite si le militaire possédait les ressources décrites par Allison et Huntington comme participant de la capacité d'un acteur à faire prévaloir son point de vue. Nous nous intéresserons ensuite aux individus qui occupaient les postes les plus importants au sein de la hiérarchie militaire ainsi qu'aux départements d'État et de la Défense (donc principalement les acteurs pouvant *a priori* être considérés comme des *Chiefs*), afin d'étudier leurs conceptions respectives du rôle des militaires. Ceci nous permettra de nous interroger sur la volonté des acteurs d'utiliser leurs avantages éventuels respectifs lors de leurs interactions.

1. Éléments de contexte

Harry Truman remplace Franklin Roosevelt comme président des États-Unis à la mort de ce dernier le 12 avril 1945, et il occupe le poste jusqu'au 20 janvier 1953. La Seconde Guerre mondiale se termine officiellement quelques mois après le début de sa présidence, le 2 septembre 1945, et la fin du conflit est notamment marquée par la décision de Truman d'utiliser à deux reprises l'arme nucléaire nouvellement développée contre le Japon (l'Union soviétique disposera quant à elle de l'arme nucléaire à partir de 1949). La guerre est par ailleurs synonyme d'un déclin considérable du courant isolationniste aux États-Unis, lesquels émergent conscients que des événements extérieurs au continent américain peuvent mettre en danger leur sécurité⁸⁷. Les années qui suivent la fin de la guerre verront cependant l'effectif des forces armées américaines se réduire considérablement par rapport à son niveau

⁸⁷ GADDIS, John Lewis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 22.

de 1945, puisqu'il passera d'environ douze millions de soldats en juin 1945 à environ un million six cent mille soldats deux ans plus tard⁸⁸.

Les États-Unis et l'Union soviétique apparaissent rapidement comme les deux puissances majeures dans le monde de l'après-guerre, devant le Royaume-Uni qui sort affaibli du conflit. L'Organisation des Nations Unies est créée en octobre 1945, mais la relation entre les États-Unis et l'U.R.S.S. se dégradera au fil des mois. Un des documents les plus cités à ce sujet est sans doute le *long télégramme* envoyé par George Kennan (l'un des officiels américains à Moscou) à son gouvernement au début de 1946, dans lequel il décrit la vision du monde des dirigeants soviétiques⁸⁹. Les États-Unis commencent à suivre à cette période une politique de *containment* consistant à empêcher l'Union soviétique d'accroître son influence dans le monde (on doit également le terme à Kennan⁹⁰). L'expression de « guerre froide » apparaît en 1947, et Truman prononce le 12 avril 1947 un discours dans lequel il distingue deux modes de vie, l'un fondé sur la liberté et l'autre sur l'oppression⁹¹. La période que nous étudions sera marquée par plusieurs crises et événements s'inscrivant dans le cadre de cette opposition entre l'Union soviétique et les États-Unis. Il faut cependant souligner que si les questions de sécurité et de défense prennent à ce moment une importance majeure dans la politique étrangère des États-Unis⁹², la politique de *containment* se traduira d'abord par des aides économiques et par la fourniture d'équipements militaires à d'autres États pour résister au communisme. Les budgets des forces armées américaines ne remonteront sensiblement qu'à partir de 1950, même s'ils étaient déjà largement supérieurs à ceux d'avant la guerre⁹³.

2. Les réformes institutionnelles après la Seconde Guerre mondiale

La Constitution américaine assure la primauté du pouvoir civil sur le militaire à travers la personne du président, qui est désigné comme le commandant en chef (*Commander in Chief*)

⁸⁸ SCHNABEL, James F., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 1: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1945-1947*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996, p. 109. Pour un exposé de la démobilisation pendant cette période, voir p. 91-113.

⁸⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Chargé in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State – 22nd of February, 1946 », *Foreign Relations of the United States [ci-après, FRUS], 1946. Eastern Europe, the Soviet Union – Volume VI*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1946, p. 696-709.

⁹⁰ X, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign affairs*, vol. 25, n° 4, juillet 1947, p. 575.

⁹¹ TRUMAN, Harry S., *Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine*, 12 mars 1947, disponible sur : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12846>.

⁹² SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 6-7.

⁹³ POOLE, Walter S., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 4: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1950-1952*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1998, p. 19-55.

des forces armées⁹⁴. Le secrétaire d'État est quant à lui son principal conseiller en matière de politique étrangère⁹⁵. Les années qui suivirent la fin de la Seconde Guerre mondiale virent cependant la création de trois institutions majeures qui jouèrent par la suite un rôle sur la formulation de la politique étrangère des États-Unis en matière de sécurité et de défense : le département de la Défense, le Joint Chiefs of Staff et le National Security Council⁹⁶.

a. Le département de la Défense

Le 19 décembre 1945, Truman propose au Congrès de créer un département de la Défense nationale englobant les départements existants de l'U.S. Army et de l'U.S. Navy. Il souligne dans son discours le lien entre politique militaire et politique étrangère : « Our military policy [...] should be completely consistent with our foreign policy. [...] Likewise, our foreign policy should take into account our military capabilities and the strategic power of our Armed Forces »⁹⁷. Il explique également qu'avoir un secrétaire à la Défense permettra d'assurer un contrôle civil du militaire optimal⁹⁸.

Le Congrès crée ainsi en 1947 le National Military Establishment (ci-après, NME), à travers le *National Security Act*, lequel précise que ne peut être nommée au poste de secrétaire à la Défense une personne ayant servi comme officier dans les forces armées au cours des dix années précédentes⁹⁹. Le nouveau secrétaire à la Défense dirige les divers départements et agences au sein du NME, établit les programmes généraux pour le département et ses différentes composantes, et supervise les estimations de budget pour le NME dans son ensemble¹⁰⁰. Il fait annuellement des recommandations au président concernant les capacités militaires¹⁰¹. Le *National Security Act* est amendé en 1949 et le NME devient le département de la Défense (en anglais, Department of Defense)¹⁰². À cette occasion, les pouvoirs du

⁹⁴ *The United States Constitution*, Article II, Section 2.

⁹⁵ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Duties of the Secretary*, <http://www.state.gov/secretary/115194.htm>.

⁹⁶ Nous présentons ici ces institutions telles qu'elles sont créées pendant la période qui nous concerne. Nous ferons plus tard des remarques sur certains changements qui ont eu lieu depuis.

⁹⁷ TRUMAN, Harry S., *Special Message to the Congress Recommending the Establishment of a Department of National Defense*, 19 décembre 1945, disponible sur: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12259>.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, *loc. cit.*, Sec. 202.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Huntington distingue trois façons pour le secrétaire à la Défense de remplir sa tâche quant aux recommandations pour les capacités militaires : HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 440-448.

¹⁰² U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, tel que modifié par la Public Law 216, 81st Cong., 63 Stat. 578, 10 août 1949. Les différents services furent réduits du statut de départements exécutifs à celui de départements militaires au sein du seul département de la Défense.

secrétaire à la Défense sont considérablement renforcés par rapport aux agences et départements en-dessous de lui, et il est désormais désigné comme l'adjoint principal du président pour toutes les matières concernant le département de la Défense¹⁰³. On peut donc *a priori* identifier le secrétaire à la Défense comme un *Chief* pour les questions relevant de l'utilisation éventuelle de la force armée, puisque les départements des services militaires font partie du département de la Défense.

b. Le Joint Chiefs of Staff

Si le Joint Chiefs of Staff est officiellement institutionnalisé lors de l'adoption du *National Security Act* en 1947, ses origines sont en partie à trouver dans les états-majors européens du siècle précédent. Envoyé en Europe en 1875 pour y étudier les armées européennes, le Général Upton revient en effet aux États-Unis en louant dans son rapport les institutions militaires qu'il y a trouvées, mentionnant en particulier le modèle prussien et son système d'état-major¹⁰⁴. Or l'état-major prussien-allemand jouissait d'un prestige considérable après les victoires de 1864-1871, et il avait échappé progressivement au contrôle ministériel jusqu'à finir par se trouver dans une position d'immédiateté en-dessous de l'Empereur¹⁰⁵. En 1903 est établi aux États-Unis un état-major de l'U.S. Army, dont le *Chief of Staff* a en tant que conseiller un accès direct au secrétaire à la guerre mais également au président¹⁰⁶. Un Joint Board qui regroupe les chefs de l'U.S. Army et de l'U.S. Navy est également créé, mais ses responsabilités restent limitées¹⁰⁷.

C'est en 1939 que le Joint Board est placé dans une position d'immédiateté en-dessous du président, par Roosevelt lui-même¹⁰⁸. Ses responsabilités augmentent rapidement, et il se transforme après l'attaque sur Pearl Harbor de 1942 en « Joint Chiefs of Staff », regroupant les trois chefs de l'U.S. Army, de l'U.S. Navy et des U.S. Army Air Forces, ainsi que l'amiral Leahy comme *Chief of Staff to the Commander-in-Chief*¹⁰⁹. Après avoir joué un rôle majeur

¹⁰³ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, tel que modifié par la Public Law 216, 81st Cong., 63 Stat. 578, 10 août 1949.

¹⁰⁴ CASSIDY, Robert M., « Prophets or Praetorians? The Uptonian Paradox and the Powell Corollary », *Parameters*, vol. 33, n° 3, automne 2003, p. 132-133.

¹⁰⁵ VAGTS, Alfred, *op. cit.*, p. 495 et p. 498-499.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 495. Pour une analyse de l'évolution de l'organisation des départements de la guerre et de la marine au début du XXe siècle puis pendant l'entre-deux-guerres, et de l'influence du système prussien sur certains acteurs, voir HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 247-253 et p. 298-303.

¹⁰⁷ JOINT CHIEFS OF STAFF, *Origin of the Joint Concepts*, <http://www.jcs.mil/page.aspx?id=12>.

¹⁰⁸ BLETZ, Donald F., *op. cit.*, p. 80 ; HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 316-319.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

dans la prise de décision au cours de la guerre¹¹⁰, le JCS est officiellement reconnu dans les textes en 1947. Malgré des propositions d'unification émanant de l'exécutif, le Congrès préfère maintenir une séparation entre les services et refuse de créer un poste de *Chief of Staff* pour l'ensemble des forces armées, craignant de voir le cas échéant son autorité diminuée et redoutant d'assister à la montée en puissance d'un état-major de type prussien¹¹¹.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les membres du JCS avaient en partie conservé un accès direct au président Truman, ce dernier leur ayant fait savoir qu'ils pouvaient le voir lorsqu'ils le désiraient à propos de sujets d'une certaine gravité¹¹². Le JCS aspirait d'ailleurs à ne dépendre que du président¹¹³, mais sa situation évoluera avec les réformes de 1947 et 1949. Le *National Security Act* de 1947 place ses membres sous la direction et l'autorité du président *et* du secrétaire à la Défense. Ils sont décrits comme leurs principaux conseillers en matière militaire¹¹⁴. Ils occupent donc cette position à titre d'experts en questions militaires (et uniquement celles-là)¹¹⁵; les responsabilités non directement militaires qu'ils avaient pu avoir auprès de Roosevelt et Truman pendant la guerre leur sont progressivement retirées¹¹⁶. Le poste de *chairman* est créé en 1949 pour coordonner le travail du groupe et simplifier la communication avec le président. Le JCS est donc composé du *chairman*, du *Chief of Naval Operations*, du *Chief of Staff of the Army* et du *Chief of Staff of the Air Force*, lesquels sont les officiers les plus hauts gradés de leurs services respectifs¹¹⁷. Le groupe offre notamment son point de vue et ses recommandations sur les décisions plus ou moins importantes de politique étrangère présentant des aspects militaires, sur les memoranda préparés conjointement par les départements d'État et de la Défense, ainsi que sur les projets de directives du National Security Council¹¹⁸. Le *chairman* gagnera progressivement en

¹¹⁰ MAY, Ernest, « The Development of Political-Military Consultation in the United States », *Political Science Quarterly*, vol. 70, n° 2, juin 1955, p. 174-175 ; HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 315 et p. 320-324.

¹¹¹ SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 2 ; HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 422-423. L'U.S. Navy craignait également de perdre de l'influence face à l'U.S. Army dans une structure unifiée.

¹¹² VAGTS, Alfred, *op. cit.*, p. 518.

¹¹³ HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 336.

¹¹⁴ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Cong., 61 Stat. 496, 26 juillet 1947, Sec. 211. Ils seront aussi statutairement les principaux conseillers du National Security Council en matière militaire avec l'adoption des amendements de 1949.

¹¹⁵ SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 36-37.

¹¹⁶ HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 432-435.

¹¹⁷ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, tel que modifié par la Public Law 216, 81st Cong., 63 Stat. 578, 10 août 1949, Sec. 211. Ils correspondent donc, individuellement pour leurs services et en tant que JCS pour les forces armées, aux « officials who occupy positions at the top of major organizations » d'Allison. Le *Commandant of the Marine Corps* n'a été ajouté aux quatre autres que plus tard et pour les sujets impliquant le *Marine Corps*, et il n'est devenu un membre à part entière du JCS qu'en 1986.

¹¹⁸ SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 28.

importance puisqu'il assistera régulièrement aux réunions du National Security Council et servira de lien principal entre le JCS et le président, ce qui contribuera à transmettre davantage les vues du JCS aux civils en période de paix¹¹⁹. Il n'obtiendra cependant que plus tard le droit de vote au sein du JCS. Si les membres du JCS, puis le *chairman* en particulier, occupent ainsi une place majeure dans les canaux d'action liés aux questions militaires, et ceci à un niveau plutôt élevé dans la hiérarchie gouvernementale, rappelons encore une fois leur fonction officielle de conseillers : les textes n'obligent pas leurs supérieurs civils à suivre leurs avis¹²⁰.

c. *Le National Security Council*

Le National Security Council (ci-après, NSC) est également créé avec l'adoption du *National Security Act* de 1947. Il s'agit d'un organe consultatif : « The function of the Council shall be to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and military policies relating to the national security »¹²¹. Y siègent initialement, en plus du président, le secrétaire à la Défense, le secrétaire d'État, le président du National Security Resources Board, et les secrétaires des départements de l'U.S. Army, l'U.S. Navy et l'U.S. Air Force. Ces trois derniers membres sont cependant remplacés par le vice-président avec la réforme de 1949. D'autres acteurs peuvent être appelés à participer, comme le *chairman* du JCS et le directeur de la CIA. Le NSC fait des recommandations au président quant à certains problèmes de politique étrangère et de sécurité nationale, et élabore des textes qui, s'ils sont approuvés, deviennent la politique officielle sur un sujet donné¹²². Il faut néanmoins souligner que l'importance du NSC varie avec les présidents, Truman n'ayant commencé à assister régulièrement à ses séances qu'après le début de la guerre de Corée¹²³. La participation régulière du *chairman* du JCS aux séances mérite tout de même d'être soulignée, puisque

¹¹⁹ HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 436. Le N.Y. Times mentionne en 1953 que Bradley avait participé à cette date à soixante-huit réunions du NSC : STEVENS, Austin, « Omar Bradley, "Soldier's General", Takes His Last Review », *New York Times*, 14 août 1953, p. 3.

¹²⁰ KORB, Lawrence J., *The Joint Chiefs of Staff: The First Twenty-five Years*, Bloomington, Indiana University Press, 1976, p. 179-180 ; PAONE, Rocco M., *op. cit.*, p. 81. Ajoutons par ailleurs que les amendements de 1949 prévoient que les membres du JCS peuvent librement faire des recommandations au Congrès concernant le département de la Défense : U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, tel que modifié par la Public Law 216, 81st Cong., 63 Stat. 578, 10 août 1949, Sec. 202 (6).

¹²¹ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Cong., 61 Stat. 496, 26 juillet 1947, Sec. 101. Voir également: MAY, Ernest, *loc. cit.*, p. 161-180, pour une analyse de ses origines.

¹²² SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 28 et 37-38.

¹²³ Voir : SANTER, Alfred D., « Truman and the National Security Council: 1945-1947 », *The Journal of American History*, vol. 59, n° 2, septembre 1972, p. 369-388 ; BLETZ, Donald F., *op. cit.*, p. 83-95.

dans les périodes où le NSC gagnera en importance cela contribuera à renforcer son statut de *Chief* et sa présence dans les canaux d'actions principaux en matière de politique étrangère et de sécurité nationale.

3. Les avantages et ressources du militaire sous la présidence de Truman

Pour évaluer l'impact que peuvent avoir les participants sur la prise de décision, nous avons vu qu'Allison et Huntington ont proposé plusieurs autres facteurs que l'autorité et les responsabilités officielles ou l'accès à d'autres acteurs (comme le président et le secrétaire à la Défense). Au sujet du prestige des acteurs militaires, mentionné par Huntington, plusieurs des individus qui firent partie du JCS au cours de notre période jouissaient en effet d'un certain prestige lié à leurs exploits pendant la Seconde Guerre mondiale. Du côté des civils c'était cependant aussi le cas de George Marshall, qui avait été lui-même *Chief of Staff* de l'U.S. Army de 1939 à 1945 avant de devenir secrétaire d'État de 1947 à 1949 puis secrétaire à la Défense de 1950 à 1951.

Pour l'expertise sur une question en tant que ressource, les acteurs militaires étaient de fait avantagés par rapport aux civils à propos des modalités de l'usage de la force ; c'est d'ailleurs pour cette raison qu'ils avaient été désignés comme les principaux conseillers du président et du secrétaire à la Défense pour les questions militaires. Ils possédaient certaines connaissances précises, que ce soit au niveau de la stratégie ou pour des aspects plus techniques et opérationnels. Snyder et Sapin écrivent en 1954 au sujet de cette ressource qu'il est intellectuellement difficile pour les secrétaires à la Défense d'aller à l'encontre des vues d'experts des militaires, parce qu'ils ne possèdent pas les connaissances nécessaires pour discuter leurs avis¹²⁴. Omar Bradley, *chairman* du JCS de 1949 à 1953, écrit en effet dans son autobiographie que, lorsque la décision d'intervenir en Corée fut prise en groupe, les membres du JCS étaient les seuls à posséder une expertise militaire substantielle¹²⁵. Ici encore, George Marshall (qui n'était pas encore revenu au gouvernement à ce moment) constituait l'exception majeure à cette règle dans l'administration Truman : il avait une connaissance des questions militaires équivalente à celle des membres du JCS.

¹²⁴ SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 29.

¹²⁵ BRADLEY, Omar, BLAIR, Clay, *A General's Life: An Autobiography*, Londres, Sidgwick & Jackson, 1983, p. 534.

Le militaire avait également certains avantages en ce qui concerne les différentes dimensions du contrôle de l'information sur l'usage de la force. Une grande partie des renseignements sur les capacités militaires disponibles, ainsi que sur celles des autres États, était fournie aux civils par les militaires. Ceux-ci contribuaient aussi largement à élaborer et évaluer les différentes options possibles en matière d'usage de la force pour un problème donné. Les estimations du commandant sur le terrain constituaient également une source d'information majeure lors d'opérations. Ces éléments renvoient à ce que Richard Betts appelle l'*influence indirecte* du militaire¹²⁶. Lorsque les États-Unis intervinrent en Corée, Bradley venait ainsi quotidiennement informer Truman du déroulement du conflit¹²⁷. Il faut néanmoins nuancer ces observations : on trouvait également des civils dans les agences du département de la Défense qui s'occupaient de traiter l'information, et le département d'État s'intéressait lui aussi aux questions d'usage de la force. La Central Intelligence Agency fut par ailleurs créée en 1947 pour s'occuper du renseignement ayant trait à la sécurité nationale ; elle était indépendante des forces armées¹²⁸.

La capacité à influencer sur les objectifs des autres participants dans des jeux et arènes différents est dans le cas des membres du JCS essentiellement liée aux témoignages qu'ils peuvent être amenés à faire devant des comités du Congrès. Le *National Security Act* tel qu'amendé en 1949 prévoit en effet la possibilité pour les membres du JCS d'aller présenter de leur propre initiative au Congrès des recommandations concernant le département de la Défense¹²⁹. En pratique ceci s'applique cependant surtout aux questions du budget et de l'allocation des ressources entre les services plutôt qu'aux questions de politique étrangère¹³⁰.

En ce qui concerne l'unité de l'autorité évoquée par Huntington, le bilan est *a priori* mitigé pour notre période. On a vu que la structure du JCS telle qu'elle est prévue dans les textes de 1947 et 1949 ne prévoit pas de *Chief of Staff* de toutes les forces armées, le *chairman* servant principalement de lien entre le JCS et les autorités civiles¹³¹. Ceci entraîna

¹²⁶ BETTS, Richard K., *op. cit.*, p. 5-6 et p. 146-147 ; SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 17 et p. 36-37 ; HALPERIN, Morton H., « The President and the Military », *Foreign Affairs*, vol. 50, n° 2, janvier 1972, p. 310-311.

¹²⁷ BRADLEY, Omar, BLAIR, Clay, *op. cit.*, p. 542.

¹²⁸ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Cong., 61 Stat. 496, 26 juillet 1947, Sec. 102. La CIA remplace le Central Intelligence Group.

¹²⁹ U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, tel que modifié par la Public Law 216, 81st Cong., 63 Stat. 578, 10 août 1949, Sec. 202 (c) (6).

¹³⁰ HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 415-416. S'opposer publiquement au gouvernement peut néanmoins s'avérer risqué. L'amiral Denfeld, membre du JCS, fut remplacé en 1949 parce qu'il ne s'était pas suffisamment rangé du côté du gouvernement face à ses subordonnés qui critiquaient la décision du secrétaire à la Défense d'annuler un projet de porte-avion.

¹³¹ L'U.S. Navy en particulier s'était opposée à une unification qui aurait selon elle ouvert sa sphère de compétence aux autres services. Voir : COLE, Alice C., *et al.* (eds.), *The Department of Defense – Documents*

de fait des désaccords récurrents entre les membres du JCS, puisqu'ils étaient sur un pied d'égalité et défendaient souvent les intérêts de leurs services respectifs quant à la stratégie globale et à la répartition du budget et des missions entre les services¹³². Si la position occupée semble donc avoir *dans certains cas* un impact sur les recommandations proposées, d'autres éléments ont contribué à diviser le militaire pour notre période. Les opinions variaient par exemple d'un individu à l'autre sur la priorité à accorder à la défense de l'Europe ou à celle de l'Asie. Elles variaient également au sujet de la réponse à apporter à une éventuelle agression soviétique, certains étant pragmatiques et d'autres absolutistes. Le JCS était cependant moins divisé sur ces questions puisque ses membres étaient jusque 1953 pour la plupart pragmatiques et tournés vers l'Europe¹³³. Pour des problèmes de politiques plus précis, nous verrons que le JCS se prononçait régulièrement de façon plus monolithique, notamment parce que la démobilisation et les budgets réduits que nous avons évoqués plus tôt l'amenaient à faire preuve de prudence dans l'usage de la force.

Au sujet de l'influence informelle dont parle Huntington, mentionnons également que Bradley acquit rapidement la confiance de Truman comme conseiller militaire suite à ses visites quotidiennes à la Maison Blanche après le début de la guerre de Corée (en 1950 donc)¹³⁴. Selon les grilles d'analyse d'Allison et Huntington, le militaire avait donc certains avantages considérables face aux civils dans les discussions sur l'usage de la force (en plus des responsabilités en la matière établies dans les textes), avantages liés surtout à un quasi-monopole sur l'expertise et dans une moindre mesure sur l'information. Influencer sur le jeu des civils dans d'autres arènes n'était en revanche pas une ressource que les membres du JCS pouvaient véritablement mobiliser au sujet des politiques suivies par le gouvernement, et leur degré d'unité variait *a priori* avec les problèmes traités. Il faut néanmoins rappeler que ces ressources concernaient les domaines touchant au militaire et non à d'autres dimensions de la politique étrangère – l'étendue du domaine de compétence du militaire pour l'usage des forces armées correspondant ici surtout à un usage dans une perspective de combats éventuels.

on Establishment and Organization, 1944-1978, Washington, D.C., Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1978, p. 1-59 ; MILLIS, Walter *et al.*, *op. cit.*, p. 149-155 et p. 169-177.

¹³² POSEN, Barry R., LYNN, William J., « The Case for JCS Reform », *International Security*, vol. 10, n° 3, hiver 1985-1986, p. 73 et p. 75-76 ; MILLIS, Walter *et al.*, *op. cit.*, p. 238-242 et p. 247-250 ; HUNTINGTON, Samuel P., *The Common Defense*, *op. cit.*, p. 369-384 ainsi que le reste de l'ouvrage.

¹³³ Ces clivages recouvraient cependant également en partie les divisions entre services. Voir : BETTS, Richard K., *op. cit.*, p. 81-88 ; JANOWITZ, Morris, *op. cit.*, p. 264-277, 285-291 et p. 311-320.

¹³⁴ BRADLEY, Omar, BLAIR, Clay, *op. cit.*, p. 542.

4. Les acteurs principaux de la politique étrangère et leurs conceptions du rôle des militaires dans la prise de décision

Nous avons vu plus tôt comment la place du militaire au sein des institutions a été définie dans les textes au sortir de la Seconde Guerre mondiale. On peut cependant également s'interroger sur l'importance, pour la contribution des acteurs militaires à la décision, de l'idée que se font les civils et les militaires du rôle des militaires au sein du processus décisionnel. En effet, Allison ne développe pas la question de la volonté des participants d'utiliser leurs avantages respectifs pour faire prévaloir leurs points de vue, puisqu'il considère que cette volonté existe *a priori*. Nous verrons néanmoins que celle-ci peut dépendre de la façon dont les militaires conçoivent leur rôle auprès des autorités civiles. De la même façon, les civils ne considèrent pas forcément le militaire comme un participant de même nature que les autres. Nous examinerons rapidement ici les vues à ce sujet de certains des acteurs principaux au sein de l'administration Truman.

a. Les civils

L'équipe gouvernementale de Truman pour la politique étrangère était largement déconnectée des dynamiques partisanes qui prévalaient pour la sélection des membres de l'administration s'occupant des questions domestiques¹³⁵. Neustadt affirme ainsi que Truman s'est montré à plusieurs occasions particulièrement réceptif aux avis des conseillers qui n'étaient *a priori* pas influencés par des raisonnements partisans, l'auteur citant l'exemple des généraux en particulier¹³⁶. Truman lui-même témoigne dans ses mémoires du respect qu'il portait aux membres du JCS qui avaient dirigé la guerre sous Roosevelt, et il justifia la nomination de plusieurs militaires à des postes civils en affirmant que parmi les officiers de l'U.S. Army et de l'U.S. Navy se trouvaient certains des hommes les plus talentueux de la nation, qui avaient l'expérience pratique nécessaire pour s'occuper de certains des problèmes affectant les États-Unis¹³⁷. Son admiration n'allait cependant pas au militaire dans son

¹³⁵ HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 376-378.

¹³⁶ NEUSTADT, Richard E., *Presidential power: the politics of leadership*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1961, p. 176. Voir également : DONOVAN, Robert J., *Conflict and Crisis: The Presidency of Harry S Truman, 1945-1948*, New York, Norton & Company, 1977, p. 141.

¹³⁷ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 1: Year of Decisions*, Garden City, Doubleday & Company, 1955, p. 17 ; DONOVAN, Robert J., *op. cit.*, p. 143.

ensemble mais à certains généraux plutôt que d'autres¹³⁸. S'il ne dirigeait pas directement le militaire, il exerçait néanmoins un contrôle constant sur les matières militaires, empêchant de fait sa montée comme acteur indépendant des civils et pouvant trop peser face à ces derniers¹³⁹. Si Truman voulait un *chairman* du JCS plus puissant, c'était uniquement pour améliorer la qualité des avis et des évaluations de ce dernier¹⁴⁰. Il ne voulait pas que la politique étrangère soit prisonnière de décisions prises par des fonctionnaires de carrière, y compris les militaires : « The civil servant, the general or admiral, [...] has no authority to make policy »¹⁴¹. Selon Truman, les militaires ne devaient donc intervenir que pour donner des avis au titre d'experts sur les questions militaires, puisque c'est avant tout le président et le département d'État qui s'occupent de la politique étrangère¹⁴². Il n'est par ailleurs pas directement demandé sous Truman aux membres du JCS de prendre en compte des facteurs non militaires dans leurs avis, comme ce sera plus tard le cas avec Kennedy¹⁴³.

George Marshall, que nous avons mentionné plus tôt, était fermement convaincu du bien-fondé d'un contrôle civil du militaire. Pendant la guerre, déjà, il s'était montré extrêmement prudent lorsque les militaires avaient dû s'occuper d'affaires sortant strictement de leur domaine (comme pour l'administration de territoires occupés)¹⁴⁴. Au sujet du JCS, il considérait que ce dernier devait se limiter à faire des recommandations basées uniquement sur une opinion professionnelle militaire :

I feel that this group [le JCS] should be absolutely limited, in time of peace, to recommendation, and on specific subjects only, that is, the general policy on strategy and military posture of the Government [...]. They [...] should have no power of direction, they would be purely a recommending agency, so that the Government, so that the Commander in Chief would have the pure professional opinion as to what was thought to be best, what was thought to be required. Its

¹³⁸ TRUMAN, Harry S., FERRELL, Robert H., *Off the record: the private papers of Harry S. Truman*, Columbia, University of Missouri Press, 1997, p. 47.

¹³⁹ HAYNES, Richard F., *The Awesome Power: Harry S. Truman as Commander in Chief*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1973, p. 265-266.

¹⁴⁰ ZEGART, Amy B., *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford university Press, 1999, p. 133-134.

¹⁴¹ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2: Years of Trial and Hope*, Garden City, Doubleday & Company, 1956, p. 165.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ KENNEDY, John F., *National Security Action Memorandum No. 55*, 28 juin 1951.

¹⁴⁴ POGUE, Forrest C., « George C. Marshall on Civil-Military Relationships in the United States », in KOHN, Richard H. (ed.), *The United States Military under the Constitution of the United States, 1789-1989*, New York, New York University Press, 1991, p. 200 ; POGUE, Forrest C., *George C. Marshall: Organizer of victory (1943-1945)*, New York, Penguin Books, 1993, p. 458-459.

*acceptance, as I said, would be a matter for the civil heads of the Government to determine.*¹⁴⁵

De plus, selon lui, les autorités militaires devaient toujours s'abstenir de prendre des décisions politiques à moins d'en avoir été instruites¹⁴⁶. En matière de politique étrangère, le militaire devait donc se limiter à apporter un avis de professionnel des sujets militaires, la responsabilité des civils dépassant cet aspect restreint.

Dean Acheson, secrétaire d'État de 1949 à 1953, écrit dans son autobiographie qu'il était au moment de la réorganisation de l'établissement militaire en faveur de la création d'un poste de *Chief of Staff* de toutes les forces armées, plutôt que de celle du poste de *chairman* du JCS qui fut finalement décidée. Il explique en effet que les craintes de voir un acteur militaire trop puissant par rapport aux civils étaient selon lui infondées, et que le JCS tel qu'il fut créé fonctionnait mal : « This organization is extremely difficult for civilian officers engaged in foreign affairs to work with. [...] Even on a tentative basis, it is hard for high officials to get military advice in our government »¹⁴⁷. La proposition d'Acheson d'instaurer un *Chief of Staff* unique pour toutes les forces armées doit se comprendre par sa volonté non pas de « protéger » un militaire trop faible face aux civils mais bien de faciliter la communication entre les deux partis pour recevoir plus efficacement des renseignements sur les aspects militaires de la politique étrangère¹⁴⁸. Ici encore le militaire est vu comme un expert dont les renseignements et conseils sont souhaités, qu'ils soient en définitive pris en compte ou non par les civils – lesquels décident *in fine* de la politique à suivre.

Pour Truman, Marshall et Acheson, donc, les acteurs militaires ne participent *a priori* pas à la prise de décision au même titre que les civils. Ils peuvent faire des recommandations et conseiller une option plutôt qu'une autre afin d'informer les civils, mais il appartient *in fine* à ces derniers de choisir. Les militaires ne sont pas vus ici comme des représentants légitimes d'un intérêt, mais comme des experts dont la fonction est d'éclairer les civils sur l'un des aspects des problèmes considérés.

¹⁴⁵ George Marshall, cité dans HOOPEs, Townsend, « Civilian-Military Balance », *Yale Review*, vol. 43, hiver 1953-1954, p. 224-225.

¹⁴⁶ MARSHALL, George C., BLAND, Larry I., *George C. Marshall Interviews and Reminiscences for Forrest C. Pogue* (3rd édition), Lexington, George C. Marshall Foundation, 1996, p. 416.

¹⁴⁷ ACHESON, Dean, *Present at the creation: my years in the State Department*, New York, Norton & Company, Inc., 1969, p. 243-244.

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 244.

b. Les militaires

Le général Bradley, *Chief of Staff* de l'U.S. Army de 1948 à 1949 et *chairman* du JCS de 1949 à 1953, a explicité à plusieurs occasions le rôle que devaient selon lui jouer les militaires auprès du gouvernement. S'il considère que la politique militaire n'est pas séparée et distincte de la politique étrangère, les militaires doivent cependant se limiter à apporter leur expertise et non défendre une politique plutôt qu'une autre :

As the military advisers of the Government, we feel that our job is to take the various courses of action that are suggested in the problem and analyze them from the military viewpoint, telling the President, through the Secretary of Defense, what our capabilities are and as far as we know, what risks are being taken when we pursue either this course or that course. [...] Generally, however, I do not feel that it is Joint Chiefs of Staff responsibility to recommend specifically which course of action the Government should take. We should confine our part to pointing out the military implications and military capabilities. Then, of course, after a decision is reached, we make recommendations on the military action required to carry out such decisions. [...] Perhaps some people might feel that the Joint Chiefs of Staff should stand up and resolutely and strongly recommend a national policy which we would prefer, but to date I have not been convinced that this is the proper role of a military leader. I do not believe that military strategists should choose the course of government action [...].¹⁴⁹

Il faut néanmoins mentionner que Bradley considérait que les membres du JCS devaient tout de même être conscients des aspects politique et diplomatique des questions traitées, mais qu'il était fait appel à eux pour présenter l'aspect militaire¹⁵⁰. Bradley déclara par ailleurs en 1951 qu'il considérait qu'un officier en service n'avait pas à exprimer publiquement son désaccord avec une politique du gouvernement, ce qui indique une volonté de ne pas utiliser la ressource qu'est la capacité à influencer sur le jeu des acteurs dans d'autres arènes¹⁵¹.

Le général Collins, *Chief of Staff* de l'U.S. Army de 1949 à 1953, explique quant à lui dans son autobiographie que certaines des difficultés rencontrées par le JCS pendant la guerre de Corée étaient liées au fait qu'il n'y avait pas de politique définie du gouvernement par rapport au conflit. Les membres du NSC attendaient des recommandations des membres du JCS quant à ce qu'il était possible de faire, et cette position était jugée inconfortable par

¹⁴⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Question of War and Peace in Korea – Address by Gen. Omar Bradley, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2nd of March 1953 », *Department of State Bulletin*, vol. 28, n° 716, 16 mars 1953, p. 414- 415. L'accentuation est d'origine.

¹⁵⁰ U.S. SENATE, 82nd Congress, 1st Session, *Military Situation in the Far East – Hearings Before the Committee on Armed Services and the Committee on Foreign Relations* [ci-après, *MacArthur Hearings*] (Part 2), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, p. 898.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 752-753 et p. 1042.

Collins qui écrit que l'élaboration de plans d'action possibles doit selon lui être avant tout précédée d'une décision des *civils* sur la politique à suivre¹⁵². Janowitz interprète cela comme un exemple de la retenue avec laquelle le militaire exerce son influence¹⁵³.

Le général MacArthur (*Chief of Staff* de l'U.S. Army de 1930 à 1935 et commandant en chef des forces des Nations Unies en Corée de 1950 à 1951) fit quant à lui en 1951 une déclaration ambiguë sur la relation entre le militaire et les civils au pouvoir :

*I find in existence a new and heretofore unknown and dangerous concept that the members of our armed forces owe primary allegiance to those who temporarily exercise the authority of the executive branch of government, rather than to the country and its Constitution which they are sworn to defend.*¹⁵⁴

Donald Bletz écrit néanmoins que MacArthur était conscient du fait qu'il n'en devait pas moins obéir à ses supérieurs, et qu'il ne s'agissait donc pas pour le militaire de prendre des décisions politiques en fonction de sa perception de l'intérêt de l'État, MacArthur visant uniquement à travers cette déclaration à souligner son attachement à la nation¹⁵⁵. Nous reviendrons plus loin sur la position de MacArthur quant aux rôles respectifs du politique et du militaire dans la conduite de la guerre.

Matthew Ridgway, qui remplaça MacArthur comme commandant en chef des forces des Nations Unies en Corée et qui fut *Chief of Staff* de l'U.S. Army de 1953 à 1955, condamne dans son autobiographie les propos de MacArthur au sujet de l'allégeance des militaires, en affirmant qu'ils sous-entendent la possibilité de décider d'appliquer ou non un ordre en fonction de vues personnelles, une conception contraire aux principes militaires¹⁵⁶. Au sujet du rôle du militaire dans la prise de décision, Ridgway écrit que le militaire est là pour fournir une estimation des moyens militaires requis pour chacune des politiques que les civils lui présentent, et non pas pour décider ou aider à décider de la politique à suivre autrement que par le fait de donner des informations sur les aspects militaires¹⁵⁷.

¹⁵² COLLINS, J. Lawton, *War in Peacetime: The History and Lessons of Korea*, Boston, Houghton Mifflin, 1969, p. 263-264.

¹⁵³ JANOWITZ, Morris, *The Professional Soldier*, op. cit., p. 271.

¹⁵⁴ « Text of Address by MacArthur Before Massachusetts Legislature in Boston », *The New York Times*, 26 juillet 1951, p. 12..

¹⁵⁵ BLETZ, Donald F., op. cit., p. 48-49. MacArthur prend soin dans son autobiographie de préciser qu'il reconnaît la suprématie du politique sur le militaire : MACARTHUR, Douglas, *Reminiscences*, New York, Da Capo Press, 1985, p. 393.

¹⁵⁶ RIDGWAY, Matthew B., *The Korean War*, Da Capo Press, 1986, p. 234.

¹⁵⁷ RIDGWAY, Matthew B., *Soldier: The Memoirs of Matthew B. Ridgway*, New York, Harper & Brothers, 1956, p. 271-272. En ce qui concerne les budgets militaires, Ridgway considère que les secrétaires à la Défense ne devraient prendre leurs décisions qu'après avoir écouté attentivement les membres du JCS : *Ibid.*, p. 292.

Cette conception du rôle du militaire, énoncée le plus explicitement par Bradley (qui est aussi le plus extrême dans sa vision du détachement dont doit faire preuve le militaire) renverrait donc à une croyance partagée en la nécessité de s'abstenir de participer à la prise de décision en matière de politique étrangère, sauf pour éclairer les civils sur les aspects militaires. Il n'y aurait pas de volonté d'orienter la décision finale et d'utiliser d'éventuels avantages pour des marchandages. Ceci correspondrait donc essentiellement à un rôle d'expert¹⁵⁸, et ces témoignages vont *a priori* plus loin que ceux des civils puisque selon Bradley si les militaires peuvent faire des recommandations, ce n'est qu'une fois la décision politique prise, et ce n'est qu'au sujet des moyens militaires de la mettre en œuvre. Les militaires ne se verraient ici donc pas comme des *Chiefs* ayant légitimement leur mot à dire au niveau de la politique à suivre. Certains auteurs rappellent néanmoins que les avis et évaluations du JCS peuvent être difficiles à ignorer pour différentes raisons, et qu'à l'inverse de ce qu'affirme Bradley des choix précis sont parfois presque imposés au politique par des militaires insistants¹⁵⁹. Nous verrons donc dans quelle mesure et pour quels types de décisions le militaire peut se montrer résolu à influencer sur la décision finale.

5. Conclusions

Nous avons ici commencé par évoquer brièvement le contexte international au sortir de la Seconde Guerre mondiale, en soulignant l'importance à cette période des questions de sécurité en matière de politique étrangère dans l'esprit des dirigeants américains. Nous avons ensuite analysé les changements institutionnels ayant trait à la place du militaire au sein de l'appareil gouvernemental qui ont eu lieu à la fin des années 1940. La position des acteurs dans les institutions et dans la hiérarchie est en effet fondamentale selon les grilles d'analyse d'Allison et d'Huntington visant à décrire leur pouvoir et l'impact qu'ils peuvent avoir sur la prise de décision. Suite à ces réformes, le militaire est à travers le JCS présent au sein des canaux d'actions principaux pour les questions d'usage de la force, avec, de plus, son

¹⁵⁸ Huntington y voit la marque de ce qu'il définit comme l'éthique professionnelle du militaire : « During the Truman Administration the views of the Joint Chiefs on policy coincided to an astonishing extent with the professional military ethic ». HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 374.

¹⁵⁹ SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 29. Un sénateur critiqua par ailleurs en 1952 les membres du JCS en disant qu'il ne les voyait plus comme des experts car ils étaient selon lui politisés, mais nous n'abordons pas cette question ici puisqu'il leur reprochait non pas de participer à l'élaboration des politiques du gouvernement mais de les défendre auprès du public. Ceci peut néanmoins limiter l'influence du JCS s'il est vu comme lié à l'administration précédente par de nouveaux arrivants à la Maison Blanche, car cela peut entraîner des nominations d'officiers partageant les vues du nouveau gouvernement. *Ibid.*, p. 20-21 ; HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State*, *op. cit.*, p. 385-386 ; MILLIS, Walter *et al.*, *op. cit.*, p. 377.

chairman qui commence progressivement à assister aux réunions du NSC. Si la position du Joint Board puis du JCS était celle d'une immédiateté sous le président de 1939 jusqu'à quelques années après la guerre, le JCS n'en occupe pas moins une place importante au sein de l'appareil gouvernemental, même s'il est placé en-dessous du secrétaire à la Défense.

Au sujet des avantages dont dispose le militaire face aux civils pour les questions d'usage de la force, son expertise sur ces matières est logiquement sa ressource principale face à des civils manquant pour la plupart de connaissances précises sur ces questions. Il peut également exercer une influence indirecte à travers un contrôle éventuel de l'information nécessaire à la prise de décision, notamment sur les capacités disponibles, ainsi qu'à travers l'interprétation de cette information. Si les membres du JCS sont par ailleurs peu fréquemment d'accord sur les questions de stratégie globale et de distributions des ressources, les capacités disponibles relativement restreintes dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale peuvent *a priori* contribuer à les faire parler d'une même voix pour les questions d'intervention, ce qui est selon Huntington un élément essentiel de leur capacité à peser sur les décisions.

Nous avons ensuite étudié un élément qui n'est pas repris dans les grilles de ces auteurs, les conceptions des civils et des militaires du rôle des militaires dans le processus décisionnel. C'est du côté des militaires, en la personne de Bradley, que se trouve la conception la plus restreinte de ce rôle (en tout cas dans le témoignage cité). Les civils, s'ils considèrent clairement qu'il leur revient de décider entre eux, considèrent tout de même que le militaire peut faire des conseils sur la marche à suivre (ils utilisent en tout cas les termes *advice* et *advisors*, lequel est également celui présent dans les textes). Il y a chez les acteurs une intégration d'une distinction entre civils et militaires. Ceci peut donc jouer comme nous l'avons dit sur la volonté d'influer sur la prise de décision, ce qu'Allison n'approfondit pas.

Snyder et Sapin font quant à eux une distinction entre les rôles d'experts et de représentants que peuvent jouer les militaires. Le rôle d'experts correspond à la description de Bradley : les militaires sont appelés par les hommes politiques pour fournir certaines connaissances ou compétences précises afin d'aider ces derniers à décider, mais ils ne sont pas là pour décider et ils n'ont pas à exiger que leur avis soit écouté ou suivi, ni même à demander d'être appelés pour le fournir (les auteurs vont plus loin que Bradley puisqu'ils incluent également dans cette définition la possibilité pour les militaires de faire des recommandations)¹⁶⁰. Dans leur rôle de représentants, en revanche, les militaires sont là pour représenter les intérêts et les responsabilités du militaire comme organisation ; il leur est

¹⁶⁰ SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 35.

reconnu une légitimité à participer à la prise de décision sur les questions qui concernent directement ou indirectement le militaire¹⁶¹. Sapin et Snyder, qui écrivent en 1954, disent observer un glissement progressif du rôle initial d'experts vers celui de représentants, sans véritablement entrer dans les détails¹⁶². Si ces éléments dépassent le cadre du présent travail, ils constituent néanmoins une piste de recherche intéressante puisque participer aux discussions en tant que représentant plutôt qu'expert amènerait *a priori* le militaire à davantage tenter d'imposer son point de vue, comme dans le modèle d'Allison.

Nous allons maintenant étudier trois exemples de décisions au sujet de questions de politique étrangère, et vérifier si le militaire a effectivement eu une influence quant au contenu des décisions finales, à quel niveau, et de quelle manière.

¹⁶¹ SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 35.

¹⁶² *Ibid.*, p. 35-40.

III. Le militaire et la prise de décision : trois exemples

La première politique du gouvernement américain que nous analyserons ici est celle qui concerne les modalités de l'aide militaire apportée au gouvernement grec à la fin des années 1940 dans le cadre de la guerre civile grecque. Nous nous pencherons plus précisément sur les discussions ayant lieu au début de 1948 sur le type d'aide militaire à envoyer. Nous étudierons ensuite la réponse des États-Unis au blocus de Berlin, lequel commence le 24 juin 1948. Nous nous intéresserons enfin à la décision américaine d'intervenir militairement contre la Corée du nord, décision prise à la fin du mois de juin 1950 suite à l'attaque de la Corée de sud par les Nord-Coréens (ce dernier cas a donc lieu après l'adoption en 1949 des amendements au *National Security Act*).

1. L'aide militaire apportée au gouvernement grec

Le 12 mars 1947, Truman fait un discours devant le Congrès américain pour l'inviter à adopter des mesures d'aide à la Grèce (et à la Turquie), l'armée grecque ne se défendant que difficilement face à des rebelles communistes dont les actions menacent l'existence de l'État lui-même¹⁶³. Le 22 mai, le Congrès suit Truman et autorise également l'envoi d'un nombre limité de militaires pour assister le pays en tant que conseillers¹⁶⁴. Le Royaume-Uni informe cependant les États-Unis le 30 juillet qu'il compte retirer ses troupes armées de Grèce, et malgré les demandes américaines ce départ est retardé mais pas annulé¹⁶⁵. Les États-Unis hésitèrent alors entre plusieurs options allant du déploiement de forces armées américaines en Grèce pour contrer les rebelles, jusqu'au maintien d'une présence limitée à travers des conseillers militaires aidant l'armée grecque¹⁶⁶. Les discussions sur le sujet eurent principalement lieu au début de 1948. Les principaux acteurs concernés furent le secrétaire

¹⁶³ TRUMAN, Harry S., *Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine*, loc. cit.

¹⁶⁴ U.S. CONGRESS, *An act to provide for assistance to Greece and Turkey*, Public Law 75, 80th Cong., 61 Stat. 103, 22 mai 1947.

¹⁶⁵ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The British Chargé (Balfour) to the Secretary of State – 30th of July, 1947 », *FRUS, 1947. The Near East and Africa – Volume V*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1947, p. 268 ; CONDIT, Kenneth W., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 2: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1947-1949*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996, p. 18-20.

¹⁶⁶ Le Joint U.S. Military Advisory and Planning Group, avec à sa tête James Van Fleet (qui arriva en Grèce en février 1948), ne devait initialement compter qu'environ deux cents hommes : REARDEN, Steven L., *The History of the Office of the Secretary of Defense, Vol. 1: The Formative Years, 1947-1950*, Washington, D.C., Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1984, p. 151.

d'État Marshall (notamment à travers le sous-secrétaire d'État Lovett), le secrétaire à la Défense Forrestal, les membres du NSC, ainsi que le JCS¹⁶⁷. Le président ne participa pas directement aux discussions (en tout cas pas de manière officielle), et se contenta d'approuver les conclusions auxquelles étaient arrivés ses conseillers.

La position du JCS sur la question de l'envoi de troupes militaires en Grèce fut formulée très rapidement, en novembre 1947, et ne se modifia pas par la suite. Un document déclarant que les États-Unis devraient aider à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Grèce à travers l'utilisation de moyens politiques, économiques et si nécessaire militaires fut en effet approuvé au cours du mois par le NSC et ensuite signé par Truman¹⁶⁸. Forrestal demanda néanmoins l'avis du JCS de manière informelle (ce qu'il fit par la suite régulièrement¹⁶⁹), et celui-ci répondit explicitement que tout déploiement de troupes additionnelles serait problématique vu l'état des effectifs des forces armées américaines¹⁷⁰.

Entre le 6 janvier et le 13 février 1948, Forrestal demanda encore, et à deux reprises, l'avis du JCS sur la question – et cela toujours de manière informelle. La directive NSC 5, mise en circulation le 6 janvier 1948 par le personnel du NSC, stipulait en effet que les États-Unis devaient être prêts à envoyer des forces armées en Grèce s'il apparaissait que l'utilisation de telles forces fût indispensable à la survie du pays¹⁷¹. Le département d'État était à ce moment divisé entre ceux qui préconisaient de s'engager à intervenir automatiquement si dans le futur la situation devenait critique pour le gouvernement grec, et ceux qui préféraient ne pas encore prendre de décision¹⁷². Le 8 janvier, dans sa réponse à Forrestal, le JCS répéta exactement ce qu'il avait exprimé en novembre :

- a. Any additional deployment of the United States armed forces to this area will, in view of our present extended position, automatically raise the question of the advisability of partial mobilization, and*
- b. Any deployment of appreciable military strength in this area will make a partial mobilization a necessity.*¹⁷³

¹⁶⁷ On peut ajouter à cette liste certains *Indians* et *Staffers* du NSC et du département d'État.

¹⁶⁸ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum prepared in the Department of State – Undated », *FRUS, 1947. The Near East and Africa – Volume V, op. cit.*, p. 575-576 ; U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Acting Secretary of State to President Truman – 24th of November, 1947 », *FRUS, 1947. The Near East and Africa – Volume V, op. cit.*, p. 623-624.

¹⁶⁹ CONDIT, Kenneth W., *op. cit.*, p. 16.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 16-17.

¹⁷¹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « NSC 5: The Position of the United States With Respect to Greece – 6th of January 1948 », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 5.

¹⁷² Voir en particulier : U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Report Prepared by the Policy Planning Staff – 10th of January 1948 », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV, op. cit.*, p. 21-22.

¹⁷³ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Forrestal) – 8th of January 1948 », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV, op. cit.*, p. 8-9.

Une nouvelle version de la directive (intitulée NSC 5/1) fut mise en circulation le 3 février, et elle passait en revue plusieurs actions possibles de la part des États-Unis, dont une mobilisation partielle qui n'était cependant mentionnée que comme une mesure parmi d'autres et non en tant que préalable à un déploiement de forces comme le voulait le JCS¹⁷⁴. Cette nouvelle version se basait notamment sur la réunion du NSC du 13 janvier, au cours de laquelle Marshall avait à travers Lovett déclaré qu'il fallait mieux analyser la question avant de s'engager à intervenir automatiquement en cas de déroute de l'armée grecque¹⁷⁵. Le JCS confirma encore une fois sa position à Forrestal le 11 février, mais la directive NSC 5/1 fut tout de même adoptée (en tant que NSC 5/2) par le NSC le 12 février, Forrestal et Marshall s'interrogeant au cours de la réunion sur le nombre de troupes qu'il serait envisageable de déployer si la situation venait à se détériorer¹⁷⁶. Il fut cependant décidé de consulter officiellement le JCS pour des commentaires et recommandations sur l'éventualité d'un envoi de troupes armées¹⁷⁷.

Le JCS réaffirma à cette occasion sa position le 19 avril, en ajoutant de plus que tout envoi (même symbolique) de forces militaires en Grèce serait du point de vue militaire peu judicieux à moins d'être sûr : (1) de pouvoir soutenir ces forces autant que nécessaire, (2) que cela ne déclencherait pas une action de l'U.R.S.S. ou d'un de ses satellites et (3) qu'aucune autre action militaire ne serait entreprise ailleurs ; Forrestal approuva leurs commentaires¹⁷⁸. Ceux-ci furent repris dans la directive NSC 5/3, qui fut discutée et adoptée (en tant que NSC 5/4) par le NSC le 3 juin et signé par Truman le 21 juin¹⁷⁹. Dans la conclusion du document, il fut notamment affirmé qu'il ne fallait pas envoyer de forces armées en Grèce pour le moment (le NSC se pencherait tout de même sur le sujet si la situation venait à se dégrader), ceci se fondant à la fois sur une amélioration de la situation sur le terrain et sur les recommandations des différences agences interrogées, dont le JCS¹⁸⁰. Malgré des difficultés rencontrées par

¹⁷⁴ CONDIT, Kenneth W., *op. cit.*, p. 26.

¹⁷⁵ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff – 13th of January 1948 », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet union – Volume IV, op. cit.*, p. 27-28..

¹⁷⁶ FORRESTAL, James, MILLIS, Walter, *Journal de Forrestal, Secrétaire à la défense des États-Unis, 1944-1949*, Paris, Amiot-Dumont, 1952, p. 272-273 ; REARDEN, Steven L., *op. cit.*, p. 154.

¹⁷⁷ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Report by the National Security Council to President Truman – 12th of February 1948 », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet union – Volume IV, op. cit.*, p. 50.

¹⁷⁸ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Secretary of Defense (Forrestal) to the National Security Council – 19th of April 1948 », *FRUS, 1948. General; The United Nations – Volume I, Part 2*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 564-567

¹⁷⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Editorial note », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV, op. cit.*, 1948, p. 101.

¹⁸⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Report to the National Security Council by the Executive Secretary of the Council (Souers) – 25th of May 1948 », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV, op. cit.*, 1948, p. 93-95.

l'armée grecque à la fin de 1948 il n'y eut pas de déploiement de troupes armées américaines dans le conflit (celui-ci se termina en 1949)¹⁸¹.

Si l'amélioration de la situation sur le terrain a très probablement contribué à la décision de ne pas envoyer de troupes, il faut néanmoins rappeler que certains membres du département d'État voulaient au début de l'année que les États-Unis s'engagent à intervenir dans le cas où la situation se détériorerait¹⁸². Or, un tel engagement ne fut jamais pris. Les membres du JCS adoptèrent une position tranchée et unanime sur la question dès novembre 1947, et Forrestal leur demanda leur opinion de façon informelle à plusieurs reprises, approuvant *in fine* dans son intégralité leur réponse à la demande cette fois-ci officielle du NSC d'étudier la question. Forrestal relate d'ailleurs le 12 février dans son journal que le NSC n'attendit pas la lettre du 19 avril pour avoir à l'esprit l'avis du JCS : « En ce qui concerne l'assistance militaire au gouvernement grec sous la forme d'un envoi d'unités américaines, on s'est référé à la lettre des chefs d'état-major »¹⁸³. Steven Rearden rapporte par ailleurs que Lovett aurait déclaré au NSC le 13 janvier que Marshall lui avait affirmé être en accord complet avec les vues du JCS¹⁸⁴. Si la décision finale fut prise par les participants aux réunions du NSC, il semble que la position du JCS ait contribué à mettre de côté l'idée d'une intervention armée ainsi que d'un engagement à intervenir en cas de détérioration de la situation. Forrestal contribua de plus en les consultant de manière informelle (en tant que ses conseillers militaires principaux) à diffuser les vues des membres du JCS.

2. La réponse au blocus de Berlin de 1948

Le 24 juin 1948, les Soviétiques interdisent l'accès de Berlin-Ouest aux Occidentaux par l'eau, le rail et la route¹⁸⁵. Le blocus fait suite à une série de mesures mises en œuvre depuis le 1^{er} avril et rendant l'accès à la ville plus contraignant pour les trois autres puissances ayant une zone à Berlin (les États-Unis, le Royaume-Uni et la France). Nous examinerons ici la

¹⁸¹ CONDIT, Kenneth W., *op. cit.*, p. 29 et p. 31-32.

¹⁸² John Hickerson, directeur du bureau des affaires européennes, critiqua en juin les « military boys » du JCS qui ne comprenaient pas que, si les troupes étaient déployées, elles seraient néanmoins retirées en cas d'intervention soviétique : U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Director of the Office of European Affairs (Hickerson) to the Under Secretary of State (Lovett) – 1st of June 1948 », *FRUS, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV, op. cit.*, p. 98-99.

¹⁸³ FORRESTAL, James, MILLIS, Walter, *op. cit.*, p. 272.

¹⁸⁴ REARDEN, Steven L., *op. cit.*, p. 153.

¹⁸⁵ Ce blocus est notamment lié à la tenue de la conférence de Londres et à la décision des Français, des Britanniques et des Américains d'introduire une nouvelle monnaie, le deutschemark, dans leurs zones respectives en Allemagne et à Berlin-Ouest. Nous n'aborderons pas davantage ici ces aspects de la crise.

réponse américaine au blocus. Nous étudierons surtout les rôles de Truman, du général Clay¹⁸⁶ et du NSC¹⁸⁷, en plus de celui du JCS et de ses membres. Les décisions que nous analyserons seront celle de commencer puis de poursuivre un pont aérien, celle de rester à Berlin, et celle de ne pas tenter de rejoindre Berlin par la route avec un convoi armé.

C'est le général Clay qui initia par ses actions le pont aérien. Il avait déjà utilisé un pont aérien réduit au début du mois d'avril pour faire face aux premières difficultés créées par les Soviétiques¹⁸⁸, et il décida donc le 25 juin de commencer à ravitailler la ville par avion, comme mesure provisoire¹⁸⁹. C'est ensuite Truman qui, le jour suivant et sans consulter le JCS, choisit de renforcer le pont aérien en utilisant tous les avions disponibles¹⁹⁰. Il fut par la suite décidé le 22 juillet au NSC d'ajouter septante-cinq avions à ceux déjà mobilisés, et de construire un nouvel aérodrome dans Berlin-Ouest¹⁹¹. Or Truman, Clay et les membres du JCS étaient présents à cette réunion du NSC (à titre individuel, le JCS n'étant pas officiellement invité), ce qui permit à ces derniers de s'exprimer sur le pont aérien¹⁹². Le général Vandenberg (*Chief of Staff* de l'U.S. Air Force) émit ainsi des réserves durant la réunion quant au nombre d'avions utilisés. Il considérait notamment qu'en déployer autant pour le pont aérien serait dommageable aux capacités stratégiques américaines s'ils venaient à être détruits¹⁹³. Clay, quant à lui, mit en avant le succès du dispositif et ajouta qu'il était nécessaire d'encore augmenter les volumes transportés chaque jour¹⁹⁴. Truman répliqua à Vandenberg qu'il valait mieux ravitailler Berlin par pont aérien que d'essayer de faire passer un convoi armé, et il trancha en faveur de Clay¹⁹⁵. Un mémorandum exprimant la position officielle du JCS sur la situation à Berlin avait été envoyé le même jour à Forrestal (le mémorandum rejoignait les vues de Vandenberg au sujet des capacités réduites en cas de guerre si trop d'avions étaient utilisés pour le pont aérien), mais trop tard pour qu'il soit communiqué au NSC. En octobre, au moment de décider si de nouveaux avions seraient

¹⁸⁶ Le Général Clay était à l'époque à la tête de l'EUCOM (European Command, U.S. Army) et gouverneur militaire de la zone d'occupation des États-Unis en Allemagne.

¹⁸⁷ Marshall joua un rôle important au cours du blocus au niveau diplomatique, mais nous n'en parlerons pas ici. Voir notamment : POGUE, Forrest C., *George C. Marshall: Statesman (1945-1959)*, New York, Penguin Books, 1989, p. 297-315 et p. 404-412.

¹⁸⁸ « From Clay for Bradley – 2nd of April, 1948 » dans SMITH, Jean Edward (ed.), *The Papers of General Lucius D. Clay: Germany 1945-1949 – vol. 2*, Bloomington, Indiana University Press, 1974, p. 611-612.

¹⁸⁹ SHLAIM, Avi, *The United States and the Berlin blockade, 1948-1949: a study in crisis decision-making*, Berkeley, University of California Press, 1983, p. 202-206.

¹⁹⁰ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 123.

¹⁹¹ REARDEN, Steven L., *op. cit.*, p. 294.

¹⁹² Le *Chief of Naval Operations*, l'amiral Denfeld, était remplacé par le vice-CNO.

¹⁹³ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 124-126.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 124.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 125-126.

ajoutés au dispositif avec l'approche de l'hiver, le JCS recommanda au secrétaire à la Défense et au NSC d'accorder à Clay les C-54 qu'il demandait, mais affirma que maintenir le pont aérien affecterait négativement la capacité de l'établissement militaire à assurer ses responsabilités en matière de sécurité nationale¹⁹⁶. Les avions furent accordés par le NSC et Truman mais les remarques du JCS sur le pont aérien écartées¹⁹⁷.

La décision de rester à Berlin quoi qu'il arrive fut prise avant tout par Truman, et exprimée le 28 juin au cours d'une réunion avec Forrestal et deux autres conseillers. Forrestal écrit en effet : « Quand la discussion en est venue à notre politique future en Allemagne – resterions-nous à Berlin ou non ? – le Président a interrompu pour dire que ce point ne souffrait pas de discussion : nous resterions »¹⁹⁸. Si Truman se réservait encore la possibilité de changer de décision¹⁹⁹, il réaffirma sa position auprès de Marshall et Forrestal le 19 juillet. Il écrit à cette occasion dans son journal : « I'd made the decision ten days ago to *stay in Berlin*. [...] I don't pass the buck, nor do I alibi out of any decision I make »²⁰⁰. Il était appuyé par Clay dans sa décision de rester à Berlin, qui déclara à la réunion du 22 juillet du NSC que quitter Berlin aurait des conséquences très négatives sur les plans des États-Unis en Allemagne de l'Ouest²⁰¹. Le JCS ne fut pas consulté officiellement, et il ne semble pas avoir joué un rôle dans la décision de Truman. Lorsqu'il lui fut en effet demandé en octobre par le NSC (à travers Forrestal) d'évaluer les implications du point de vue militaire d'une poursuite du pont aérien pendant l'hiver, le JCS critiqua la politique actuelle de rester à Berlin quoi qu'il arrive (« in any event »). Il affirma qu'il fallait mieux réfléchir à cette position et décider si les États-Unis étaient prêts à entrer en guerre pour Berlin : si c'était le cas, il fallait se préparer militairement à un conflit éventuel, si ce n'était pas le cas il fallait aller dans le sens d'un départ progressif de la ville. Cette affirmation fut fortement critiquée par les civils lors de la réunion du NSC du 14 octobre, les militaires étant accusés d'agir pour obtenir de plus importants budgets, et les membres du JCS retirèrent leurs rapports pour les reformuler²⁰².

¹⁹⁶ CONDIT, Kenneth W., *op. cit.*, p. 77-79. Le JCS recommanda en conséquence que les capacités militaires des États-Unis soient augmentées : *Ibid.*, p. 78.

¹⁹⁷ SHLAIM, Avi, *op. cit.*, p. 361-364 ; REARDEN, Steven L., *op. cit.*, p. 298-299. Clay affirma en 1974 que lorsqu'il était retourné à Washington en octobre 1948 pour obtenir des avions supplémentaires, c'est Truman qui les lui avait accordés malgré des objections des membres du JCS. Le JCS avait cependant déjà recommandé au NSC d'attribuer les avions à Clay : MCKINZIE, Richard D., CLAY, Lucius D., *Oral History Interview with Lucius D. Clay* (transcript), Truman Library, 16 juillet 1974, p. 38-40, disponible sur : <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/clay1.htm>.

¹⁹⁸ FORRESTAL, James, MILLIS, Walter, *op. cit.*, p. 318.

¹⁹⁹ SHLAIM, Avi, *op. cit.*, p. 221-222.

²⁰⁰ TRUMAN, Harry S., FERRELL, Robert H., *op. cit.*, p. 145. Les italiques sont d'origine.

²⁰¹ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 124.

²⁰² CONDIT, Kenneth W., *op. cit.*, p. 77-78 et p. 79-80.

La décision de ne pas envoyer de convoi armé pour essayer de rejoindre Berlin par la route fut en revanche très clairement le résultat de l'opposition du JCS à un tel projet. Lors des premières difficultés d'avril, Clay avait déjà proposé d'envoyer un convoi armé pour traverser la zone soviétique sans devoir obéir aux nouvelles mesures imposées par les Soviétiques²⁰³. Bradley, en tant que *Chief of Staff* de l'U.S. Army et supérieur de Clay, lui avait répondu qu'il ne devait pas prendre de telle mesure sans consulter ses supérieurs à Washington²⁰⁴. Le 25 juin, Clay affirma qu'il était convaincu qu'un convoi armé parviendrait à rallier Berlin, ce qu'il proposa encore de faire les 10 et 15 juillet, en précisant qu'il avertirait au préalable les Soviétiques²⁰⁵. Bradley lui répondit que différentes options, y compris celle du convoi armé, étaient en cours d'examen, mais que toute décision sur le sujet devait être prise au plus haut niveau²⁰⁶. La position du JCS était qu'il ne fallait pas envoyer de convoi armé vu les risques que le projet comportait, et que plusieurs conditions devaient de toute façon être remplies au préalable²⁰⁷. Ces vues du JCS prévalurent lors de la réunion du NSC du 22 juillet, et Clay lui-même reconnut que les Russes essaieraient sans doute de bloquer le convoi par la force²⁰⁸. Truman confia par la suite à Clay que s'il n'avait pas donné son accord pour un convoi, c'était parce qu'il ne voulait pas s'opposer à ses chefs militaires²⁰⁹. Le convoi en question ne fut jamais organisé.

Plusieurs remarques sont ici de mise. Il apparaît tout d'abord que le JCS n'a joué presque aucun rôle dans la décision politique générale de rester à Berlin. Le Royaume-Uni proposa dès le 26 juin de faire appel au JCS et à son équivalent britannique pour analyser la question du blocus du point de vue militaire²¹⁰, mais l'idée fut mise de côté par les dirigeants américains qui ne trouvaient « pas [...] grand intérêt aux discussions du Conseil mixte des

²⁰³ « From Clay Personal for Chief of Staff [Bradley] – 1st of April, 1948 » dans SMITH, Jean Edward (ed.), *op. cit.*, p. 607.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 608.

²⁰⁵ « From Clay Personal and Eyes Only for Draper – 25th of June, 1948 », *Ibid.*, p. 696-697 ; « From Clay Personal for Bradley – 10th of July, 1948 », *Ibid.*, p. 733-736 ; « From Clay Eyes Only for Bradley – 15th of July, 1948 », *Ibid.*, p. 739-740.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 740.

²⁰⁷ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Secretary of Defense (Forrestal) to the Secretary of State – 28th of July, 1948 », *FRUS, 1948. Germany and Austria – Volume II*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 994.

²⁰⁸ CONDIT, Kenneth W., *op. cit.*, p. 77-78

²⁰⁹ MCKINZIE, Richard D., CLAY, Lucius D., *op. cit.*, p. 38. Robert Murphy, le conseiller politique de Clay, confirme dans son autobiographie que Truman était plus disposé que les membres du JCS à prendre des chances : MURPHY, Robert D., *Diplomat Among Warriors*, Garden City, Doubleday, 1964, p. 316.

²¹⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State – 26th of July, 1948 », *FRUS, 1948. Germany and Austria – Volume II, op. cit.*, p. 923-924.

chefs d'état-major »²¹¹. Lorsque les Britanniques insistèrent, Truman donna son accord en avertissant les membres du JCS qu'il voulait rester à Berlin le plus longtemps possible et qu'ils n'étaient pas autorisés à prendre des engagements auprès de leurs homologues²¹². C'est au sujet du convoi armé, c'est-à-dire au sujet de l'action qui aurait le plus directement opposé Soviétiques et Américains (avec un risque d'usage de la force d'un côté ou de l'autre), que le JCS eut une influence prédominante. C'était une influence négative, puisqu'il déconseillait une action, et ses membres présentaient par ailleurs un front uni sur la question. Clay lui-même admit qu'à ce stade-là de la crise le convoi serait sans doute intercepté. Au sujet du pont aérien, en revanche, Vandenberg fut le seul à exprimer ses doutes lors de la réunion du 22 juillet quant au nombre d'avions utilisés, et le président put s'appuyer sur Clay qui préconisait d'en utiliser davantage. Clay avait par ailleurs un avantage déterminant dans les discussions puisqu'en tant que commandant sur le terrain il disposait d'informations et d'une expérience de la situation que les autres acteurs n'avaient pas. Les dirigeants dépendirent d'ailleurs largement de ses évaluations et informations au cours de la crise²¹³. Les décisions ne se firent donc pas à travers des négociations entre conseillers, l'enjeu étant avant tout de convaincre Truman du bien-fondé de sa position.

3. La décision d'intervenir en Corée

Le 24 juin 1950²¹⁴, la Corée du Sud est attaquée par la Corée du Nord, dont les troupes remportent rapidement les premiers affrontements. Les forces sud-coréennes se révèlent progressivement incapables d'arrêter l'avancée des agresseurs. Les dirigeants américains prirent donc au cours de la semaine qui suivit le début de l'offensive nord-coréenne une série de décisions au sujet de la réponse à y apporter. Nous étudierons ici celles qui entraînèrent la décision finale d'utiliser des troupes au sol américaines dans le conflit. Ces décisions furent notamment prises à travers une série de réunions auxquelles participèrent Truman, Acheson (secrétaire d'État), Johnson (secrétaire à la Défense) et les membres du JCS²¹⁵. Nous verrons également le rôle joué par le général MacArthur.

²¹¹ FORRESTAL, James, MILLIS, Walter, *op. cit.*, p. 317. On voit donc une nette évolution depuis la Seconde Guerre mondiale durant laquelle le *Combined Chiefs of Staff*, réunissant les deux états-majors, avait joué un rôle majeur dans les décisions des deux alliés.

²¹² SHLAIM, Avi, *op. cit.*, p. 224.

²¹³ *Ibid.*, p. 272.

²¹⁴ Fuseau horaire de Washington, D.C. ; cette date correspond au 25 juin en Corée.

²¹⁵ D'autres conseillers, les *Indians* d'Allison, ont également participé à chacune des réunions.

La première réunion de haut niveau sur la question fut une réunion *ad hoc* organisée le 25 juin à la Blair House, où Truman résidait. C'est le secrétaire d'État Acheson qui proposa une première liste de mesures, dont une aide en matériels militaires à la Corée du Sud et l'utilisation de l'U.S. Air Force pour protéger l'évacuation des Américains sur place²¹⁶. Truman écouta l'avis de chacun des participants sur ces mesures et sur la réponse à apporter à l'attaque²¹⁷. Tous les conseillers présents étaient d'accord sur le fait qu'il fallait contrer l'agression nord-coréenne²¹⁸, et Truman et Acheson n'avaient par ailleurs pas attendu la réunion pour s'en convaincre²¹⁹. Les mesures furent adoptées. La décision d'utiliser activement les forces armées américaines vint le lendemain, de nouveau à l'initiative du secrétaire d'État. Au vu de la situation qui se dégradait, il proposa lors d'une nouvelle réunion à la Blair House d'utiliser l'U.S. Air Force et l'U.S. Navy directement contre les forces nord-coréennes (tout en limitant leurs opérations au territoire de la Corée du Sud)²²⁰. Truman approuva, convaincu qu'il fallait répondre à ce qu'il considérait comme une manœuvre soviétique²²¹. La décision d'autoriser l'attaque de cibles sur le territoire de la Corée du Nord fut, elle, prise le 28 juin au cours d'une réunion du NSC organisée à la demande du secrétaire à la Défense. Il avait préparé avec le JCS une directive permettant de telles opérations parce que les troupes nord-coréennes continuaient d'avancer, et tous deux proposaient également d'utiliser un nombre limité de troupes au sol pour aider à l'évacuation et protéger un port et un aérodrome dans le sud²²². Truman et Acheson acceptèrent²²³. Enfin, la décision d'utiliser des troupes au sol pour repousser activement les Nord-Coréens fut prise le 30 juin après la réception d'un message du général MacArthur (alors commandant en chef des forces américaines en Extrême-Orient) indiquant que c'était la seule solution pour éviter une victoire nord-coréenne. Il demandait l'autorisation de déployer immédiatement un régiment, puis de le

²¹⁶ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup) – 25th of June, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, p. 157-158.

²¹⁷ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 334.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 405 ; TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 333.

²²⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup) – 26th of June, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII, op. cit.*, p. 179.

²²¹ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 337. Truman précisa cependant au cours de la réunion qu'il ne voulait pas entrer en guerre : U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup) – 26th of June, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII, op. cit.*, p. 183.

²²² SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 3: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1950-1951 (The Korean War, Part One)*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1998, p. 45-46 ; PAIGE, Glenn D., *The Korean Decision, June 24-30, 1950*, New York, The Free Press, 1968, p. 244-245.

²²³ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 341.

renforcer par deux divisions²²⁴. Truman accéda immédiatement à sa demande concernant le régiment, et donna ensuite l'ordre que MacArthur utilise l'ensemble des troupes à sa disposition contre la Corée du Nord après une réunion à la Maison Blanche où la proposition fut unanimement approuvée par ses conseillers²²⁵.

Une première remarque qui s'impose ici est que les réunions au cours desquelles furent prises les décisions que nous avons mentionnées étaient toutes des réunions *ad hoc*, celle du NSC excepté. Les membres du JCS participèrent à chacune d'entre elles, et Truman déclara le 28 juin que leur présence à Washington était absolument nécessaire²²⁶. Les premières propositions des 25 et 26 juin concernant l'aide à apporter à la Corée du Sud furent cependant présentées par le secrétaire d'État et non par le JCS²²⁷. Truman et Acheson étaient d'ailleurs déjà convaincus qu'il était impensable de ne pas agir face à l'agression nord-coréenne, et les objectifs fondamentaux n'étaient donc pas le produit d'une influence des militaires. La décision d'utiliser la force elle-même vint avant tout du secrétaire d'État et non de ces derniers²²⁸. Le secrétaire à la Défense et les membres du JCS intervinrent davantage par la suite, à travers leurs analyses de la situation sur le terrain et des moyens à utiliser. Les militaires agissaient cependant avant tout en réaction aux derniers développements en Corée plutôt que selon un plan d'action prédéterminé, puisqu'ils n'en avaient pas de prévu pour cette situation précise²²⁹, et ils étaient divisés dans leurs évaluations de la situation. Si Bradley, alors *chairman* du JCS, considérait que les Soviétiques les testaient et qu'il serait bienvenu de se montrer fermes (il ne s'inscrivait donc en l'occurrence pas dans sa définition du rôle des militaires)²³⁰, il était à la fois réticent à utiliser des troupes au sol²³¹ et dubitatif face aux capacités de l'U.S. Navy et de l'U.S. Air Force d'arrêter seules les Nord-Coréens²³². Les représentants de ces deux derniers services au JCS pensaient en revanche initialement qu'il serait possible de se passer de troupes au sol, tandis que le *Chief of Staff* de l'U.S. Army

²²⁴ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Commander in Chief, Far East (MacArthur) to the Secretary of State – 30th of June, 1950 », *FRUS. Korea – Volume VII, op. cit.*, 1950, p. 249.

²²⁵ ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 412.

²²⁶ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 341.

²²⁷ Acheson aurait cependant affirmé que ses recommandations du 25 juin avaient été préparées conjointement avec le JCS : SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *op. cit.*, p. 34.

²²⁸ Johnson témoigna plus tard que les militaires n'avaient ni recommandé ni déconseillé l'usage de la force : CONDIT, Kenneth W., *The History of the Office of the Secretary of Defense, Vol. 2: The Test of War, 1950-1953*, Washington, D.C., Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1988, p. 54 ; SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *op. cit.*, p. 53.

²²⁹ GEORGE, Alexander L., « American Policy-Making and the North Korean Aggression », *World Politics*, Vol. 7, No. 2, January 1955, p. 217-218.

²³⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup) – 25th of June, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII, op. cit.*, p. 158.

²³¹ *Ibidem* ; BRADLEY, Omar, BLAIR, Clay, *op. cit.*, p. 536-538.

²³² ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 408.

rejoignait Bradley sur ce point²³³. La décision finale d'envoyer des hommes sur le sol coréen suivit l'estimation de MacArthur, mais elle était dans la continuation logique des décisions initiales prises par les civils, même s'ils espéraient au début ne pas devoir aller jusqu'à cet extrême pour que les Nord-Coréens soient repoussés²³⁴.

4. Conclusions

Comme le soulignent Gibson et Snider, comparer une décision finale avec la position initiale du militaire n'est que rarement suffisant pour rendre compte de l'influence effective que ce dernier a pu avoir dans la prise de décision²³⁵. Cela s'applique dans notre cas en particulier à l'analyse de la décision de ne pas envoyer de troupes en Grèce. Certaines logiques peuvent cependant être identifiées à partir de nos trois cas d'étude.

Il faut tout d'abord distinguer l'influence que peut avoir le militaire au niveau du choix des objectifs de celle qu'il peut avoir au niveau des moyens pour arriver à ces objectifs²³⁶. Aider le gouvernement grec contre les rebelles et se maintenir à Berlin sont deux objectifs qui furent fixés par les civils avant même que les militaires n'en discutent avec eux, et lorsque le JCS remit en question la décision de rester à Berlin quoi qu'il arrive, les civils rejetèrent ses remarques violemment. La décision d'intervenir en Corée fut prise de manière plus concertée, mais c'est avant tout Truman et Acheson qui étaient convaincus dès le départ qu'il fallait agir.

Le constat est différent quant aux moyens, et l'on observe ici une plus grande capacité du militaire à influencer sur la décision finale. Dans les deux cas où l'avis du JCS triompha, la question de l'envoi de troupes américaines en Grèce et celle du convoi armé vers Berlin, ses membres étaient unanimes dans leur opposition à ces options. Lors de la réunion du NSC du 22 juillet 1948, d'ailleurs, Clay avait déjà en partie abandonné l'idée du convoi armé puisqu'il s'était écoulé trop de temps depuis le début du blocus et qu'il était à ce moment peu probable que les Soviétiques le laissent passer. Il n'y avait donc pas d'acteur militaire défendant clairement une position autre que celle du JCS. Pour la question du pont aérien, en revanche,

²³³ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 335.

²³⁴ C'est ce qu'exprima le secrétaire à l'Armée Frank Pace en 1955 au cours d'un entretien : PAIGE, Glenn D., *op. cit.*, p. 260. On peut ajouter que selon les militaires il était peu probable que l'U.R.S.S. intervienne directement, ce qui a pu conforter les civils dans leurs choix. C'était cependant également l'avis du département d'État : ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 412 ; U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jesup) – 25th of June, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII, op. cit.*, p. 158.

²³⁵ GIBSON, Christopher P., SNIDER, Don M., *loc. cit.*, p. 194-195.

²³⁶ Nous rejoignons donc ici la critique de Bendor et Hammond du modèle bureaucratique que nous avons mentionnée plus tôt. Rappelons également qu'il s'agit ici de décisions pour des situations précises, et non pour adopter une politique globale comme par exemple la politique de *containment* face à l'U.R.S.S.

non seulement Vandenberg fut le seul pendant la réunion à émettre des doutes quant au nombre d'avions utilisés, mais en plus Clay plaidait énergiquement pour l'option inverse, c'est-à-dire une augmentation des effectifs²³⁷. Deux autres éléments affaiblissaient la position de Vandenberg lors de la réunion du 22 juillet. Premièrement, le pont aérien et le convoi armé étaient les seules options pour ravitailler Berlin-Ouest, or les membres du JCS étaient ensemble nettement plus critiques de l'idée du convoi armé (Truman répliqua d'ailleurs à Vandenberg que ce dernier était plus risqué²³⁸), et l'objectif de Truman était de ne pas abandonner Berlin. Deuxièmement, Clay avait à sa disposition une ressource essentielle pour défendre sa position : c'est lui qui était sur le terrain et qui connaissait le mieux la situation. C'est à lui que Truman et Lovett demandèrent une estimation des risques, et Clay put donc les rassurer à ce sujet. Précisons néanmoins qu'en tant que subordonné de Bradley, Clay était encadré dans ses actions sur le terrain comme le montre l'interdiction d'organiser le convoi unilatéralement.

L'exemple de l'aide militaire à la Grèce et celui du convoi armé vers Berlin présentent une autre caractéristique commune : dans les deux cas, l'influence du militaire a été négative (il déconseillait une action) et l'enjeu était présenté comme élevé²³⁹. Pour la crise grecque, intervenir était dans le discours du JCS synonyme de s'exposer complètement à une attaque soviétique contre laquelle on serait ensuite impuissant faute de troupes disponibles²⁴⁰. Pour le convoi armé, le danger était un usage de la force par les Soviétiques contre les Américains. Le JCS prépara d'ailleurs les deux fois une liste de conditions à remplir avant de prendre le risque d'agir de cette façon. Dans le cas du pont aérien, le danger n'était pas présenté comme aussi immédiat.

On pourrait présumer d'une influence très importante du militaire en ce qui concerne la décision d'intervenir avec des troupes au sol en Corée, en se fondant sur le fait qu'il s'agissait d'une décision majeure liée à l'usage de la force. Or, s'il est vrai que Truman inclut les militaires dans le cercle des conseillers qui participèrent aux réunions, les membres du JCS n'avaient pas de propositions précises faute de plans d'action préétablis²⁴¹ (ce qui laissa

²³⁷ Suite à cette réunion, la priorité du pont aérien était ainsi déjà clairement établie lorsque le JCS fit parvenir au NSC ses memoranda sur la question du nombre d'avions.

²³⁸ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 125-126.

²³⁹ Il faut cependant souligner que le militaire ne recommandait une action positive dans aucun des cas, à part pour les propositions successives d'augmenter le degré d'intervention en Corée, mais celles-ci s'inscrivaient dans les décisions prises initialement par les civils. On peut éventuellement prendre en compte les propositions positives de mobilisation, qui furent rejetées.

²⁴⁰ La question des capacités disponibles jouait plus directement ici que dans le cas du pont aérien.

²⁴¹ Les militaires ne voyaient pas d'intérêt stratégique à la Corée dans l'éventualité d'un conflit global avec les Soviétiques : COLLINS, J. Lawton, *op. cit.*, p. 29.

également le champ libre à des appréciations individuelles différentes) et les décisions s'enchaînèrent de manière incrémentale en réaction aux événements sur le terrain. Il s'agissait donc en l'occurrence surtout d'une influence indirecte des militaires.

Nous pouvons tirer plusieurs conclusions de nos cas d'étude au sujet de notre cadre analytique et des variables proposées par Huntington et Allison pour mesurer l'impact potentiel d'un acteur sur la décision finale. L'unité du groupe, mentionnée par Huntington, agit effectivement comme nous venons de le voir sur la capacité du JCS et du militaire à faire accepter sa position. L'exemple de Clay montre quant à lui que disposer d'une expertise et contrôler l'information sur un sujet compte également, et le fait que le JCS connaisse l'état des capacités militaires était de la même façon un avantage pour lui dans le cas de l'aide à la Grèce. L'exemple grec est lui révélateur de la pertinence d'identifier la place des acteurs dans les canaux d'action. C'est lorsqu'il fut appelé à se prononcer officiellement sur le problème que la position du JCS eut le plus grand impact sur les discussions. Le fait que ses vues étaient déjà en partie prises en compte au NSC témoigne d'un avantage lié aux responsabilités officielles de ses membres, puisque Forrestal s'appuyait sur les textes désignant les membres du JCS comme ses conseillers principaux pour les consulter de manière informelle.

Les crises de Berlin et de Corée montrent en revanche que la proposition théorique d'Allison selon laquelle la prise de décision se fait par *tirage et halage* entre participants ne se vérifie pas toujours. Non seulement les objectifs étaient fixés principalement par Truman, mais en plus, pour la détermination des moyens, il s'agissait avant tout de le convaincre lui plutôt que de marchander entre conseillers – en particulier dans le cas des décisions concernant Berlin. Ceci implique pour notre problématique que dans ces situations l'accès au président évoqué par Welch constitue une ressource importante, et le bilan du militaire à ce sujet est mitigé (le cas coréen montre que Truman considérait les membres du JCS comme des conseillers importants, mais ils n'avaient plus la position d'immédiateté qu'ils avaient sous Roosevelt, et d'autres membres de l'administration comme les secrétaires d'État et à la Défense avaient davantage d'influence). L'accès au président, ainsi que les responsabilités officielles, permettent également d'être inclus dans d'éventuels groupes *ad hoc* lors de crises. Dans le cas de l'aide à la Grèce Truman n'intervint pas directement dans la prise de décision et l'accès statutaire du JCS à un autre acteur (le secrétaire à la Défense) contribua à la diffusion de son point de vue. L'exemple du convoi armé montre cependant comme l'explique Freedman que le fait pour le président de disposer des ressources stratégiques ne signifie pas que d'autres acteurs ne peuvent imposer leur point de vue sur une question

précise grâce à leurs ressources tactiques. Truman ne voulut pas aller à l'encontre de l'avis de ses conseillers militaires (experts des questions de sécurité) sur cette action, vu les risques qu'elle comportait.

La proposition que la position défendue dépend de la position occupée (et ses conséquences en matière d'influence du militaire) est plus difficile à évaluer. Si l'on considère qu'une préférence ou un intérêt organisationnel du militaire est de vouloir toujours être assuré de disposer d'assez de ressources pour parer à toute éventualité avant de s'engager dans une opération, les positions défendues au sujet de Berlin et de la Grèce tendent à confirmer cette idée (Bradley prévint également lors des discussions sur l'attaque nord-coréenne qu'il faudrait sans doute une mobilisation si des troupes au sol étaient utilisées²⁴²). Mais ceci eut en partie un effet négatif sur l'influence du militaire puisque cette prudence répétée fut *in fine* interprétée comme une façon de chercher à augmenter les budgets, les militaires étant donc vus par les civils comme un acteur ayant un intérêt propre différent du leur. En ce qui concerne la pertinence de la proposition pour les membres individuels du JCS en tant que chefs de leurs services respectifs, les positions défendues au sujet de l'intervention en Corée peuvent indiquer une tendance à surestimer les capacités des services respectifs. Le *Chief of Staff* de l'U.S. Army ainsi que Bradley (son prédécesseur au même poste et désormais *chairman*) pensaient que l'utilisation de troupes au sol serait nécessaire, tandis que les deux représentants de l'U.S. Navy et de l'U.S. Air Force estimaient que les forces de leurs services suffiraient. Ceci n'est cependant pas aussi marqué dans les autres cas étudiés, mais on peut *a priori* considérer qu'adopter une position liée à leurs services conduise les chefs desdits services à ne pas être unanimes sur une question, diminuant en cela l'influence du militaire.

Globalement, on peut dire que les acteurs militaires et le JCS ne sont pas systématiquement des *Chiefs* pour les questions de politique étrangère où l'usage de la force est évoqué, mais leurs responsabilités et leur expertise peuvent contribuer à les avantager dans les discussions. Les propositions spécifiques d'Allison concernant l'impact d'un avis négatif des militaires pour l'usage de la force se vérifient ici dans le cas d'enjeux importants, même si la décision reste entre les mains du président et de ses conseillers principaux.

²⁴² U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup) – 26th of June, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII, op. cit.*, p. 183.

IV. L'affirmation de la primauté du politique sur le militaire sur le terrain : le cas de la guerre de Corée

Lorsque Truman annonça le 11 avril 1951 qu'il avait relevé le général MacArthur de ses fonctions de commandant en chef des forces des Nations Unies en Corée, il déclara que c'était notamment parce que MacArthur n'était pas d'accord avec la politique des États-Unis quant au conflit coréen²⁴³. Il souligna également que les commandants militaires devaient obéir aux politiques et aux directives qui leur étaient transmises en accord avec les lois et la constitution²⁴⁴. Nous analyserons ici deux logiques qui sous-tendent selon nous le rappel de MacArthur. Il s'agit d'une part de l'expression de la primauté du politique sur le commandant sur le terrain dans la conduite de la guerre et, d'autre part, de l'affirmation d'une volonté de restreindre les militaires dans l'expression publique de leurs vues.

1. Une guerre limitée imposée au commandant sur le terrain

Nous avons mentionné plus tôt l'intérêt qu'il y a à étudier la conception qu'ont les acteurs civils et militaires du rôle du militaire auprès du politique en vue de comprendre les comportements de chacun. Il est cependant également nécessaire d'appliquer ce questionnement aux vues qu'ont les différents acteurs de leurs responsabilités respectives dans la conduite de la guerre. Truman affirme dans son autobiographie qu'il est erroné de penser qu'une fois que la guerre a commencé toutes les décisions deviennent des décisions militaires. Il écrit en effet à cet égard que Clausewitz décrivait la guerre non pas comme une fin en soi mais comme un moyen d'arriver à des fins dont la nature est politique²⁴⁵. Il semble de fait adhérer à l'assertion de Clausewitz que, dans l'élaboration des plans d'une guerre, « subordonner le point de vue militaire au point de vue politique est [...] la seule chose que l'on puisse faire »²⁴⁶. Si nous ne développerons pas ici la pensée de Clausewitz, il est intéressant pour nous d'examiner les implications de la conception qu'avait MacArthur du rôle du militaire lors d'un conflit armé.

²⁴³ TRUMAN, Harry S., *Radio Report to the American People on Korea and on U.S. Policy in the Far East*, 11 avril 1951, disponible sur : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14059>.

²⁴⁴ TRUMAN, Harry S., *Statement and Order by the President on Relieving General MacArthur of His Commands*, 11 avril 1951, disponible sur : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14058>.

²⁴⁵ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 1, op. cit.*, p. 210.

²⁴⁶ CLAUSEWITZ, Carl von, *De la guerre*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1955, p. 706.

Après son retour aux États-Unis, MacArthur s'exprima à plusieurs reprises sur l'autonomie dont devaient disposer selon lui les militaires sur le terrain lors d'un conflit armé. Il déclara en particulier le 4 mai 1951 :

*A theatre commander, in any campaign, is not merely limited to the handling of his troops: he commands that whole area politically, economically and militarily. You have got to trust at that stage of the game when politics fail and the military takes over; you must trust the military [...].*²⁴⁷

Il réduit cependant la portée de cette déclaration le jour suivant, en affirmant qu'il avait voulu dire qu'il ne devrait pas y avoir d'interférence non-professionnelle dans la conduite des troupes lors d'une campagne²⁴⁸. Comme nous l'avons vu plus tôt, les États-Unis intervinrent en Corée en 1950 suite à l'attaque des Sud-Coréens par leurs voisins du nord. Après des difficultés initiales, MacArthur parvint à reconquérir le territoire perdu et il pénétra en Corée du Nord. L'objectif était de détruire l'armée nord-coréenne, mais avec une interdiction d'attaquer des cibles sur les territoires de l'U.R.S.S. et de la République populaire de Chine (ci-après, RPC)²⁴⁹. Au début, il n'était pas non plus autorisé à s'approcher des frontières de ces États avec des troupes non sud-coréennes. Or, dans sa progression vers le nord, MacArthur donnera des instructions à ses troupes pour occuper l'ensemble du territoire nord-coréen, dont les zones frontalières du côté sud de la rivière Yalu, laquelle sépare la Corée du Nord de la RPC. Interrogé par le JCS, il répondra que ses instructions reposaient sur une nécessité militaire²⁵⁰.

L'entrée de troupes chinoises dans le conflit entre la mi-octobre et le début de novembre va exacerber la frustration de MacArthur face aux directives reçues de Washington lui interdisant de survoler l'espace aérien chinois, ce qu'il voyait également comme une nécessité militaire : « For the first time in military history, a commander has been denied the use of his military power to safeguard the lives of his soldiers and the safety of his army »²⁵¹. Il relate par ailleurs dans son autobiographie que des doutes subsistaient au sein du gouvernement au début du mois de septembre quant à un débarquement qu'il avait prévu d'effectuer dans le dos des Nord-Coréens, alors qu'il avait réussi à convaincre les membres du JCS. Il sous-entend à

²⁴⁷ *MacArthur Hearings* (Part 1), *op. cit.*, p. 45.

²⁴⁸ « The Role of the Soldier », *The New York Times*, 7 mai 1951, p. 24.

²⁴⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Acting Secretary of State to the United States Mission at the United Nations – 26th of September, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII*, *op. cit.*, p. 781-782 ; SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *op. cit.*, p. 99.

²⁵⁰ SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *op. cit.*, p. 118.

²⁵¹ MacARTHUR, Douglas, *op. cit.*, p. 370.

ce sujet que Truman aurait eu tort d'interférer et de rejeter une décision de ses conseillers militaires sur un problème militaire²⁵².

MacArthur n'est certainement pas le premier militaire à désirer une autonomie maximale dans la conduite des opérations, et à affirmer que le politique doit le plus possible éviter toute ingérence dans les affaires militaires en temps de guerre. Or, cette aspiration à faire ce qu'il considérait comme nécessaire militairement (notamment attaquer des cibles en territoire chinois) se heurtait ici à l'un des éléments principaux de la politique des États-Unis quant à la question coréenne. Truman explique ainsi que l'intervention américaine en Corée procédait de la conviction selon laquelle ne pas intervenir entraînerait davantage d'agressions ailleurs dans le monde, ce qui provoquerait une troisième guerre mondiale²⁵³. La guerre en Corée était vue comme nécessaire pour dissuader les Soviétiques d'agir ailleurs, l'objectif étant en cela de prévenir un conflit qui opposerait directement les États-Unis à l'U.R.S.S., conflit qui serait probablement destructeur²⁵⁴. Il fallait cependant tout faire pour éviter que les Soviétiques n'interviennent dans le conflit coréen lui-même, car cela entraînerait justement une guerre générale, et il fallait également éviter d'y investir trop de ressources militaires puisque cela inviterait une attaque soviétique là où les défenses américaines auraient été réduites²⁵⁵. Dans l'esprit des dirigeants à Washington, attaquer des cibles sur le territoire de la RPC aurait précisément eu comme conséquence probable une intervention de l'U.R.S.S., ou en tout cas une intensification du conflit²⁵⁶. MacArthur voyait par ailleurs comme bienvenue militairement l'utilisation des troupes des nationalistes chinois de Tchang Kaï-chek, et il était frustré que Washington les lui refuse en invoquant notamment des raisons politiques (les Britanniques par exemple ne voulaient pas que leurs forces soient associées à celles des nationalistes)²⁵⁷. Laisser le champ libre au commandant sur le terrain aurait donc conduit ici à des actions de sa part allant à l'encontre de la politique du gouvernement.

Pour Truman et ses conseillers, ce choix d'une guerre limitée²⁵⁸ en Corée se traduisait par le fait qu'ils préféraient ne pas obtenir de victoire complète sur le terrain si celle-ci requérait

²⁵² *Ibid.*, p. 352. Plus loin et après avoir critiqué les sautes d'humeur de Truman, il cite une lettre de Lincoln qui écrit à Grant qu'il lui fait pleinement confiance pour la conduite de la guerre et qu'il n'a pas besoin de connaître les détails de sa stratégie : *Ibid.*, p. 394

²⁵³ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 333.

²⁵⁴ TRUMAN, Harry S., *Radio Report to the American People on Korea and on U.S. Policy in the Far East, loc. cit.*

²⁵⁵ *Ibidem* ; TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 378-379.

²⁵⁶ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 382-383.

²⁵⁷ ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 469 et p. 472-473 ; MacARTHUR, Douglas, *op. cit.*, p. 375-376.

²⁵⁸ ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 416. Bertrand Brodie souligne dans son analyse de l'expression *guerre limitée* le caractère délibéré de la retenue dont fait preuve au moins un des participants au conflit dans l'utilisation de ses moyens : BRODIE, Bernard, *Strategy in the missile age*, Princeton, Princeton University Press, 1959, p. 309-

de dépasser les limites que nous avons mentionnées. MacArthur voyait cependant les choses différemment. S'il ne voulait pas non plus d'une troisième guerre mondiale, il était en désaccord avec la politique du gouvernement puisqu'il voulait absolument obtenir une victoire complète contre la Corée du Nord, quitte à frapper directement la RPC²⁵⁹. Il s'opposait également à ce qu'il considérait comme une politique de renforcement excessif de l'Europe qui pourrait entraîner une défaite en Corée²⁶⁰. Notre objectif n'est pas ici d'examiner la politique alternative prônée par MacArthur, mais gardons simplement à l'esprit que le commandant sur le terrain considérait qu'il était victime d'une interférence excessive du politique dans le domaine militaire, et qu'il existait de plus entre lui et les dirigeants à Washington une divergence de vues sur la politique à suivre.

2. Le problème de l'expression publique de leurs vues personnelles par les militaires

Le rappel de MacArthur fut également décidé en réaction à ses déclarations publiques sur le conflit en cours et sur la politique suivie par le gouvernement. Marshall, qui était à l'époque secrétaire à la Défense, s'exprima clairement sur ce point :

*What is new and what has brought about the necessity for General MacArthur's removal is the wholly unprecedented situation of a local theater commander publicly expressing his displeasure and his disagreement with the foreign policy of the United States.*²⁶¹

Trois remarques en rapport avec notre problématique s'imposent quant aux raisons pour lesquelles Truman et ses conseillers furent gênés par les déclarations de MacArthur. Tout d'abord, ces déclarations publiques créaient (ou entretenaient) une pression aux États-Unis pour un changement de politique du gouvernement. MacArthur bénéficiait en effet d'une

314. Pour une analyse de la guerre de Corée comme une guerre limitée et de la position des membres de l'administration Truman sur la question, voir : GACEK, Christopher M., *The Logic of Force: The Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 1994, p. 53-93.

²⁵⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Commander in Chief, Far East (MacArthur) to the Department of the Army – 30th of December, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII, op. cit.*, p. 1630-1633. MacArthur considérait notamment qu'une victoire complète en Corée était la seule façon d'éviter d'autres agressions ailleurs : CONDIT, Kenneth W., *The History of the Office of the Secretary of Defense, Vol. 2: The Test of War, 1950-1953, op. cit.*, p. 106-107.

²⁶⁰ MacARTHUR, Douglas, *op. cit.*, p. 337 ; U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Commander in Chief, Far East (MacArthur) to the Department of the Army – 30th of December, 1950 », *FRUS, 1950. Korea – Volume VII, op. cit.*, p. 1632.

²⁶¹ *MacArthur Hearings* (part 1), *op. cit.*, p. 325.

popularité et d'un prestige peu communs auprès du public américain²⁶². Au début du mois de décembre 1950, il critiqua publiquement les restrictions qui lui étaient imposées quant aux frappes sur le territoire de la RPC, des restrictions qui étaient selon lui sans précédent dans l'histoire militaire²⁶³. Suite à ces déclarations, Truman fit envoyer aux officiels et militaires à l'étranger des directives les instruisant de faire vérifier au préalable par le département d'État toute déclaration ayant trait à la politique étrangère des États-Unis²⁶⁴. MacArthur se plaignit cependant quelques mois plus tard auprès d'un correspondant que les difficultés rencontrées en Corée étaient dues aux restrictions qui lui étaient imposées²⁶⁵. Il répondit surtout à une lettre de Joseph Martin, leader de la minorité républicaine à la Chambre des représentants (lequel avait joint à la lettre un discours critique de la politique étrangère de Truman), qui demandait à MacArthur s'il pensait comme lui qu'il serait opportun d'utiliser les troupes de Tchang Kaï-chek. Alors que la politique du gouvernement quant aux troupes des nationalistes chinois lui avait été clairement expliquée, et malgré les directives reçues le 6 décembre, MacArthur répondit qu'utiliser ces troupes était effectivement logique, qu'il fallait s'opposer de manière décisive au communisme en Asie, et il termina par « there is no substitute for victory »²⁶⁶, indiquant clairement son désaccord avec la politique du gouvernement puisque ce dernier ne voulait pas une victoire en Corée à n'importe quel prix. Cette lettre fut lue par son destinataire devant la Chambre des représentants le 5 avril, les positions de MacArthur rejoignant celles de la minorité républicaine au Congrès. Elles renforcèrent les doutes de nombreux Américains face à la politique étrangère de l'administration Truman²⁶⁷.

Les déclarations de MacArthur avaient également parfois un impact plus direct sur la politique du gouvernement, en particulier sur les relations des États-Unis avec leurs alliés et les Nations Unies. Ayant placé suite au début des hostilités en Corée une flotte américaine près de Formose (aujourd'hui Taïwan) où se trouvaient les troupes nationalistes chinoises, Truman et le département d'État désiraient assurer l'ONU que les États-Unis n'avaient pas d'ambitions par rapport à l'île. Or, MacArthur fit au cours du mois d'août 1950 des commentaires laissant entendre que Formose était stratégiquement importante pour les États-

²⁶² Voir par exemple l'article en première page du *New York Times* lors du retour de MacArthur aux États-Unis suite à son rappel : DAVIES, Lawrence E., « M'Arthur is hailed in San Francisco », *The New York Times*, 18 avril 1951, p. 1 et p. 4.

²⁶³ SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *op. cit.*, p. 238-239.

²⁶⁴ JOINT CHIEFS OF STAFF, *JCS 98134 – Message to CINCEUR, CINCFE et al.*, 6 décembre 1951.

²⁶⁵ Voir : « MacArthur critical of political interference », *The Canberra Times*, 6 avril 1951, p. 1.

²⁶⁶ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Editorial note – Letters exchanged by Hon. Joseph W. Martin, Jr., and General MacArthur, March 1951 », *FRUS, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1, op. cit.*, p. 298-301.

²⁶⁷ SPANIER, John W., *op. cit.*, p. 151-164.

Unis, ce qui compliqua la tâche de la délégation américaine à l'ONU²⁶⁸. En mars 1951, MacArthur fit par ailleurs une déclaration officielle dans laquelle il affirmait que la puissance militaire de la RPC était surfaite et qu'elle s'écroulerait si les Nations Unies choisissaient d'attaquer ses bases sur son territoire²⁶⁹. Ces propos furent prononcés alors que Truman s'apprêtait à faire une annonce majeure pour signaler que les États-Unis étaient prêts à engager des discussions pour arrêter les combats, et celui-ci considéra qu'il avait été contraint d'annuler son discours²⁷⁰. Truman souligne dans son autobiographie l'impact de la déclaration de MacArthur : « by his statement, he had in a very real sense influenced the course of policy »²⁷¹.

Il apparaît donc que l'expression publique de ses vues par MacArthur eut un double effet sur la politique étrangère des États-Unis. D'une part, ses prises de positions alimentaient et contribuaient à la critique de cette politique par l'opposition républicaine et par une partie de la population, accroissant ainsi la demande pour un changement. D'autre part, elles avaient un impact contraignant sur la conduite des affaires étrangères en fragilisant les relations entre les États-Unis et d'autres membres des Nations Unies, voire en empêchant certaines actions diplomatiques. Précisons néanmoins que ce n'est pas parce qu'une politique étrangère est impopulaire qu'elle va nécessairement être modifiée, Acheson ayant en l'occurrence écrit dans son autobiographie que la perte de confiance au sein et à l'extérieur des États-Unis envers la politique du gouvernement n'avait pas entraîné de changement, mais qu'elle avait néanmoins ajouté des difficultés à celles déjà rencontrées²⁷².

Remarquons enfin que Truman et ses conseillers considéraient aussi qu'indépendamment des retombées des déclarations de MacArthur, celui-ci n'avait fondamentalement pas à formuler la politique à suivre. C'est pourtant selon Truman ce qu'il fit à travers son discours de mars 1951 en laissant planer la menace d'un bombardement sur le territoire de la RPC pour enjoindre le commandant adverse à conférer avec lui. Truman écrivit ainsi à ce sujet : « If there is one basic element in our Constitution, it is civilian control of the military. Policies are

²⁶⁸ ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 422-425 ; TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 353-356 ; SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *op. cit.*, p. 232-238.

²⁶⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices – 24th of March, 1951 », *FRUS, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, p. 265-266.

²⁷⁰ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Draft Text of a Proposed Presidential Statement on Korea – 23rd of March, 1951 », *Ibid.*, p. 263-264 ; TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 439-442.

²⁷¹ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 442.

²⁷² ACHESON, Dean, *op. cit.*, p. 528.

to be made by the elected political official, not by generals or admirals. [...] By his repeated public statements he [...] was [...] setting his policy against the President's »²⁷³.

3. Conclusions

Notons ici, comme le souligne un auteur, qu'il est réducteur de présenter l'opposition entre Truman et MacArthur comme une opposition entre le pouvoir civil d'un côté et le pouvoir militaire de l'autre²⁷⁴. S'il s'agit bien d'étudier l'influence d'un acteur militaire (un commandant sur le terrain) en matière de politique étrangère, il faut en effet préciser que les membres du JCS à Washington se prononcèrent unanimement en faveur du rappel de MacArthur en avril 1951²⁷⁵. Ils témoignèrent lors d'audiences devant les comités des forces armées et des affaires étrangères du Sénat qu'ils approuvaient d'ailleurs du point de vue strictement militaire la politique du gouvernement en Corée²⁷⁶. Il s'agit donc bien ici d'un acteur militaire parmi d'autres plutôt que *du* militaire, même si à travers le rappel de MacArthur Truman voulait de fait réaffirmer la primauté du politique sur le militaire, et souligner qu'il revenait aux civils de fixer la politique à suivre.

Les actions et déclarations de MacArthur étaient, comme nous l'avons vu, dommageables à la politique officielle, ce qui amena Truman à transmettre les directives du 6 décembre puis à démettre MacArthur de ses fonctions en avril. Si le prestige dont jouissait MacArthur fit initialement hésiter ses supérieurs à le sanctionner²⁷⁷, son rappel fut un signe clair que le gouvernement accordait de l'importance à un contrôle des militaires sur le terrain vu les conséquences que les actions de ces derniers pouvaient avoir au niveau international et dans le

²⁷³ TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 444.

²⁷⁴ HURTIG, Serge, « Le conflit Truman - MacArthur », *Revue française de science politique*, vol. 10, n° 3, p. 632-633. Voir également : MILLIS, Walter *et al.*, *op. cit.*, p. 259.

²⁷⁵ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Editorial note – Letters exchanged by Hon. Joseph W. Martin, Jr., and General MacArthur, March 1951 », *FRUS, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1, op. cit.*, p. 300-301 ; COLLINS, J. Lawton, *op. cit.*, p. 284 ; *MacArthur Hearings (Part 1 & Part 2), op. cit.*, p. 345 et p. 878-879.

²⁷⁶ Un compte-rendu des différentes raisons militaires avancées par les membres du JCS pour expliquer leur adhésion à la politique américaine en Corée (notamment ne pas envoyer plus de troupes et accroître le conflit, ne pas attaquer les centres industriels de la RPC et ne pas utiliser les troupes nationalistes chinoises) est disponible dans : SPANIER, John W., *op. cit.*, p. 240-253. Bradley déclara par exemple qu'élargir la guerre à la RPC aurait été : « the wrong war, at the wrong place, at the wrong time, and with the wrong enemy », *MacArthur Hearings (Part 2), op. cit.*, p. 732. Le JCS proposa cependant en avril 1951 d'autoriser l'attaque de bases aériennes dans deux provinces chinoises dans l'éventualité où une attaque aérienne majeure serait lancée contre les forces américaines en Corée : U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Marshall) – 6th of April, 1951 », *FRUS, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1, op. cit.*, p. 309.

²⁷⁷ Une manœuvre tactique couronnée de succès dans les premiers mois du conflit avait notamment contribué audit prestige. COLLINS, J. Lawton, *op. cit.*, p. 277 ; TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 443 ; BETTS, Richard K., *op. cit.*, p. 141.

cadre du contexte global d'opposition à l'U.R.S.S. et à ses alliés. Feaver suggère au sujet de son modèle principal-agent qu'assister à ce rappel a entraîné une intégration chez les acteurs militaires de l'idée que dévier de la politique officielle et influencer sur la conduite des affaires étrangères serait très probablement puni si le comportement était découvert, alors que ce n'était pas forcément le cas avant ; ceci aurait entraîné une réduction des comportements de déviation par la suite²⁷⁸. Si la période étudiée ne nous permet pas de vérifier cette proposition, on peut considérer que le politique a ici voulu décourager toute action pouvant avoir un impact non désiré sur la politique étrangère élaborée par le gouvernement.

Les requêtes de MacArthur ne changèrent par ailleurs pas la position des dirigeants quant au conflit coréen. Si on le considère comme un *ad hoc player* en dehors de la sphère décisionnelle immédiate de Washington, les avantages particuliers dont il disposait n'ont en effet pas suffi. On peut citer son prestige et sa popularité considérables, sa capacité (indirecte) à peser sur les objectifs des acteurs politiques dans d'autres arènes²⁷⁹, son contrôle sur l'information et sur les évaluations de la situation sur le terrain²⁸⁰, et sa position et responsabilités de commandant des forces en Corée. Il n'imposa *in fine* pas ses vues aux acteurs principaux du processus décisionnel, même lorsqu'il annonça que la situation serait intenable militairement si les mesures qu'il préconisait n'étaient pas adoptées²⁸¹.

²⁷⁸ FEAVER, Peter D., *An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations during the Cold War*, *loc. cit.*, p. 42-46. L'auteur ajoute que l'impact du rappel fut particulièrement important parce qu'un président impopulaire punissait un militaire très populaire.

²⁷⁹ Il était par exemple à ce moment débattu au Congrès des engagements envers l'Europe à travers l'OTAN, et nous avons vu que MacArthur appelait à davantage se tourner du côté de l'Asie, ce qui allait dans le sens des critiques adressées au gouvernement par plusieurs sénateurs. Cette capacité était cependant limitée puisque nous avons vu que contacter *directement* Joseph Martin contribua au rappel de MacArthur.

²⁸⁰ Bradley explique par exemple dans son autobiographie que les évaluations de MacArthur de la situation en Corée influençaient initialement les décisions du JCS. Lorsque Matthew Ridgway fut placé sous MacArthur, cependant, le JCS utilisa les évaluations de Ridgway. BRADLEY, Omar, BLAIR, Clay, *op. cit.*, p. 591 et p. 623.

²⁸¹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Commander in Chief, United Nations Command (MacArthur) to the Department of the Army – 10th of January, 1951 », *FRUS, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1, op. cit.*, p. 55-56. Il obtint cependant en novembre 1950 l'autorisation de bombarder des ponts traversant le Yalu, mais seulement du côté nord-coréen et non du côté chinois : TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2, op. cit.*, p. 373-377.

Conclusion

Nous avons cherché dans le présent travail à déterminer dans quelle mesure le militaire avait une influence en matière de politique étrangère au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Il apparaît que si les autorités civiles ont cherché à restreindre la capacité des acteurs militaires sur le terrain à influencer sur la conduite des affaires étrangères, et accordaient moins d'importance à leurs avis quant à la politique générale, elles ont en revanche augmenté l'influence du militaire en tant que conseiller prenant part au processus décisionnel lui-même.

Ces deux dynamiques sont liées aux changements apportés par la Seconde Guerre mondiale et le début de la guerre froide. La plupart des Américains étaient comme nous l'avons vu désormais conscients de l'importance pour la sécurité des États-Unis des rapports de force à l'extérieur de leurs frontières. La perception de l'U.R.S.S. comme menace renforça donc le caractère central des questions de sécurité et de défense au sein de la politique étrangère²⁸².

Pour les commandants sur le terrain, tout d'abord, cela a signifié qu'ils devaient suivre rigoureusement la politique formulée au niveau du gouvernement, tout écart pouvant avoir des répercussions globales – que ce soit au niveau d'une réaction de l'U.R.S.S. ou en ce qui concerne les relations entre les États-Unis et leurs alliés (il leur fut d'ailleurs imposé de ne pas exprimer publiquement leur opinion sans autorisation préalable)²⁸³. En outre, l'influence desdits commandants dans la prise de décision à Washington fut diminuée vu la priorité accordée aux considérations globales plutôt qu'aux points de vue locaux particuliers. Pour ce qui est des chefs des différents services des forces armées, par contre, leur place fut assurée au sein de l'appareil décisionnel, notamment vu leur qualité d'experts sur les questions militaires. Le Joint Chiefs of Staff s'était par ailleurs également développé au cours de la guerre, et il fut donc officiellement établi dans les textes en 1947 et placé en-dessous du président et du secrétaire à la Défense. Ses membres furent reconnus comme les principaux conseillers de ces deux civils pour les questions militaires.

²⁸² Un sénateur s'exprima dans ce sens au début des années 1960 : « The military professional is now involved intimately in national policy processes. This involvement is not the result of any conscious quest for political power on the part of the military but rather the inevitable product of the new world-wide commitments of the United States [...] ». Cité dans BLETZ, Donald F., *op. cit.*, p. 76-77.

²⁸³ Rappelons néanmoins que des précédents célèbres existent. On peut par exemple évoquer les difficultés rencontrées par Bismarck pour imposer sa volonté aux généraux dans la conduite de la guerre. Tant lors de la guerre contre le Danemark avec von Wrangel que lors du siège de Paris avec Moltke, il lutta pour que les généraux agissent comme il le souhaitait pour éviter que la politique qu'il poursuivait envers les autres nations européennes ne soit ébranlée. Voir notamment : ARON, Raymond, *Penser la guerre, Clausewitz – volume II : L'âge planétaire*, Paris, Gallimard, 1976, p. 19-25 ; VAGTS, Alfred, *op. cit.*, p. 440-444.

Une fois cette position dans l'appareil gouvernemental attribuée, cependant, et en dehors de l'importance des questions de sécurité, plusieurs facteurs ont contribué à renforcer l'influence du militaire en matière de politique étrangère. Le JCS, et en particulier son *chairman*, s'imposa progressivement dans les canaux d'action principaux concernant l'usage de la force, de manière informelle et officielle. Il disposait ensuite d'un quasi-monopole sur l'expertise en questions militaires (d'usage de la force), que ce soit aux niveaux stratégique, opérationnel, ou pour les problèmes plus techniques. C'est également lui qui fournissait aux décideurs une partie importante de l'information nécessaire à la prise de décision sur ces questions, ainsi que son interprétation de cette information et les options envisageables. L'influence du militaire sur la prise de décision était en conséquence particulièrement considérable lorsqu'il donnait un avis très négatif quant à l'usage de la force dans des situations où les risques étaient présentés comme élevés, parce qu'il connaissait les capacités disponibles et parce qu'il était le plus compétent pour évaluer ces risques. Les capacités limitées entraînaient de même les membres du JCS à faire preuve de prudence dans plusieurs situations, le caractère unanime de leurs avis sur ces questions précises les aidant à peser sur la décision finale (sauf lorsqu'il fut interprété comme l'expression d'un intérêt organisationnel).

Cette influence était néanmoins limitée de plusieurs façons. Le fait que les membres du JCS soient sur un pied d'égalité avec un *chairman* faible signifiait que les désaccords entre eux quant à la stratégie militaire globale à adopter empêchaient le JCS d'avoir une position clairement définie sur ces questions de stratégie. Nous avons vu que c'est principalement le Congrès qui avait voulu éviter la création d'un poste unique de chef des forces armées qui dominerait le JCS. Les responsabilités non militaires que le JCS avait assumées pendant la guerre lui avaient quant à elle été enlevées, ce qui signifiait que le JCS ne s'occupait plus que de questions ayant des aspects militaires. Il n'était d'ailleurs pas réellement consulté pour déterminer les politiques et objectifs généraux en matière de politique étrangère²⁸⁴. S'il occupait désormais une place essentielle dans les institutions, le JCS n'était cependant plus dans la position d'immédiateté complète sous le président, place qu'il avait pu avoir en pratique sous Roosevelt, et l'autorité du secrétaire à la Défense fut d'ailleurs renforcée en 1949. C'est également avant tout le NSC et non le JCS qui était responsable d'intégrer les

²⁸⁴ Nous avons cependant vu avec le témoignage de Collins que pendant la guerre de Corée les civils hésitaient sur la marche à suivre quant au déroulement du conflit lui-même, et demandaient aux militaires ce qu'il était possible de faire militairement afin d'ensuite prendre une décision sur les objectifs (s'arrêter à la frontière entre la Corée du Sud et la Corée du Nord, continuer en Corée du Nord...). La politique plus générale de limiter la guerre à la Corée fut en revanche elle choisie indépendamment des militaires.

politiques militaire, étrangère et domestique pour les questions de sécurité nationale (même si l'on a vu qu'il pouvait demander au JCS de s'exprimer sur certains sujets et que le *chairman* du JCS se mit à participer régulièrement aux réunions). La création et la croissance de la CIA contribua à diminuer en partie le contrôle des militaires sur l'information et le renseignement.

Comment ces éléments ont-ils évolué depuis la période étudiée, et leur évolution a-t-elle eu un impact sur l'influence du militaire ? Une première tendance majeure au cours des réformes qui ont suivi notre période a été celle d'un renforcement de l'autorité du *chairman* du JCS. Celui-ci s'est d'abord vu attribuer en 1953 la direction du Joint Staff, le personnel administratif du JCS. Il a ensuite reçu un droit de vote au sein du JCS en 1958. Enfin et surtout, il devient en 1986 le principal conseiller militaire du président, du secrétaire à la Défense et du National Security Council. Cette dernière réforme voit le *chairman* placé au-dessus des chefs de service, le Joint Staff agrandi et mis sous l'autorité dudit *chairman*, et la position de vice-*chairman* créée pour notamment représenter le *chairman* en son absence²⁸⁵. À partir de ce moment, le *chairman* choisit lui-même les conseils qu'il donne à ses supérieurs civils, et le JCS ne fonctionne donc plus tellement comme une instance décisionnelle mais plutôt comme un groupe de conseillers du *chairman*. Les civils voulaient en effet à travers cette réforme améliorer la qualité des avis reçus du JCS. Ceci a entraîné de fait que le JCS s'exprime désormais d'une seule voix, celle de son *chairman*, et l'impact des désaccords entre services a été fortement diminué, ce qui signifie que le JCS peut désormais faire des recommandations claires pour les questions de stratégie²⁸⁶. Les conséquences de cette évolution corroborent les résultats auxquels nous sommes arrivés au sujet de l'importance du degré d'unité du militaire quant à son influence sur la prise de décision, puisqu'il apparaît que cette unité en la personne du *chairman* a contribué à renforcer sensiblement sa position au sein du processus décisionnel²⁸⁷. On peut par ailleurs remarquer que les membres du JCS ont cherché dans la seconde moitié des années 1960 à résoudre davantage leurs divergences, pour éviter que le militaire ne perde en influence à travers l'exploitation de ces divergences par les civils²⁸⁸.

²⁸⁵ U.S. CONGRESS, *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, Public Law 433, 99th Cong., 100 Stat. 992, 1^{er} octobre 1986.

²⁸⁶ ROMAN, Peter J., TARR, David, W., « The Joint Chiefs of Staff: From Service Parochialism to Jointness », *Political Science Quarterly*, vol. 113, n° 1, printemps 1998, p. 102-110.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 110-111.

²⁸⁸ KORB, Lawrence J., *op. cit.*, p. 24. Précisons cependant que ce n'est pas pour autant que les priorités des services ne diffèrent pas, et qu'il n'existe plus forcément d'intérêts distincts. Lauren Holland mentionne ainsi les divergences qui existaient entre les services lors de l'opération *Desert Storm* : HOLLAND, Lauren, « The U.S. Decision to Launch Operation Desert Storm: A Bureaucratic Politics Analysis », *Armed Forces & Society*, vol. 25, n° 2, hiver 1999, p. 224-225 et p. 231-232.

Au sujet de l'expertise comme ressource, en revanche, l'expertise stratégique non militaire s'est depuis notre période considérablement développée, ce qui a donc eu tendance à diminuer l'influence du militaire sur ces questions. L'exemple de la guerre froide le plus cité à ce sujet est sans doute celui du secrétaire à la Défense McNamara et de son équipe²⁸⁹. Feaver affirme que les civils s'occuperaient désormais des questions de politique et de stratégie, et les militaires seraient surtout compétents pour les questions opérationnelles et techniques²⁹⁰. Gibson et Snider écrivent en 1999 qu'il faut néanmoins faire preuve de prudence quant à ce constat : d'une part l'expertise stratégique des dirigeants politiques qui l'ont suivi a rarement égalé celle de McNamara (même si elle reste globalement supérieure à celle des acteurs civils de notre période) et, d'autre part, les acteurs militaires au sommet de la hiérarchie auraient depuis les années 1960 amélioré leurs connaissances dans des domaines comme la science politique et les relations internationales, notamment à travers une éducation plus poussée. Selon les auteurs, cette expertise extra-militaire leur permettrait de désormais mieux défendre leurs positions face aux civils²⁹¹.

Plusieurs autres éléments des réformes de l'établissement militaire qui ont suivi notre période ont également joué quant à l'influence du militaire. Le renforcement de 1949 du pouvoir du secrétaire à la Défense s'est poursuivi par la suite, notamment en augmentant ses fonctions et son staff²⁹². Les membres du JCS ont été retirés de la chaîne de commandement, qui va donc du président au secrétaire à la Défense aux commandants des commandements de combat²⁹³. Cette réforme visait à confirmer le rôle de conseillers des membres du JCS, mais on peut remarquer que ceux-ci ne disposent donc techniquement plus du contrôle concret des ressources permettant de réaliser l'action décidée, ce qu'Allison mentionne comme source d'avantages dans les marchandages. La durée de mandat des membres du JCS a en revanche été fixée par défaut dans les textes à quatre ans par le Congrès, ce qui rend leur éviction par le pouvoir exécutif coûteuse politiquement²⁹⁴. Le Congrès a également contribué à maintenir la

²⁸⁹ Voir notamment : BRODIE, Bernard, « The McNamara Phenomenon », *World Politics*, vol. 17, n° 4, juillet 1965, p. 672-673. Un officier militaire appelle ainsi de ses vœux en 1973 une recrudescence du nombre de militaires capables de rivaliser avec les civils sur l'expertise stratégique : BESLEY, Richard D. « The Need for Military Officers as Strategic Thinkers », *Air University Review*, vol. 24, n° 3, mars-avril 1973, p. 56-64.

²⁹⁰ FEAVER, Peter D., *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military*, *loc. cit.*

²⁹¹ GIBSON, Christopher P., SNIDER, Don M., *loc. cit.*, p. 206-211. Si le niveau d'éducation des militaires est donc plus haut actuellement que pour la période étudiée, Thomas Lindemann remarque que, suite à la guerre du Vietnam, les militaires ont eu tendance à mettre de côté l'idée d'un soldat polyvalent pour se recentrer sur les compétences en matière de combat. LINDEMANN, Thomas, *loc. cit.*, p. 689.

²⁹² COLE, Alice C., *et al.* (eds.), p. 231-232 ; SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *op. cit.*, p. 30-31.

²⁹³ Le président et le secrétaire à la Défense sont les seuls à avoir l'autorité de modifier la chaîne de commandement à ce niveau. Voir : U.S. CONGRESS, *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, *loc. cit.*, Sec. 161-163.

²⁹⁴ COLE, Alice C., *et al.* (eds.), p. 244-245 ; BETTS, Richard K., *op. cit.*, p. 69-70.

possibilité pour les chefs de service d'influer sur les objectifs des participants à la prise de décision dans d'autres arènes, puisqu'il n'a pas suivi les propositions d'Eisenhower de réduire l'accès desdits chefs de service au Congrès de leur propre initiative²⁹⁵.

De manière générale et depuis notre période, le Congrès a donc cherché à éviter un contrôle trop important du JCS par l'exécutif puisque cela se ferait au détriment de son propre pouvoir, et l'exécutif a quant à lui cherché à confirmer le JCS dans son rôle de conseiller. Si certaines des ressources du JCS ont été diminuées (son monopole de l'expertise sur les questions de stratégie en particulier), son unification à travers la personne du *chairman* est en revanche synonyme d'une influence potentielle considérable dans le processus décisionnel pour les questions de sécurité et de défense. La fin de la guerre froide n'a pas entraîné de modification de la place du JCS au sein des institutions.

Quelles leçons pouvons-nous tirer de notre recherche au sujet de l'utilisation du modèle bureaucratique d'Allison et des critères proposés par Huntington pour appréhender l'influence du militaire en matière de politique étrangère ? Plusieurs des sources d'avantages mentionnées par Allison participent effectivement de cette influence, dont l'autorité et les responsabilités officielles, le degré d'expertise et le contrôle de l'information, et l'accès aux acteurs bénéficiant eux-mêmes d'avantages (ici, le secrétaire à la Défense et le président). La capacité à influencer sur les objectifs des autres acteurs dans le jeu domestique joue quant à elle avant tout pour les questions de budgets, d'allocations entre les services, et sur l'organisation de l'établissement militaire au sein des institutions, plutôt qu'en matière de politique étrangère. Nous avons cependant vu avec l'exemple de MacArthur que des acteurs militaires peuvent parfois faire appel à cette ressource pour tenter de peser sur la politique du gouvernement, même si en l'occurrence cette dernière ne fut pas modifiée par son action. Parmi les critères d'Huntington non mentionnés par Allison, celui de l'unité du militaire est particulièrement pertinent, et la position du militaire sera d'autant renforcée s'il n'y a de divisions ni au sein du JCS ni entre le JCS et un commandant sur le terrain²⁹⁶.

Étudier le militaire comme un acteur éventuellement en compétition avec d'autres au sein du processus décisionnel ne signifie cependant pas pour autant que la décision finale est forcément le produit de marchandages entre ces acteurs comme l'affirme Allison. La place centrale du président au sein du processus décisionnel dans un certain nombre de cas doit

²⁹⁵ EISENHOWER, Dwight D., *Special Message to the Congress on Reorganization of the Defense Establishment*, 3 avril 1958. Eisenhower qualifiait la pratique d'« insubordination légalisée » : KORB, Lawrence J., *op. cit.*, p. 109-110.

²⁹⁶ Précisons néanmoins que les civils peuvent eux aussi appeler de leurs vœux une plus grande unité au sein du JCS, pour bénéficier de conseils clairs.

donc être soulignée, et l'accès au président est souvent plus important que l'accès à d'autres acteurs. Nous avons d'ailleurs à cet égard mentionné que le JCS aspirait à garder la position d'immédiateté sous le président qu'il avait occupée pendant la Seconde Guerre mondiale. Cet accès au président peut exister à la fois à travers une position institutionnelle (précisons néanmoins que celle-ci ne garantit pas pour autant d'être écouté) comme à travers une relation informelle. Étudier la place du militaire dans les canaux d'actions pour des problèmes précis permet par ailleurs effectivement d'approcher quelle influence il aura sur la décision finale lorsque les problèmes en question sont traités à travers des procédures standard et ne demandant pas une réunion d'urgence d'un groupe *ad hoc*.

Il faut également, comme nous l'avons vu, faire une distinction entre les décisions portant sur les objectifs et la politique générale et celles portant sur les moyens et la traduction pratique des objectifs en question. Les militaires sont plus fréquemment des *Chiefs* dans ce dernier cas plutôt que dans le premier. Nous avons par ailleurs observé qu'un avis très négatif des militaires avait tendance à être écouté pour les décisions portant sur un usage de la force lorsque l'enjeu était élevé (ceci rejoignant donc une des propositions spécifiques d'Allison). Betts souligne ainsi qu'au cours de la guerre froide, les militaires avaient plutôt une influence sur la décision finale lorsqu'ils décourageaient l'usage de la force que lorsqu'ils l'encourageaient²⁹⁷. On trouve en fait surtout une volonté des militaires d'influer sur la façon dont la force est utilisée. La proposition que la position défendue dépend de la position occupée semble en effet surtout se vérifier pour un constat limité, celui d'une préférence organisationnelle du militaire pour une autonomie dans la conduite des opérations. Si le JCS soutenait le gouvernement au sujet du caractère limité de la guerre de Corée, plusieurs auteurs montrent que, surtout depuis la guerre du Vietnam, les militaires ont tendance à vouloir éviter des conflits où ils sont limités dans leurs moyens et où il est probable qu'ils subiront une ingérence des civils dans la conduite des opérations²⁹⁸. On peut donc considérer que cela pourrait être un élément à l'origine d'une volonté du militaire d'intervenir dans la prise de décision à ce niveau. Rappelons par ailleurs que lorsque d'éventuels intérêts organisationnels font s'affronter les services au sujet de la marche à suivre, cela aura tendance à diviser le militaire et donc à limiter son influence.

²⁹⁷ BETTS, Richard K., *op. cit.*, p. 11-12 et p. 210. Plusieurs auteurs montrent à ce sujet qu'il est erroné de stéréotyper les militaires comme étant nécessairement plus agressifs que les civils : *Ibid.*, p. 239-245 ; KORB, Lawrence J., *op. cit.*, p. 134-135 ;

²⁹⁸ LINDEMANN, Thomas, *loc. cit.*, p. 690-693 ; JOHNSON, David E., *Modern U.S. Civil-Military Relations: Wielding the Terrible Swift Sword* (MacNair Paper 57), Washington D.C., Institute for National Strategic Studies, 1997, p. 99-105.

Nous pensons néanmoins que la principale faiblesse du modèle d'Allison pour analyser l'influence du militaire en matière de politique étrangère réside dans le fait que cette volonté des participants d'imposer leur point de vue est considérée comme donnée dans le modèle, ou en tout cas n'est pas développée (Allison ne fait que l'évoquer comme un des éléments déterminant l'impact des participants sur le résultat final). Nous avons cependant vu que les acteurs font eux-mêmes une distinction entre civils et militaires. La façon dont les militaires conçoivent leur rôle face aux civils et au sein du processus décisionnel peut donc *a priori* avoir une conséquence directe sur leur volonté de peser ou non sur la décision finale. Nous avons brièvement abordé le sujet en présentant les vues de plusieurs des acteurs de notre période. Lorsque les civils lui demandaient ce qu'il était possible de faire en Corée, Collins jugeait sa position inconfortable puisque selon lui son rôle était d'intervenir une fois la politique décidée. Cette réticence à participer à la prise de décision pour l'élaboration des politiques générales apparaît comme partagée, et il n'y aurait donc *a priori* pas de désir de la part des militaires de s'imposer comme *Chiefs* pour ces questions. Nous avons par ailleurs vu qu'en dehors de sa préférence pour une politique en Corée différente de celle du gouvernement, MacArthur faisait une nette distinction entre les sphères de compétences du politique et du militaire, ce dernier devant bénéficier d'une très large autonomie dans la conduite de la guerre. Sa conception de ces domaines respectifs du politique et du militaire entraîna une frustration face aux directives qu'il recevait et cela contribua aux événements que nous avons décrits. Truman ne partageait en effet pas la conception de MacArthur des sphères d'activité respectives du militaire et du politique.

Il serait cependant intéressant d'aller plus loin que ces considérations. Si les deux types d'acteurs déclarent généralement leur adhésion au principe du contrôle civil du militaire, cela laisse en pratique la place à des comportements très différents parmi les militaires, même quant aux décisions ne portant que sur des questions d'usage de la force. La distinction faite par Sapin et Snyder est à ce sujet pertinente, même si elle reste limitée, puisqu'ils parlent d'une évolution progressive du rôle d'experts des militaires vers celui de représentants. On pourrait ainsi s'interroger sur une transformation éventuelle du rôle du *chairman* du JCS au sein du cadre d'interaction spécifique qu'est le NSC. Le *chairman* ne fait en effet pas partie statutairement de ce dernier, et il était initialement présent ponctuellement aux réunions lorsque les participants avaient besoin de son expertise. Or, Bradley a rapidement commencé

à participer régulièrement à ces réunions²⁹⁹, et le fait d'être consulté sur un grand nombre de questions militaires a pu *normaliser* le fait pour lui de s'exprimer sur ces problèmes, même lorsque son expertise n'était pas forcément requise. Ceci a pu contribuer à créer certaines attentes de son côté, ainsi que du côté des membres du NSC qui ont pu commencer à le voir comme un participant parmi d'autres, ayant légitimement son mot à dire. Lorsqu'ils étudient en 1998 l'évolution du JCS depuis les réformes de 1986, Roman et Tarr observent ainsi que la participation du *chairman* du JCS aux réunions du NSC ne diffère plus de celle des membres statutaires. Ils décrivent le *chairman* comme un véritable décideur, et non comme un simple conseiller³⁰⁰.

Au-delà de cet exemple précis, nous pensons donc que certains éléments de réponse quant à notre problématique sont sans doute à trouver dans l'étude des interactions sociales entre civils et militaires, interactions qui peuvent comme on l'a vu modifier ou créer des attentes chez ces acteurs. Ces observations, qui renvoient notamment aux propositions avancées par le constructivisme social, pourraient donc nous amener à nous interroger sur la construction de l'identité des militaires à travers ces interactions, identité qui n'est, comme le soulignent certains auteurs, pas donnée une fois pour toute³⁰¹. Si ce questionnement dépasse le cadre du présent travail, il pourrait néanmoins permettre d'aller plus loin dans notre réflexion sur l'influence du militaire en matière de politique étrangère, et il constitue en tout cas une piste de recherche intéressante.

²⁹⁹ Le N.Y. Times mentionne en 1953 que Bradley a participé à soixante-huit réunions du NSC : STEVENS, Austin, « Omar Bradley, "Soldier's General", Takes His Last Review », *New York Times*, 14 août 1953, p. 3.

³⁰⁰ ROMAN, Peter J., TARR, David, W., *loc. cit.*, p. 110-111.

³⁰¹ LINDEMANN, Thomas, *loc. cit.*, p. 687-690.

Bibliographie

Toutes les pages internet mentionnées ont été consultées pour la dernière fois le 12 août 2010.

- **Autobiographies et biographies**

- ACHESON, Dean, *Present at the creation: my years in the State Department*, New York, Norton & Company, Inc., 1969, 798 pages.
- BRADLEY, Omar, BLAIR, Clay, *A General's Life: An Autobiography*, Londres, Sidgwick & Jackson, 1983, 752 pages.
- COLLINS, J. Lawton, *War in Peacetime: The History and Lessons of Korea*, Boston, Houghton Mifflin, 1969, 416 pages.
- FORRESTAL, James, MILLIS, Walter, *Journal de Forrestal, Secrétaire à la défense des États-Unis, 1944-1949*, Paris, Amiot-Dumont, 1952, 397 pages.
- MacARTHUR, Douglas, *Reminiscences*, New York, Da Capo Press, 1985, 438 pages.
- MARSHALL, George C., BLAND, Larry I., *George C. Marshall Interviews and Reminiscences for Forrest C. Pogue* (3rd edition), Lexington, George C. Marshall Foundation, 1996, 691 pages.
- MURPHY, Robert D., *Diplomat Among Warriors*, Garden City, Doubleday, 1964, 470 pages.
- POGUE, Forrest C., *George C. Marshall: Organizer of victory (1943-1945)*, New York, Penguin Books, 1993, 686 pages.
- POGUE, Forrest C., *George C. Marshall: Statesman (1945-1959)*, New York, Penguin Books, 1989, 604 pages.
- POGUE, Forrest C., « George C. Marshall on Civil-Military Relationships in the United States », dans KOHN, Richard H. (ed.), *The United States Military under the Constitution of the United States, 1789-1989*, New York, New York University Press, 1991, p. 193-222.
- RIDGWAY, Matthew B., *Soldier: The Memoirs of Matthew B. Ridgway*, New York, Harper & Brothers, 1956, 372 pages.
- RIDGWAY, Matthew B., *The Korean War*, Da Capo Press, 1986, 362 pages.
- SMITH, Jean Edward (ed.), *The Papers of General Lucius D. Clay: Germany 1945-1949 – vol. 2*, Bloomington, Indiana University Press, 1974, 1210 pages.
- TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 1: Year of Decisions*, Garden City, Doubleday & Company, 1955, 596 pages.
- TRUMAN, Harry S., *Memoirs v. 2: Years of Trial and Hope*, Garden City, Doubleday & Company, 1956, 594 pages.
- TRUMAN, Harry S., FERRELL, Robert H., *Off the record: the private papers of Harry S. Truman*, Columbia, University of Missouri Press, 1997, 448 pages.

- **L'administration Truman et la relation avec MacArthur**

- a. Ouvrages

- DONOVAN, Robert J., *Conflict and Crisis: The Presidency of Harry S Truman, 1945-1948*, New York, Norton & Company, 1977, 473 pages.
- HAYNES, Richard F., *The Awesome Power: Harry S. Truman as Commander in Chief*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1973, 368 pages.
- NEUSTADT, Richard E., *Presidential power: the politics of leadership*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1961, 224 pages.
- SPANIER, John W., *The Truman-MacArthur Controversy and the Korean War*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1959, 311 pages.

- b. Articles de périodiques scientifiques

- HURTIG, Serge, « Le conflit Truman - MacArthur », *Revue française de science politique*, vol. 10, n° 3, p. 608-634.
- SANTER, Alfred D., « Truman and the National Security Council: 1945-1947 », *The Journal of American History*, vol. 59, n° 2, septembre 1972, p. 369-388.

- **Le militaire et la relation entre le politique et le militaire**

- c. Ouvrages

- BETTS, Richard K., *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises* (Morningside Edition), New York, Columbia University Press, 1991, 326 pages.
- BLETZ, Donald F., *The Role of the Military Professional in U.S. Foreign Policy*, New York, Praeger Publishers, 1972, 322 pages.
- CAPLOW, Theodore, VENNESSON, Pascal, *Sociologie militaire*, Paris, Armand Colin, 2000, 280 pages.
- FINER, Samuel E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2006, 268 pages.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985, 534 pages.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York, Columbia University Press, 1961, 500 pages.
- JANOWITZ, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Glencoe, The Free Press, 1960, 464 pages.
- JOHNSON, David E., *Modern U.S. Civil-Military Relations: Wielding the Terrible Swift Sword* (MacNair Paper 57), Washington D.C., Institute for National Strategic Studies, 1997, 119 pages.
- KORB, Lawrence J., *The Joint Chiefs of Staff: The First Twenty-five Years*, Bloomington, Indiana University Press, 1976, 210 pages.
- MILLIS, Walter, MANSFIELD, Harvey C., STEIN, Harold, *Arms and the State – Civil-Military Elements in National Policy*, New York, Twentieth Century Fund, 1958, 436 pages.
- PAONE, Rocco M., “Civil-Military Relations and the Formulation of U.S. Foreign Policy”, dans COCHRAN, Charles L., *Civil-Military Relations: Changing Concepts in the Seventies*, New York, The Free Press, 1974, p. 79-92.

- SAPIN, Burton M., SNYDER, Richard C., *The Role of the Military in American Foreign Policy*, New York, Doubleday & Company, 1954, 84 pages.
- VAGTS, Alfred, *Defense and Diplomacy: The Soldier and the Conduct of Foreign Relations*, New York, King's Crown Press, 1956, 548 pages.
- VENNESSON, Pascal, "Force armée et politique étrangère", dans CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère – Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 301-330.
- ZEGART, Amy B., *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford, Stanford university Press, 1999, 336 pages.

d. Articles de périodiques scientifiques

- DUNLAP, Charles, « The Origins of the American Military Coup of 2012 », *Parameters*, vol. 22, n° 4, hiver 1992-1993, p. 2-20.
- DUNLAP, Charles, « Welcome to the Junta: The Erosion of Civilian Control on the U.S. Military », *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 341-392.
- FEAVER, Peter D., *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations*, The John M. Olin Institute for Strategic Studies, Working Paper Series, mai 1996.
- FEAVER, Peter D., « The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control », *Armed Forces & Society*, vol. 23, n° 2, hiver 1996, p. 149-178.
- FEAVER, Peter D., *An Agency Theory Explanation of American Civil-Military Relations during the Cold War*, working paper for the Program for the Study in Democracy, Institutions and Political Economy, novembre 1997, 87 pages.
- GIBSON, Christopher P., SNIDER, Don M., « Civil-Military Relations and the Potential to Influence: A Look at the National Security Decision-Making Process », *Armed Forces & Society*, vol. 25, n° 2, hiver 1999, p. 193-218.
- HALPERIN, Morton H., « The President and the Military », *Foreign Affairs*, vol. 50, n° 2, janvier 1972, p. 310-324.
- HOOPES, Townsend, « Civilian-Military Balance », *Yale Review*, vol. 43, hiver 1953-1954, p. 218-234.
- KOHN, Richard, « Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations », *National Interest*, n° 35, printemps 1994, p. 3-17.
- LASSWELL, Harold D., « The Garrison State », *The American Journal of Sociology*, vol. 46, n° 4, janvier 1941, p. 455-468.
- LINDEMANN, Thomas, « Faire la guerre, mais laquelle ? Les institutions militaires des États-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 5, octobre 2003, p. 675-706.
- LUTTWAK, Edward, « Washington's Biggest Scandal », *Commentary*, vol. 97, n° 5, mai 1994, p. 29-33.
- MAY, Ernest, « The Development of Political-Military Consultation in the United States », *Political Science Quarterly*, vol. 70, n° 2, juin 1955, p. 161-180.
- PAONE, Rocco M., « Foreign Policy and Military Power », *Military Review*, novembre 1964, p. 9-13.
- POSEN, Barry R., LYNN, William J., « The Case for JCS Reform », *International Security*, vol. 10, n° 3, hiver 1985-1986, p. 69-97.
- ROMAN, Peter J., TARR, David, W., « The Joint Chiefs of Staff: From Service Parochialism to Jointness », *Political Science Quarterly*, vol. 113, n° 1, printemps 1998, p. 91-111.

- SARKESIAN, Sam C., « Political Soliders: Perspectives on Professionalism in the U. S. Military », *Midwest Journal of Political Science*, vol. 16, n° 2, mai 1972, p. 239-258.
- WEIGLEY, Richard, « The American Military and the Principle of Civilian Control from McClellan to Powell », *The Journal of Military History*, vol. 57, n° 5 (special issue), octobre 1993, p. 27-58.

- **Le modèle bureaucratique d'Allison et des critiques**

- a. Ouvrage

- ALLISON, Graham, ZELIKOW, Philip, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd edition), New York, Longman, 1999, 416 pages.

- b. Articles de périodiques scientifiques

- ART, Robert J., « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique », *Policy Sciences*, vol. 4, n° 4, décembre 1973, p. 467-490.
- BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H., « Rethinking Allison's Models », *The American Political Science Review*, vol. 86, n° 2, juin 1992, p. 301-322.
- CALDWELL, Dan, « Bureaucratic Foreign Policy-Making », *American Behavioral Scientist*, vol. 21, n° 1, septembre-octobre 1977, p. 87-110.
- DREZNER, Daniel W., « Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy », *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 4, octobre 2000, p. 733-749.
- FREEDMAN, Lawrence, « Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model », *International Affairs*, vol. 52, n° 3, juillet 1976, p. 434-449.
- HAMMOND, Paul Y., « Foreign Policy-Making and Administrative Politics », *World Politics*, vol. 17, n° 4, juillet 1965, p. 656-671.
- HOLLAND, Lauren, « The U.S. Decision to Launch Operation Desert Storm: A Bureaucratic Politics Analysis », *Armed Forces & Society*, vol. 25, n° 2, hiver 1999, p. 219-242.
- HOPKINS, Raymond F., « The International Role of "Domestic" Bureaucracy », *International Organization*, vol. 30, n° 3, été 1976, p. 405-432.
- MICHAUD, Nelson, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile ? », *Études internationales*, vol. 27, n° 4, 1996, p. 769-794.
- MITCHELL, Paul T., « Ideas, Interests, and Strategy: Bureaucratic Politics and the United States Navy », *Armed Forces & Society*, vol. 25, n° 2, hiver 1999, p. 243-265.
- RHODES, Edward, « Do Bureaucratic Politics Matter? Some Disconfirming Findings from the Case of the U.S. Navy », *World Politics*, vol. 47, n° 1, octobre 1994, p. 1-41.
- WELCH, David A., « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect », *International Security*, vol. 17, n° 2, automne 1992, p. 112-146.

- **Divers**

- a. Ouvrages

- ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations* (8^{ème} édition), Paris, Calmann-Levy, 1984, 794 pages.
- ARON, Raymond, *Penser la guerre, Clausewitz – volume II : L'âge planétaire*, Paris, Gallimard, 1976.
- BRODIE, Bernard, *Strategy in the missile age*, Princeton, Princeton University Press, 1959, 423 pages.
- CLAUSEWITZ, Carl von, *De la guerre*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1955, 759 pages.
- DAVID, Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis* (2^o édition), Québec, Presses de l'Université de Laval, 2004, 738 pages
- GACEK, Christopher M., *The Logic of Force: The Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 1994, 485 pages.
- GADDIS, John Lewis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War* (revised and expanded edition), Oxford, Oxford University Press, 2005, 484 pages.
- GADDIS, John Lewis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 1987, 332 pages.
- MITCHELL, David, *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision-Making Process*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd., 2005, 272 pages.
- PAIGE, Glenn D., *The Korean Decision, June 24-30, 1950*, New York, The Free Press, 1968, 394 pages.
- SHLAIM, Avi, *The United States and the Berlin blockade, 1948-1949: a study in crisis decision-making*, Berkeley, University of California Press, 1983, 464 pages.

- b. Articles de périodiques scientifiques et militaires

- BESLEY, Richard D. « The Need for Military Officers as Strategic Thinkers », *Air University Review*, vol. 24, n° 3, mars-avril 1973, p. 56-64.
- BRODIE, Bernard, « The McNamara Phenomenon » (review article), *World Politics*, vol. 17, n° 4, juillet 1965, p. 672-686.
- CASSIDY, Robert M., « Prophets or Praetorians? The Uptonian Paradox and the Powell Corollary », *Parameters*, vol. 33, n° 3, automne 2003, p. 130-143.
- GEORGE, Alexander L., “American Policy-Making and the North Korean Aggression”, *World Politics*, Vol. 7, No. 2, January 1955, p. 209-232
- SNYDER, Richard C., PAIGE, Glenn D., “The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 3, No. 3, December 1958, p. 341-378.
- X, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign affairs*, vol. 25, n° 4, juillet 1947, p. 566-582.

- c. Articles de journaux

- « MacArthur critical of political interference », *The Canberra Times*, 6 avril 1951, p. 1.
- DAVIES, Lawrence E., « M'Arthur is hailed in San Francisco », *The New York Times*, 18 avril 1951, p. 1 et p. 4.

- « Text of Address by MacArthur Before Massachusetts Legislature in Boston », *The New York Times*, 26 juillet 1951, p. 12.
- « The Role of the Soldier », *The New York Times*, 7 mai 1951, p. 24.
- STEVENS, Austin, « Omar Bradley, “Soldier’s General”, Takes His Last Review », *New York Times*, 14 août 1953, p. 3.

d. Document(s) divers

- MCKINZIE, Richard D., CLAY, Lucius D., *Oral History Interview with Lucius D. Clay* (transcript), Truman Library, 16 juillet 1974, 52 pages, disponible sur : <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/clay1.htm>

• **Histoire officielle du Joint Chiefs of Staff et du bureau du secrétaire à la Défense**

- COLE, Alice C., *et al.* (eds.), *The Department of Defense – Documents on Establishment and Organization, 1944-1978*, Washington, D.C., Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1978, 332 pages.
- CONDIT, Kenneth W., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 2: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1947-1949*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996, 348 pages.
- CONDIT, Kenneth W., *The History of the Office of the Secretary of Defense, Vol. 2: The Test of War, 1950-1953*, Washington, D.C., Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1988, 701 pages.
- POOLE, Walter S., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 4: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1950-1952*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1998, 303 pages.
- REARDEN, Steven L., *The History of the Office of the Secretary of Defense, Vol. 1: The Formative Years, 1947-1950*, Washington, D.C., Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 1984, 667 pages.
- SCHNABEL, James F., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 1: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1945-1947*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996, 241 pages.
- SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., *The History of the Joint Chiefs of Staff, Vol. 3: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, 1950-1951 (The Korean War, Part One)*, Washington, D.C., Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1998, 338 pages.

• **Documents officiels**

- EISENHOWER, Dwight D., *Special Message to the Congress on Reorganization of the Defense Establishment*, 3 avril 1958.
- JOINT CHIEFS OF STAFF, *JCS 98134 – Message to CINCEUR, CINCFE et al.*, 6 décembre 1951.
- JOINT CHIEFS OF STAFF, *Origin of the Joint Concepts*, <http://www.jcs.mil/page.aspx?id=12>.
- KENNEDY, John F., *National Security Action Memorandum No. 55*, 28 juin 1951.

- *The United States Constitution*, Article II, Section 2.
- TRUMAN, Harry S., *Special Message to the Congress Recommending the Establishment of a Department of National Defense*, 19 décembre 1945, disponible sur : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12259>.
- TRUMAN, Harry S., *Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine*, 12 mars 1947, disponible sur : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12846>.
- TRUMAN, Harry S., *Radio Report to the American People on Korea and on U.S. Policy in the Far East*, 11 avril 1951, disponible sur : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14059>.
- TRUMAN, Harry S., *Statement and Order by the President on Relieving General MacArthur of His Commands*, 11 avril 1951, disponible sur : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14058>.
- U.S. CONGRESS, *An Act to provide for assistance to Greece and Turkey*, Public Law 75, 80th Cong., 61 Stat. 103, 22 mai 1947.
- U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, Public Law 253, 80th Cong., 61 Stat. 496, 26 juillet 1947.
- U.S. CONGRESS, *National Security Act of 1947*, tel que modifié par la Public Law 216, 81st Cong., 63 Stat. 578, 10 août 1949.
- U.S. CONGRESS, *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, Public Law 433, 99th Cong., 100 Stat. 992, 1^{er} octobre 1986.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Chargé in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State – 22nd of February, 1946 », *Foreign Relations of the United States, 1946. Eastern Europe, the Soviet Union – Volume VI*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1946, p. 696-709.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The British Chargé (Balfour) to the Secretary of State – 30th of July, 1947 », *Foreign Relations of the United States, 1947. The Near East and Africa – Volume V*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1947, p. 268.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum prepared in the Department of State – Undated », *Foreign Relations of the United States, 1947. The Near East and Africa – Volume V*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1947, p. 575-576.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Acting Secretary of State to President Truman – 24th of November, 1947 », *Foreign Relations of the United States, 1947. The Near East and Africa – Volume V*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1947, p. 623-624.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « NSC 5: The Position of the United States With Respect to Greece – 6th of January 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 2-7.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Forrestal) – 8th of January 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 8-9.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Report Prepared by the Policy Planning Staff – 10th of January 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 21-26.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff – 13th of January 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 27-28.

- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Report by the National Security Council to President Truman – 12th of February 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 46-51.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Secretary of Defense (Forrestal) to the National Security Council – 19th of April 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. General; The United Nations – Volume I, Part 2*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 564-567.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Report to the National Security Council by the Executive Secretary of the Council (Souers) – 25th of May 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 93-95.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Director of the Office of European Affairs (Hickerson) to the Under Secretary of State (Lovett) – 1st of June 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 98-99.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Editorial note », *Foreign Relations of the United States, 1948. Eastern Europe; The Soviet Union – Volume IV*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 101.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State – 26th of July, 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Germany and Austria – Volume II*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 921-926.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Secretary of Defense (Forrestal) to the Secretary of State – 28th of July, 1948 », *Foreign Relations of the United States, 1948. Germany and Austria – Volume II*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 994-995.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup) – 25th of June, 1950 », *Foreign Relations of the United States, 1950. Korea – Volume VII*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, p. 157-165.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum of Conversation, by the Ambassador at Large (Jessup) – 26th of June, 1950 », *Foreign Relations of the United States, 1950. Korea – Volume VII*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, p. 178-184.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Commander in Chief, Far East (MacArthur) to the Secretary of State – 30th of June, 1950 », *Foreign Relations of the United States, 1950. Korea – Volume VII*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, p. 248-250.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Acting Secretary of State to the United States Mission at the United Nations – 26th of September, 1950 », *Foreign Relations of the United States, 1950. Korea – Volume VII*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, p. 781-782.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Commander in Chief, Far East (MacArthur) to the Department of the Army – 30th of December, 1950 », *Foreign Relations of the United States, 1950. Korea – Volume VII*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, p. 1630-1633.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Commander in Chief, United Nations Command (MacArthur) to the Department of the Army – 10th of January, 1951 », *Foreign Relations of the United States, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, p. 55-56.

- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Draft Text of a Proposed Presidential Statement on Korea – 23rd of March, 1951 », *Foreign Relations of the United States, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, p. 263-264.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Secretary of State to Certain Diplomatic Offices – 24th of March, 1951 », *Foreign Relations of the United States, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, p. 265-266.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Editorial note – Letters exchanged by Hon. Joseph W. Martin, Jr., and General MacArthur, March 1951 », *Foreign Relations of the United States, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, p. 298-301.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Marshall) – 6th of April, 1951 », *Foreign Relations of the United States, 1951. Korea and China – Volume VII, Part 1*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, p. 309.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, « The Question of War and Peace in Korea – Address by Gen. Omar Bradley, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2nd of March 1953 », *Department of State Bulletin*, vol. 28, n° 716, 16 mars 1953, p. 412-416.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Duties of the Secretary*, <http://www.state.gov/secretary/115194.htm>
- U.S. SENATE, 82nd Congress, 1st Session, *Military Situation in the Far East – Hearings Before the Committee on Armed Services and the Committee on Foreign Relations* [dans le texte : *MacArthur Hearings*] (Part 1 & Part 2), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, 1662 pages.

Annexe

Les principaux civils et officiers militaires à Washington sous Truman

Le président :

- Harry S. Truman (12 avril 1945 – 20 janvier 1953)

Les secrétaires d'État :

- Edward R. Stettinius (1^{er} décembre 1944 – 27 juin 1945)
- James F. Byrnes (3 juillet 1945 – 20 janvier 1947)
- George C. Marshall (21 janvier 1947 – 20 janvier 1949)
- Dean G. Acheson (21 janvier 1949 – 20 janvier 1953)

Les secrétaires à la Défense :

- James V. Forrestal (17 septembre 1947 – 27 mars 1949)
- Louis A. Johnson (28 mars 1949 – 19 septembre 1950)
- George C. Marshall (21 septembre 1950 – 12 septembre 1951)
- Robert A. Lovett (17 septembre 1951 – 20 janvier 1953)

Les membres du Joint Chiefs of Staff :

Chief of Staff to the Commander in Chief :

- William D. Leahy (20 juillet 1942 – 21 mars 1949)

Special Adviser to the President and Secretary of Defense :

- Dwight D. Eisenhower (11 février 1949 – 14 août 1949)

Chairman du JCS :

- Omar N. Bradley (16 août 1949 – 15 août 1953)

Chief of Staff de l'U.S. Air Force :

- Carl A. Spaatz (1^{er} mars 1946 – 30 avril 1948)
- Hoyt S. Vandenberg (30 avril 1948 – 29 juin 1953)

Chief of Staff de l'U.S. Army :

- George C. Marshall (1^{er} septembre 1939 – 18 novembre 1945)
- Dwight D. Eisenhower (19 novembre 1945 – 7 février 1948)
- Omar N. Bradley (7 février 1948 – 16 août 1949)

- J. Lawton Collins (16 août 1949 – 15 août 1953)

Chief of Naval Operations :

- Ernest J. King (12 mars 1942 – 15 décembre 1945)
- Chester W. Nimitz (15 décembre 1945 – 15 décembre 1947)
- Louis Denfeld (15 décembre 1947 – 2 novembre 1949)
- Forrest P. Sherman (2 novembre 1949 – 22 juillet 1951)
- William M. Fechteler (16 août 1951 – 17 août 1953)