

Aux vétérans l'État reconnaissant

par Hélène Solot

En retraçant l'expansion de l'État-providence militaire américain de la Première Guerre mondiale au début des années 1960, l'historien Olivier Burtin montre que les anciens combattants furent à l'origine d'un des mouvements sociaux les plus puissants aux États-Unis au milieu du XX^e siècle.

À propos de : Olivier Burtin, *A Nation of Veterans: War, Citizenship, and the Welfare State in Modern America*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2022, 291 p.

Dans les années 1950 aux États-Unis, des colonnes du *New York Times* aux discours du candidat démocrate aux élections présidentielles Adlai Stevenson, le constat était unanime : le pays était devenu « une nation de vétérans¹ ». Ces derniers représentaient alors avec leurs familles environ 40 % de la population américaine. Les travaux consacrés à l'expérience de ces anciens membres des forces armées et à leur rôle dans les transformations connues par la société américaine ne manquent pas. Les nombreuses études portant notamment sur la « réadaptation » des soldats au sortir de la Seconde Guerre mondiale ne sont que l'une des formes de l'intérêt manifesté pour ce groupe, signalé par le développement récent des *veterans studies*².

1 En anglais, le terme veteran s'applique à tout ancien membre des forces armées. Il a été traduit ici par les termes « vétéran » ou « ancien combattant » afin de faciliter la lecture et même s'il ne s'agit pas d'équivalents exacts.

2 Voir par exemple Thomas Childers, *Soldier from the War Returning: The Greatest Generation's Troubled Homecoming from World War II*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2009 ; la Veterans Studies Association, fondée en 2013, publie depuis 2016 un *Journal of Veterans Studies*.

Malgré cette grande attention, les vétérans – souvent présentés aujourd’hui aux États-Unis comme des « héros » ou des « anges déchus » (p. 2) par la presse ou les élus – sont perçus comme un groupe pour ainsi dire sans histoire, qui aurait toujours été considéré comme « supérieur » (p. 2) au reste des citoyens et comme méritant à ce titre de bénéficier d’un ensemble d’aides sociales conçues comme fondamentalement différentes de celles allouées à différents pans de la population civile et souvent décrites comme une forme d’assistanat.

Ce paradoxe est le point de départ de l’ouvrage d’Olivier Burtin dans lequel, se donnant pour projet de « remplacer le mythe par l’histoire » (p. 11), il revient sur la construction parallèle de cette image des vétérans et d’un État-providence « séparé » (p. 19) auquel près de cent milliards de dollars – 40 % des dépenses fédérales en matière d’aides sociales – furent consacrés entre 1940 et 1960. Il montre que cette construction ne s’est pas faite sans débat, ni de manière linéaire, mais résulte de la mobilisation des vétérans au sein d’un mouvement social enraciné localement et uni autour de l’idéal de la citoyenneté des armes, c’est-à-dire de la dette contractée par l’État à l’égard de ceux qui servent dans les forces armées et plus précisément des hommes blancs et hétérosexuels qui endossent l’uniforme.

L’ouvrage vient ainsi replacer le système complexe d’aides et de droits dont bénéficient les vétérans dans l’histoire des politiques sociales en explorant les pistes ouvertes il y a déjà plus de trente ans par la politologue Theda Skocpol dans son étude consacrée au système de pensions mis en place pour les vétérans de la guerre de Sécession³. Il contribue également à une histoire de l’État attentive aux effets mutuels des rapports entre État et groupes sociaux et à la place des guerres dans la construction de l’État et de ses relations avec les citoyens⁴.

La bataille de la citoyenneté des armes

La première partie de l’ouvrage est consacrée à la montée en puissance du mouvement des vétérans jusqu’à son heure de plus forte influence dans l’immédiat après-Seconde Guerre mondiale, moment du triomphe de la citoyenneté des armes. Si

3 Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

4 Voir par exemple James T. Sparrow, *Warfare State: World War II Americans and the Age of Big Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011 ; James T. Sparrow, William J. Novak et Stephen W. Sawyer, dir., *Boundaries of the State in U.S. History*, Chicago, The University of Chicago Press, 2015.

ce mouvement est composé d'une myriade d'organisations, Olivier Burtin se concentre sur les trois plus importantes qui rassemblaient près de cinq millions de membres en 1946 : les *Veterans of Foreign Wars*, les *Disabled American Veterans of the World War* et surtout – en raison de sources plus abondantes – la puissante *American Legion*. Différant quant aux critères de recrutement, ces organisations présentent dès l'entre-deux-guerres des caractéristiques communes, en particulier une structure fédérale qui leur permet de mener des actions à tous les échelons de gouvernement en s'appuyant sur des milliers de « postes » ou sections qui sont à la fois des lieux de rencontre des vétérans et des relais pleinement intégrés dans les communautés locales.

Les actions menées par ces organisations visent l'obtention ou la conservation par les vétérans d'un ensemble d'aides et de droits sur la seule base de leur service militaire. Cet objectif est loin de faire l'unanimité dans la première moitié du XX^e siècle : du démocrate Woodrow Wilson au républicain Dwight D. Eisenhower, l'idée est largement partagée que l'État n'a d'obligations qu'à l'égard des soldats blessés ou des familles de ceux tués au combat. Elle conduit les Progressistes, qui dénoncent le coût des aides dont ont bénéficié les combattants de la guerre de Sécession, à limiter en 1917 celles destinées aux vétérans de la Grande Guerre à des mesures visant pour l'essentiel la « réhabilitation » (p. 25) des soldats blessés⁵. Il s'agit en effet d'éviter qu'ils ne deviennent oisifs et dépendants de l'État dans une approche des aides sociales qui considère qu'elles doivent être réservées aux familles de la classe moyenne blanche au sein desquelles les maris assurent par leur travail la subsistance du foyer tandis que leurs épouses se chargent d'élever les enfants. Cette conception, désignée *breadwinner liberalism* par l'historien Robert O. Self, informe le projet opposé aux vétérans dès les années 1930 par les promoteurs du New Deal, celui de la construction d'un État-providence devant bénéficier à de plus larges pans de la population américaine⁶.

La Légion et les autres organisations s'opposent systématiquement à l'incorporation des programmes concernant les vétérans dans cet ensemble, affirmant que les anciens soldats ont tous, par leur service militaire, acquis des « droits » qui ne sauraient être confondus avec des « allocations » (p. 2). Les milliers d'hommes venus en 1932, en pleine crise économique, réclamer à Washington, D.C., le versement

5 Les Progressistes appartenaient à une nébuleuse réformiste des classes moyennes urbaines, active au cours des deux premières décennies du XX^e siècle. Réagissant d'une manière ni unique, ni coordonnée aux transformations profondes induites par les processus d'industrialisation et d'urbanisation, ils agirent afin de favoriser l'intervention de l'État pour réguler et apporter plus de justice et d'efficacité aux secteurs économique et politique et assurer le bien public.

6 Robert O. Self, *All in the Family: The Realignment of American Democracy Since the 1960s*, New York, Hill and Wang, 2012.

anticipé du « *bonus* » – une prime devant compenser *a posteriori* la maigre solde perçue au cours de la Première Guerre mondiale – vont jusqu’à présenter « la guerre elle-même comme une forme de handicap » (p. 39). Et si « l’armée du *bonus* » est violemment expulsée par la troupe, ses membres obtiennent finalement gain de cause en 1936, à une époque où le gouvernement de Roosevelt a déjà dû renoncer à la plupart des coupes dans les programmes destinés aux vétérans votées en 1933 et qui concernaient entre autres la possibilité d’accéder à des soins pour des maladies ne résultant pas du service militaire. Ce système d’aides est encore étendu au cours de la Seconde Guerre mondiale, notamment par le *GI Bill of Rights* de 1944 qui prévoit, entre autres mesures, une assurance-chômage et un accès privilégié à des formations ou des prêts bancaires.

Les succès du mouvement des vétérans sont liés à sa capacité à mener des actions sous la forme de campagnes médiatiques comme d’un lobbying des élus appuyé sur la mobilisation des milliers d’hommes qui signent des pétitions ou écrivent à leurs représentants. Quoique conservatrices, les organisations de vétérans rejettent alors tout alignement partisan, forgeant des alliances avec l’ensemble des acteurs qui lui permettent d’atteindre ses objectifs. Le mouvement soutient aussi des initiatives qui lui semblent favorables telle que la création d’une agence fédérale unique, l’Administration des vétérans, pour centraliser la gestion de tous les programmes les concernant, en 1930.

Son établissement et celui d’une commission parlementaire dédiée aux questions relatives aux vétérans inscrivent la citoyenneté des armes dans le paysage institutionnel et contribuent à son triomphe en raison de « la dépendance au chemin emprunté » (*path dependence*). Cette dernière joue à plusieurs reprises en la faveur des vétérans comme le font, d’une manière paradoxale, les efforts de construction de l’État-providence qui viennent affaiblir certaines critiques quant à la légitimité du statut privilégié des vétérans ou, au contraire, leur procurer des alliés chez ceux qui s’y opposent, tels les conservateurs acceptant pendant la Seconde Guerre mondiale de soutenir des mesures destinées aux seuls vétérans et présentées comme temporaires.

Les dynamiques d'union et d'exclusion au cœur du mouvement des vétérans

L'adoption des mesures très généreuses du *GI Bill* est aussi – et avant tout – le fruit du militantisme des anciens combattants de la Première Guerre mondiale, encore nombreux au début des années 1940. Tout au long de son étude, Olivier Burtin souligne les enjeux liés à la coexistence de différentes générations au sein du mouvement des vétérans. Ces relations intergénérationnelles ne sont pas toujours évidentes comme le montre l'expérience fondatrice de la Seconde Guerre mondiale au cours de laquelle les représentants de deux générations ont une vive conscience de ce qui les séparent en matière d'expériences guerrières comme de cultures – y compris politiques. C'est finalement une forme de pragmatisme, liée à la conscience que leur union fait leur force, qui conduit les vétérans de la Grande Guerre à ouvrir les rangs de la Légion à leurs cadets et ces derniers à choisir de rejoindre l'organisation, non sans tensions, comme le révèlent les débats internes autour de la question du logement.

Si ces débats débouchent sur la prise du contrôle du mouvement par les plus jeunes vétérans, le mouvement reste pluri-générationnel et cette caractéristique est une ressource majeure lorsque l'expérience des luttes menées au cours de la décennie précédente est mobilisée pour faire face aux nouvelles menaces qui planent sur l'État-providence militaire dès la fin des années 1940. Le front uni alors opposé aux tentatives de réformes inclut l'ensemble des grandes organisations de vétérans mais continue à exclure les femmes et les soldats appartenant aux minorités ethniques. En effet, l'étude montre que les contours du mouvement des vétérans sont définis par deux « lignes de fracture » (p. 67).

La première, externe, sépare les citoyens ayant servi dans les forces armées des autres. La seconde, interne, réserve aux hommes hétérosexuels blancs les bénéfices de l'État-providence militaire selon des normes raciales et de genre informant plus largement les conceptions en matière de politiques sociales. Jusqu'à dans les années 1960, les leaders des organisations de vétérans – eux-mêmes hommes et blancs – laissent une grande marge de liberté aux sections locales en matière de ségrégation ou d'exclusion pure et simple des vétérans noirs et se désintéressent plus généralement

du sort des vétérans de « seconde classe » dont les luttes pour la reconnaissance de leurs droits, brièvement mentionnées ici, ont fait l'objet de travaux récents⁷.

La victoire paradoxale des vétérans

Si l'union des hommes blancs appartenant à plusieurs générations de vétérans fait la force du mouvement dans les années 1940, la deuxième partie de l'ouvrage montre comment les tensions en son sein contribue à son « éclipse », c'est-à-dire sa marginalisation progressive sur la scène politique nationale alors même que l'idéal de la citoyenneté des armes qu'il défend s'enracine durablement.

Les divisions entre membres de la Légion apparaissent dès la fin des années 1940 autour de l'importance à accorder à la lutte anticomunisme et aux moyens de la mener. Sans parvenir à emporter avec eux une base qui fait preuve d'un conservatisme modéré et se préoccupe d'abord de la défense de ses acquis, une minorité de militants d'extrême-droite parviennent à exploiter l'indécision des dirigeants pour obtenir en 1955 le soutien de la Légion à une théorie du complot nourrie d'une idéologie raciste et isolationniste et prenant pour cible les Nations Unies. Comme les appels à l'extension du conflit coréen par des attaques directes sur le territoire chinois, ces positionnements entament l'image d'un mouvement non affilié politiquement et contribuent à la détérioration de sa relation avec l'État.

Sa position nationale est aussi fragilisée quand il ne parvient pas à parler d'une seule voix dans le cadre des discussions relatives à l'extension du *GI Bill* aux soldats de la guerre de Corée ou aux pensions militaires réclamées par ceux de la Première Guerre mondiale. Le choix que font beaucoup de ces anciens combattants de créer leur propre organisation en quittant la Légion dont ils estiment qu'elle ne porte pas assez leurs revendications contribue à diminuer la force du mouvement.

En se focalisant sur le rôle joué par Olin Teague, élu démocrate du Texas à la Chambre des représentants et combattant décoré de la Seconde Guerre mondiale, Olivier Burtin donne à voir ces tensions entre générations ainsi que l'effet paradoxal de l'accroissement du nombre de vétérans dans la société américaine et dans les cercles

⁷ Voir notamment John M. Kinder et Jason A. Higgins, dir., *Service Denied: Marginalized Veterans in Modern American History*, Amherst, University of Massachusetts Press, 2022 ; Sarah Parry Myers, *Earning Their Wings: The WASPs of World War II and the Fight for Veteran Recognition*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2023.

de pouvoir. En effet, sa propre expérience permet à Teague de bien connaître les nombreux cas de fraude qui ont accompagné la mise en œuvre du *GI Bill* de 1944 tout en limitant la portée d'accusations qui le désignent comme l'ennemi des vétérans lorsqu'il prend parti pour la diminution du montant des aides destinées aux vétérans du conflit coréen en 1952.

Une des contributions importantes de l'ouvrage est aussi de souligner les hésitations manifestées en ces premières années de la guerre froide. La croissance de l'État de sécurité nationale et de l'État-providence ainsi que la perspective de voir les rangs des vétérans grossis par les participants à des conflits futurs nourrissent des inquiétudes budgétaires et la remise en cause du système réservé aux vétérans. Elles sont reflétées dans la loi de 1959 qui conditionne le versement d'une pension militaire aux revenus des vétérans. Cette victoire des réformateurs reste cependant limitée : elle ne vient remettre en cause ni l'existence d'un État-providence séparé s'incarnant institutionnellement dans une Administration des vétérans pourtant très critiquée, ni l'idéal de la citoyenneté des armes sur laquelle il est fondé.

Dans un épilogue où il trace à grands traits l'histoire du mouvement des vétérans depuis les années 1960, Olivier Burtin souligne que la disparition des débats concernant la citoyenneté des armes, devenue « un élément central des politiques publiques » (p. 217), a contribué au repli du mouvement qui s'est contenté depuis d'intervenir dans les questions intéressant plus spécifiquement ses membres et de jouer un rôle important au sein des communautés locales. La fin de la conscription, il y a tout juste cinquante ans, a accru la distance entre les forces armées et les civils, favorisant l'absence de remise en cause par ces derniers de l'existence d'un État-providence militaire dont Olivier Burtin démontre que son développement est indissociable d'un processus plus large de militarisation des États-Unis.

Si son étude laisse certains pans de la relation des vétérans au reste de la société américaine en partie dans l'ombre, par exemple en s'appuyant pour l'essentiel sur la presse ou sur des enquêtes d'opinion pour saisir les réactions aux mesures qui leur sont réservées, il reste que, rigoureusement menée et très bien écrite, elle remplit pleinement ses promesses. Ainsi, elle vient historiciser la figure des vétérans et démontrer que la construction de leur image de citoyens que leur service rendrait supérieurs aux autres est indissociable de leur action au sein d'un mouvement qui a combattu pour établir puis conserver un État-providence militaire, distinct et plus généreux que celui destiné au reste de la population américaine.

Publié dans lavedesidees.fr, le 17 juillet 2023.