

DIPLOMATIE DE DÉFENSE ET DIPLOMATIE PRÉVENTIVE

VERS UNE NOUVELLE SYMBIOSE
ENTRE DIPLOMATIE ET DÉFENSE

PAR

HENRY ZIPPER de FABIANI (*)

Défense et diplomatie entretiennent par essence des rapports étroits et complexes. Au regard de la diplomatie, la défense constitue en effet une voie complémentaire – mais essentielle – d'action internationale : soit, idéalement suivant un schéma traditionnel, l'instrument militaire porte les rapports de forces à un point où il devient de l'intérêt d'au moins une des parties prenantes de négocier ; soit la diplomatie se révèle infructueuse et l'activité des forces armées permet de surmonter des situations sans cela bloquées dans une configuration préjudiciable aux intérêts d'un Etat. La défense est à la diplomatie ce que la force est à la persuasion, l'une et l'autre constituant une manière de poursuivre des fins identiques à travers des moyens, soit pacifiques soit belliqueux, pour paraphraser les constatations faites depuis longtemps par Clausewitz (1). Peu importe qu'on qualifie de politique ou de stratégie leur point de jonction dans la conduite des affaires (2) : défense et diplomatie sont semblablement soumises au Politique, ainsi qu'aux stratégies, par définition globales, que celui-ci définit afin de promouvoir les intérêts d'un Etat sur la scène internationale.

Or, défense et diplomatie ont subi au cours du XX^e siècle des évolutions de même ordre, encore que décalées : l'hécatombe de la Première Guerre mondiale a démontré par l'absurde où pouvait mener l'activité diplomatique traditionnelle lorsqu'elle s'investissait dans un jeu souvent secret d'équilibre et de contrepoids si bien qu'elle s'est trouvée invalidée sous le double effet des principes wilsoniens et de l'internationalisme prolétarien ; les ravages de la Seconde Guerre mondiale ont de leur côté démontré l'inanité de stratégies de conquête territoriale, aboutissant à la domination, à la soumission, à la destruction et où les notions brutes de politique de force et de « rapports de force » se sont trouvées délégitimées. Le gel relatif de la

(*) Diplomate détaché au ministère de la Défense comme Adjoint au Directeur chargé des affaires stratégiques. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

(1) Dont on ne répétera jamais assez, à la suite de R. Aron, qu'il se bornait à décrire une réalité, sans prôner une politique belliciste.

(2) E. Luttwak préfère retenir la stratégie comme « la logique universelle qui gouverne toutes les formes de guerre autant que les tractations entre les nations opposées en temps de paix ».

Guerre froide, imputé tant à la dissuasion nucléaire qu'au blocage Est-Ouest, peut apparaître comme l'aboutissement paradoxalement bénéfique de ce non-sens : impliquant un risque de destruction totale, la guerre était devenue quasiment « interdite ». La diplomatie se cantonnait de son côté à traiter les aspects les moins centraux des rapports internationaux, en marge de la confrontation majeure.

Le reflux progressif de la domination coloniale traditionnelle, puis l'effondrement soudain de l'Empire et de l'Union soviétiques, sont venus confirmer la perception que le temps des puissances étatiques impériales était révolu. Parallèlement, la montée en puissance de *l'imperium* américain s'est appuyée, initialement au moins, autant sur les aspects les moins militaires de la puissance – le *soft power* – que sur une supériorité militaire aujourd'hui incontestée. Or, s'il était encore besoin de le démontrer, les Etats-Unis illustrent bien à quel point l'efficacité d'une diplomatie est inséparable du bras armé qui lui confère sa crédibilité (3) et ce n'est pas un hasard si l'Union européenne a entrepris de se doter de capacités militaires, en parallèle et en soutien à sa Politique extérieure et de Sécurité commune (PESC), dès lors qu'elle entendait « jouer pleinement son rôle sur la scène internationale » comme l'ont déclaré les quinze chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999).

Une ultime observation avant d'en venir plus directement à notre sujet : nous n'avons jamais autant participé à des opérations militaires d'envergure que depuis que nous sommes en paix... Les opérations de l'Alliance atlantique contre la Serbie en 1999 avaient ainsi constitué le premier engagement armé de l'OTAN depuis sa création. Ce pourrait bien être la traduction moderne du traditionnel *si vis pacem, para bellum*, le « paradoxe de la stratégie » brillamment exploré par Edward Luttwak. Paradoxe doublement au second degré en l'occurrence : afin de se prémunir contre des risques de conflit, on se prépare à des « opérations de paix » qui consistent à utiliser la force, tout comme on prépare ses propres partenaires à de telles opérations, en faisant le pari qu'ils ne détourneront pas le processus à d'autres fins.

De fait, l'outil militaire est aujourd'hui utilisé plus systématiquement, non plus pour « faire la guerre », mais au service de finalités principalement diplomatiques mettant en œuvre des stratégies d'influence plus que de puissance. Celles-ci prennent la forme de coopérations bi- ou multilatérales, en vue d'une meilleure prévention et, le cas échéant, d'une gestion plus efficace des crises. D'où la notion de « diplomatie de défense ». Cette expression plus ou moins heureuse reflète un vaste champ d'activités couvert conjointement par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense au profit de l'action internationale d'un pays. Pour autant, le recours à un concept unique de « diplomatie de défense » doit être passé au crible de la critique : quel

(3) Tout comme un excès de domination militaire peut se révéler invalidant pour une diplomatie.

champ couvre-t-il ? Dans quelle mesure ce concept est-il un reflet des mutations de l'action internationale ? Comment les instruments de la diplomatie et de la défense s'y adaptent-ils ?

QU'EST-CE QUE LA « DIPLOMATIE DE DÉFENSE » ?

Cette formule relativement récente est la traduction littérale de l'anglais « Defence Diplomacy ». Elle résulte de la « Strategic Defence Review » [« SDR »] de 1998, destinée à adapter les forces armées britanniques aux nouvelles réalités géo-stratégiques, notamment par une meilleure synergie du couple diplomatie-défense. La SDR stipule que « le ministère de la Défense [MoD] et les forces armées doivent non seulement défendre le Royaume-Uni et ses intérêts, mais aussi être une force bénéfique pour le monde (4) et contribuer à prévenir et contenir les crises ».

D'où l'identification d'une nouvelle « mission de la Défense » destinée à donner « impulsion et cohérence » aux « activités de prévention des conflits et de diplomatie de temps de paix », notamment par rapport aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité du gouvernement. Plus précisément, la « Defence Diplomacy » est ainsi définie : « Fournir des forces afin que le MoD puisse entreprendre les diverses activités propres à dissiper l'hostilité, construire et entretenir la confiance et aider au développement de forces armées responsables devant les autorités démocratiques, ce qui contribue de manière significative à prévenir et résoudre les crises » (5).

Trois « tâches militaires » (6) sont considérées comme relevant de la « Defence Diplomacy » : la maîtrise des armements, la non-prolifération et les Mesures de Confiance et de Sécurité (7) (MT 16) ; les activités de la « main tendue » (« outreach ») en direction des PECOB (8) et des anciennes républiques soviétiques, y compris la Russie (MT 17) ; les « autres activités de coopération militaire outremer » (MT 18). Plus fondamentalement, la « Defence Diplomacy » est directement orientée vers la prévention structurelle ; elle entend articuler étroitement la réforme de l'institution de défense avec la réforme de l'État et la gouvernance, dans les pays qui en font l'objet, essentiellement dans les PECOB.

Qu'en est-il en France ? Comme en Grande-Bretagne, les missions concrètes des forces armées découlent d'un exercice de mise en perspective

(4) « The SDR concluded that the Ministry of Defence and our Armed Forces should not only defend the UK and its interests, but also be a force for good in the world, and help prevent and contain crises ».

(5) « To provide forces to meet the varied activities undertaken by the MOD to dispel hostility, build and maintain trust and assist in the development of democratically accountable armed forces, thereby making a significant contribution to conflict prevention and resolution. »

(6) Military Tasks : « MT ».

(7) « MDCS » selon la terminologie consacrée dans le cadre de la CSCE puis de l'OSCE, sur la base du Mandat de Madrid (1984) qui développait la notion de « mesures de confiance » inscrite initialement dans l'Acte final d'Helsinki (1975).

(8) Pays d'Europe centrale, orientale et balkanique.

de l'instrument de défense avec l'environnement stratégique, le *Livre blanc*, complété par la Loi de Programmation Militaire (1998-2002). En l'absence d'un concept explicite, on peut en première analyse considérer comme recouvrant la « Diplomatie de Défense » à la française les activités des forces armées se rapportant à la prévention, en tant que grande fonction opérationnelle des forces armées, ce qui inclut : la veille stratégique (Postes Permanents à l'étranger, Direction de Renseignement Militaire, missions ponctuelles); les déploiements et pré-positionnements à l'étranger, ainsi que les escales de navires de guerre; la participation aux institutions internationales de sécurité (ONU; OSCE; OTAN; UE; Pactes de stabilité); la coopération militaire (dont le Partenariat pour la Paix); la maîtrise des armements et les MDCS; l'enseignement de nos cadres, la recherche et la communication.

On ne peut toutefois s'en tenir à cette approximation initiale car le même *Livre blanc* expose par ailleurs les quatre dimensions du cadre de référence international de notre politique de Défense : (i) les institutions de sécurité en Europe; (ii) le renforcement du rôle de l'Organisation des Nations Unies; (iii) la coopération bilatérale et les accords de défense; (iv) les accords de maîtrise des armements, de désarmement et de lutte contre la prolifération.

D'où la nécessité de combiner deux types de critères : l'un serait essentiellement militaire, l'autre serait de nature diplomatique et juridique. Or, l'examen du budget des Affaires étrangères par la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale (9) peut apporter un éclairage complémentaire utile. La philosophie du « Rapport Cazeneuve » (10) repose en effet sur trois volets : (1) les responsabilités exercées la France au service de la paix et de la sécurité internationales, dans le cadre des Nations Unies, mais aussi dans un sens plus large, puisque y figurent aussi bien les opérations « par délégation du Conseil de Sécurité » que les « opérations sous commandement national », au total 10 000 hommes étant considérés comme engagés dans des « opérations de maintien de la paix [OMP] »; (2) la coopération militaire et de défense, du ressort de la Direction de la Coopération Militaire et de Défense du ministère des Affaires étrangères (DCMD [11]); (3) enfin « la France dans l'Europe de la sécurité et de la défense » : Alliance atlantique; PESD (12); « l'affirmation difficile de l'OSCE ». C'est le reflet en termes militaires des trois axes principaux de notre diplomatie dans le domaine de la défense et de la sécurité : les responsabilités exercées par la France du fait de son appartenance au Conseil de sécurité des Nations Unies; ses engagements bilatéraux en matière de

(9) Incluant en l'occurrence des opérations effectuées sur le budget de la Défense.

(10) Bernard Cazeneuve, député, est le rapporteur de ce chapitre budgétaire. Ses rapports successifs constituent une référence indispensable pour une bonne compréhension de la politique de la France en la matière, des réformes entreprises et des questions qui continuent de se poser. On se réfère ici au rapport pour l'année 2000. La toute dernière version est encore plus achevée.

(11) Cf. ci-après les indications sur la réforme de la Coopération.

(12) Pour la 1^{re} fois, en 2000, le budget de la PESC était supérieur à celui de l'UEO.

défense et de sécurité ; la construction de l'Europe et la sécurité européenne. Cette approche dépasse ainsi la seule prévention pour englober les opérations en tant que telles, quelles qu'elles soient, y compris à titre bilatéral, dès lors qu'il ne s'agit pas de défense de nos intérêts vitaux *stricto sensu* ; la participation aux institutions internationales de sécurité y est évoquée sous tous ses aspects ; en revanche, la maîtrise des armements n'est considérée que sous son angle OSCE.

A première vue, la France et le Royaume-Uni auraient donc des approches sensiblement différentes, reflétant deux manières d'adapter le couple défense/diplomatie aux réalités de l'après-Guerre froide et de la mondialisation. Un bref aperçu des réalités concrètes de la « diplomatie de défense » permettra d'en mieux préciser les spécificités nationales à travers les pratiques française et britannique, illustration bien compréhensible de la permanence des rapports particuliers que chacun des deux pays entretient avec l'Histoire et avec le monde, quand bien même celui-ci connaît de profonds bouleversements.

La première différence tient à l'accent géographique mis de part et d'autre. Pour la France, l'axe majeur de sa « diplomatie de défense » demeure l'Afrique (13), même si Paris a procédé depuis quelques années à un certain rééquilibrage au profit d'autres régions, à commencer par l'Europe centrale et orientale. La structure de la DCMD traduit d'ailleurs, malgré diverses nuances, une certaine pérennisation de la dualité Afrique / reste du monde. Pour le Royaume-Uni, la césure passe clairement entre les « pays de la main tendue » (14) en direction des anciens adversaires et le reste du monde. Pour simplifier, la césure que l'on s'efforce prioritairement d'atténuer est Nord-Sud du point de vue français, Est-Ouest du point de vue britannique.

En fait, la différence des accents géographiques pour la France et pour le Royaume-Uni va de pair avec des points de vue distincts sur les priorités. La France recherche des synergies régionales – en Europe comme en Afrique –, notamment par la mise en place d'« écoles nationales à vocation régionale » (ENVR), en insistant sur la formation des armées africaines au maintien de la paix et la nécessité pour elles d'apprendre à opérer ensemble. Ainsi, c'est à une prise en main de leur sécurité nationale et régionale que sont invités les pays du continent africain, dans l'esprit même de la réorientation générale de notre coopération de la substitution vers le conseil, l'entraînement, l'approche par projets. Cet objectif est bien illustré par le programme RECAMP (15) et les exercices auxquels il donne lieu, le dernier en date étant « Tanzanite ». Deux éléments novateurs modernisent encore

(13) Sur la coopération militaire avec l'Afrique, on peut se reporter au dossier d'*Armées d'aujourd'hui*, n° 259, avril 2001, pp. 34-55.

(14) « Outreach » suivant la formule consacrée dans la *Strategic Defence Review*.

(15) RECAMP : « Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix », dont est responsable un ambassadeur au Quai d'Orsay.

davantage cette conception : le dépassement du cercle traditionnel des pays francophones pour inclure les anglophones et lusophones ; l'introduction d'une dimension européenne permettant de sortir du tête-à-tête France-Afrique (16). De leur côté, les Britanniques songent prioritairement à la transition démocratique en Europe centrale et orientale, au contrôle démocratique des forces armées, à la modernisation de forces se rapprochant de l'OTAN afin d'y adhérer le cas échéant mais surtout, dans l'immédiat, en vue d'atteindre un seuil d'interopérabilité suffisant pour opérer de concert avec les forces occidentales, comme c'est déjà le cas dans les Balkans.

En dépit de ces singularités, les éléments de convergence sont très forts. D'abord, en termes généraux, les objectifs sont à peu près comparables : pour les Britanniques comme pour les Français, l'enjeu principal de la « diplomatie de défense » est la prévention des crises et la stabilisation, par la responsabilisation des forces armées et leur bonne insertion dans un tissu socio-économique et étatique où elles se comportent en garant et promoteur de la démocratie et du développement. Leur professionnalisation et leur modernisation doivent y contribuer puissamment. Ensuite, la notion d'interopérabilité se trouve désormais au centre du paysage, ce qui soulève à terme la question de la diffusion à l'échelle mondiale d'une « culture militaire unique » alors que les forces armées des nations conservent des spécificités irréductibles – ce qui est le cas de celles des Etats-Unis dont l'interopérabilité avec les forces de tout autre pays, y compris au sein de l'Alliance atlantique, pourrait bien se réduire à une pure rhétorique – et que la prégnance de ces cultures demeure très forte : il n'est que de considérer les gendarmeries en ex-Afrique française ou la similitude des cultures militaires indienne et pakistanaise issues l'une et l'autre de la tradition du Raj britannique.

DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION DIPLOMATICO-MILITAIRE

Ainsi, en première analyse, en dépit de quelques variations, il apparaît qu'un vaste champ d'action concertée diplomatico-militaire a récemment émergé. Il se développe de façon exponentielle, comme en témoigne la place croissante que prend désormais la « fonction internationale » dans les appareils de défense, tout comme la filière politico-militaire chez les diplomates. Il est compréhensible que l'on s'efforce d'introduire un peu d'ordre dans ce foisonnement. Y a-t-il pour autant une mutation significative des activités internationales relatives à la sécurité et à la défense ?

A l'évidence, ce domaine perpétue et renouvelle certaines fonctions très traditionnelles, telles que les escales – outil militaire très ancien au service

(16) En prenant soin de souligner que, de notre part, « non-ingérence ne signifie pas indifférence ».

de la diplomatie –, l'observation d'activités militaires – héritière des invitations d'antan à des manœuvres, destinées selon les circonstances à impressionner ou à mettre en confiance –, ou même la coopération militaire qu'illustraient déjà les « coopérants » français mis à disposition de la Sublime Porte (17) ou les divers officiers qui conseillèrent certaines puissances du Sous-Continent indien, qui ne peuvent être considérés comme de simples mercenaires car ils étaient souvent munis d'instructions diplomatiques (18), parfois après coup, et s'employaient à promouvoir les intérêts français, commerciaux aussi bien que politiques, ou même à diffuser des techniques françaises, une « manière française de faire la guerre ». La question est bien de savoir si un seuil quantitatif et qualitatif a été franchi, qui bouleverse à la fois le métier militaire et l'activité diplomatique, l'un et l'autre prenant en compte les évolutions de la vie internationale depuis la fin de la Guerre froide.

La coopération intra-européenne et l'émergence d'une diplomatie de défense transatlantique ou européenne introduit indubitablement une donne nouvelle. Elle s'est illustrée dès le début des années quatre-vingt-dix par la création du Partenariat pour la Paix [« PPP »] autour du noyau otanien. L'ensemble de la zone traditionnelle de la CSCE originelle s'est trouvée couverte *de facto*, relativisant le compromis adopté à Madrid (19) pour les MDCS : c'est l'ensemble de l'espace « de Vancouver à Vladivostok » qui est entré dans l'espace dit « euro-atlantique » et où se poursuit, sous la houlette de l'Otan, le processus de transparence et de rapprochement des cultures militaires amorcé au sein de la CSCE (20). Le Partenariat pour la Paix [PPP] reste vivace sous l'égide du Conseil du Partenariat Euro-Atlantique [CPEA] et, pour certains, dans le cadre du « plan d'action pour l'adhésion » à l'Alliance atlantique (21). Les opérations menées conjointement dans les Balkans ont accéléré ce processus de modernisation des appareils militaires

(17) Bonaparte a lui-même songé un moment à ce type de poste.

(18) Cf. les missions des généraux Allard – secondé par d'autres vétérans des armées impériales : Court, Avitabile, Ventura – auprès de Ranjit Singh, souverain sikh du Penjab, ou de Boigne auprès de Mahadji Sindhia, etc. Voir les travaux de Jean-Marie Lafont mentionnés dans la bibliographie, notamment : in *La Présence française*, etc. : « ...les raisons qui poussèrent le Gouvernement français 'à jouer la carte' de Jean-François Allard dans le Penjab. Après l'expédition de Grèce, réussie, et le débarquement d'Alger, réussi également, l'Etat-major français reconstruisait patiemment la puissance militaire de la France (...). Il était à nouveau possible pour la France d'intervenir efficacement hors de ses frontières, et Louis-Philippe développait aussi rapidement que possible nos moyens d'intervention : création de la Légion étrangère en mars 1831, et surtout développement considérable de notre marine de guerre, anéantie en 1805 » [chapitre « Le projet politique », p. 225].

Il est remarquable que la rivalité franco-anglaise outremer se transposait du théâtre nord-américain vers le sous-continent indien, nombre d'officiers anglais souhaitant y prendre leur revanche sur la défaite subie face aux forces franco-américaines. La présence à la tête de leurs troupes de Lord Cornwallis, le vaincu de Yorktown, ou de Lord Wellesley, avec son frère cadet, le futur duc de Wellington, marque symboliquement cette continuité des affrontements sur un troisième front, après la fin de l'épopée napoléonienne.

(19) Le « mandat de Madrid » couvrait essentiellement « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural ».

(20) Cf. la « révolution silencieuse » de la Conférence de Stockholm (1984-1986) où, pour la première fois, des diplomates et des militaires des deux camps se retrouvaient, avec les Neutres, pour évoquer en termes concrets les aspects militaires de la sécurité du continent.

(21) Le « MAP » : « Membership Action Plan ».

et de démocratisation du contrôle des forces armées dans les anciennes dictatures communistes. Le maître-mot est désormais « l'interopérabilité », critère indispensable pour effectuer des opérations multinationales. Cette « diplomatie de défense » collective a permis de jouer du pouvoir d'attraction exercé par le modèle occidental, et surtout américain, et continue de fonctionner comme un creuset d'une portée considérable, rapprochant non seulement les organisations, mais aussi les modes de penser. Avec les opérations en Afghanistan et les facilités accordées aux forces américaines et européennes par les républiques d'Asie centrale, s'ouvre une nouvelle phase dans ce processus, d'une portée tout aussi spectaculaire.

Les opérations au Kosovo avaient illustré les limites du Conseil Permanent Conjoint créé par l'Acte fondateur Otan-Russie, signé à Paris en 1997. Mais la participation de forces russes sur le terrain a aussitôt après amorcé un processus de coopération concrète. Le rapprochement Russie-Otan s'est brusquement accéléré depuis le 11 septembre 2001, puisque se profile un dialogue plus égalitaire, à vingt et non plus uniquement à « dix-neuf plus un ». Il est trop tôt pour apprécier l'impact concret de cette démarche politique pour les forces armées, encore moins le rythme des échanges qui en découleront, mais il est vraisemblable qu'une nouvelle étape s'esquisse dans la « diplomatie de défense » multilatérale, si les forces armées russes s'y trouvent activement partie prenante.

La dimension militaire de la construction européenne étant récente et ne constituant qu'un instrument parmi d'autres à disposition de l'Union européenne pour la prévention des conflits et la gestion de crise, les Quinze ne sont pas sur la même ligne. En même temps, leur souci d'associer des pays tiers à leurs futures opérations va *de facto* engendrer une nouvelle maille au réseau de la « diplomatie de défense » multilatérale. Les velléités de coordination de l'aide militaire et de défense des Quinze à l'Afghanistan après la mise en place d'une autorité provisoire reflètent un souci similaire, le Comité militaire de l'Union européenne [« CMUE »] étant appelé à jouer un rôle de « chambre de compensation ».

La déclaration de Saint-Malo, en décembre 1998, affichant la volonté de la France et du Royaume-Uni de tourner définitivement le dos à toute idée de rivalité et de coopérer en Afrique afin de mieux aider ce continent à se développer dans un environnement plus sûr, ouvrait un autre chapitre aux efforts coordonnés de Paris et de Londres, susceptible d'opérations conjointes de « diplomatie de défense ». Les récents voyages conjoints des ministres de la Coopération et des ministres des Affaires étrangères français et britannique ont montré que cet axe n'avait pas été perdu de vue. De même, le développement d'une dimension européenne dans le programme RECOMP préfigure une dimension latente dans la PESD. Il s'agit naturellement d'une œuvre de longue haleine, du côté africain comme chez les Européens.

La première véritable mutation se situe ainsi dans l'émergence d'une « diplomatie de défense » multilatérale, beaucoup plus structurée que ce que supposait originellement le maintien de la paix dans un cadre onusien. A terme, les sensibilités Est-Ouest et Nord-Sud, qui teintent encore les « diplomaties de défense » à l'anglaise et à la française, pourraient non seulement se compléter mais aussi se combiner, surtout si la PESC et la PESD s'attachent au traitement des difficultés africaines.

Une seconde mutation, concomitante, découle de la multiplication des instruments, civils et militaires, et des réseaux à la disposition des Etats. Les tâtonnements conceptuels, tout comme les variations dans la pratique, sont très compréhensibles, compte tenu du développement des activités des forces armées, initialement soulagées d'une mission primordiale, la défense du territoire, de la population, des intérêts vitaux, face à une menace clairement identifiée. Autant dire que l'époque des « dividendes de la paix » est bel et bien révolue, si tant est qu'on ait pu y croire un moment. Il y a là matière à réflexion en profondeur, loin des slogans propres à chaque époque, sur la fonction qu'exercent les forces armées et, plus largement, le ministère de la Défense, au service des intérêts du pays et de ses cercles de solidarité.

Derrière l'affichage éventuel d'un nouveau concept tenant compte de ces évolutions, se situent en fait deux exigences : la recherche d'une meilleure cohérence de l'action internationale de l'Etat ; l'établissement d'une bonne lisibilité de cette action afin qu'elle soit bien comprise par nos concitoyens et par nos partenaires internationaux. Or, les exigences de la « diplomatie de défense » sont parfois difficiles à concilier.

L'exigence principale est à l'évidence la prévention, objectif central de la « Defence Diplomacy ». Or, elle s'est considérablement diversifiée et, notamment, suppose une approche très en amont, traitant de questions structurelles, plus qu'opérationnelles et conjoncturelles : gouvernance, justice et police ; contrôle démocratique des forces armées. Cette préoccupation très large recouvre une grande variété d'actions de toute nature, parmi lesquelles la coopération militaire et de défense trouve pleinement sa place sur la base de la spécificité du métier militaire : besoins croissants d'interopérabilité entre alliés, futurs alliés ou partenaires de l'Union européenne, traduction d'un souci commun d'œuvrer conjointement au maintien de la paix ; adaptation des forces armées de nombreux pays, notamment dans l'ancien bloc soviétique, par reconversion, modernisation, respect du contrôle démocratique. Les implications politiques, sociales et économiques de ce type d'actions sont considérables.

Du point de vue des pays pourvoyeurs de coopération, deux préoccupations doivent s'équilibrer harmonieusement. D'une part, l'expression concrète de solidarités, non seulement entre Occidentaux, mais aussi avec d'anciennes colonies – tout en dépassant cet héritage auquel il est désormais impossible de rester confiné (RECOMP) –, avec d'anciens adversaires (dans

des cadres divers : OSCE ; PPP ; pactes de stabilité) et à une échelle universelle (Nations Unies). D'autre part, une politique d'influence ne peut se concevoir qu'en relation avec une large gamme d'instruments incluant, au-delà des activités des forces armées proprement dites, la constitution ou l'extension des réseaux d'« amis de la France », notamment parmi les « personnalités d'avenir », ainsi que toute une gamme d'harmoniques telles que la transmission de savoir-faire et l'affichage de nos technologies ; la francophonie ; l'existence de « niches culturelles » (22) ; une politique de communication : faire passer notre vision des choses, nos concepts, nos analyses ; notre position dans les organismes inter – ou multinationaux (ONU, Union européenne, OTAN, OSCE, etc.).

Une place particulière revient aux sessions spéciales de l'IHEDN (23), consacrées à l'Afrique ou à l'Europe du Sud-Est, creusets de convergences conceptuelles avec les élites militaires et civiles où l'on peut réfléchir et débattre de nouvelles politiques de défense en Afrique. Avec ces lieux rendez-vous de dialogue, se perpétue et se renouvelle un réseau précieux pour tous les participants et organisateurs. Le FICA a déjà accueilli plusieurs centaines de stagiaires en provenance de plus des deux tiers des pays africains. La 3^e session doit se tenir en mai-juin 2002.

Les relations inter-étatiques englobent de plus en plus de « dialogues stratégiques » impliquant les ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Cette formule fournit un cadre pour une sorte de maïeutique multidimensionnelle permettant de faire connaître et, si possible, de transmettre nos modes de penser, tout en respectant la prise de responsabilité du partenaire. Au-delà, l'aptitude à partager des analyses, à explorer ensemble des concepts, tend à globaliser les « partenariats stratégiques » et à leur donner une véritable substance, de façon à pouvoir y inclure la formation, la coopération, les ventes de matériel, voire les transferts de technologie.

A l'opposé du spectre, loin des concepts et doctrines proprement dits, les missions des forces armées incluent la gestion de crises aiguës, non seulement par souci de solidarité et d'efficacité, mais aussi pour minimiser l'impact structurel d'événements aussi variés que les catastrophes naturelles ou les guerres civiles. Une mission incontournable et imprévisible reste l'évacuation de nos ressortissants, qui bénéficie aussi à nos partenaires, alliés et amis. L'urgence humanitaire sous tous ses aspects est désormais reconnue comme une dimension inévitable qui exerce une contrainte accrue sur les missions des forces armées.

(22) Les gendarmeries, en Afrique ou dans certains pays européens ou sud-américains, en sont un exemple. L'intérêt de polices à statut militaire est d'ailleurs fortement ressenti dans le contexte de la gestion de crise ou de la [re-] construction de l'Etat dans des pays dévastés par des guerres civiles, l'absence de structures étatiques fiables, les incursions étrangères, etc.

(23) Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale ; FICA : Forum de l'IHEDN sur le continent africain.

De même, les exportations de matériel de guerre s'inscrivent dans une approche plus globale et équilibrée où Défense et Affaires étrangères travaillent aussi en concertation, notamment pour veiller au respect des codes de conduite, des régimes de non-prolifération ou de sanctions, et pour mieux apprécier les équilibres stratégiques régionaux. La fonction de contrôle de ces activités tend à toujours davantage de rigueur compte tenu des enjeux qu'elles comportent, non seulement sur les plans industriel et technologique, mais aussi d'un point de vue stratégique. D'où un affinage des processus de décision dont il sera dit quelques mots plus loin.

Ainsi se développe une *culture diplomatique* au sein des ministères de la Défense et une *culture politico-militaire* chez les diplomates. La diplomatie tout comme la défense étant devenues plus globales par la diversification de leurs centres d'intérêt, de leurs points d'application et de leurs instruments, le tandem « soldat/diplomate » s'est davantage affirmé : le chef militaire doit plus encore que par le passé faire preuve de talents diplomatiques et le diplomate avoir un minimum de culture militaire. Un triangle s'esquisse même, incluant le policier ou le gendarme, dont la présence dans les Balkans est, avec la consolidation de l'Etat et de la Justice, l'un des garants de progrès en profondeur de l'Etat de droit. Cela suppose une disponibilité des ministères de l'Intérieur qu'il n'est pas aisé de concilier avec nos exigences de sécurité intérieure. Mais, face aux réseaux mafieux, à l'économie noire et au terrorisme qui ignorent les frontières, le simple tandem soldat-diplomate risque d'atteindre très rapidement ses limites, comme l'Union européenne l'a compris en développant, parallèlement à la PESD, un volet civil.

STRATÉGIE ET PRATIQUE ADMINISTRATIVE

Ainsi, stratégie et pratique administrative se rencontrent nécessairement à un certain point. Pour l'observateur autant que pour le praticien, la question se pose d'identifier ce qui importe le plus : un concept unifié ou une bonne coordination. On se bornera à constater ici que des progrès importants ont déjà été effectués depuis quelques années dans l'appareil de l'Etat en France grâce à diverses réformes dont ont bénéficié à la fois le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, dont le dialogue sert efficacement l'action de la France à l'étranger.

Il serait vain de prétendre décerner des brevets d'esprit réformateur aux différentes administrations, d'autant plus que des réformes plus profondes chez l'un peuvent résulter d'un retard d'adaptation plus grand que chez l'autre. On peut simplement remarquer que le ministère de la Défense a été plus directement et plus durement confronté à l'épreuve des faits par une succession d'engagements dont le principal, pour la prise de conscience de certaines insuffisances, fut la Guerre du Golfe. D'où un souci de réforme qui,

au début des années 1990, a profondément modifié ce département ministériel.

Le ministère de la Défense s'est en effet doté de nouveaux outils d'analyse et d'aide à la décision. Confirmant une tendance longue qui l'avait vu évoluer de son appellation de « ministère des Armées » vers celle de la « Défense nationale » puis vers l'actuelle dénomination, ce ministère s'est davantage ouvert à l'influence d'une composante civile considérablement étoffée pour la circonstance. Comme souvent, l'idée avait mûri dès les années quatre-vingt, illustrée par la création d'une Délégation aux études générales (DEG) chargée de conseiller le ministre et de préparer ses choix politiques, surtout dans le domaine international, à l'instar de l'Office of the Secretary of Defence au Pentagone. Mais le pas fut franchi avec la création en 1992 de la Délégation aux Affaires stratégiques. Celle-ci, près de dix ans après, constitue bien la « direction politique » du ministère, selon la terminologie du Ministry of Defence du Royaume-Uni.

La fonction principale de cette nouvelle branche désormais parvenue à l'âge adulte est de conseiller le ministre de la Défense dans ses choix liés au contexte international, y compris sous l'angle stratégique et prospectif. Elle est nécessairement en étroite dialogue avec l'État-Major des Armées et la Délégation générale à l'Armement (24). Un dialogue régulier avec le ministère des Affaires étrangères lui permet de participer à l'interaction interministérielle nécessaire en prélude à la prise de décision par l'échelon politique. Elle est enfin partie prenante dans les dialogues stratégiques de plus en plus nombreux qui se développent avec divers partenaires dans le monde. Si elle associe fonctionnaires civils, militaires et chercheurs, elle se distingue de son homologue britannique par une césure plus forte avec la branche strictement militaire du ministère. Elle dispose enfin d'une capacité de travailler avec les instituts de recherche en matière de défense et de sécurité (25), qui lui permet de jouer un rôle dans le débat d'idées très en amont des évolutions concrètes.

Au sein du ministère de la Défense, la volonté de réformer s'est aussi traduite par la création d'autres instruments qui font désormais partie du processus d'aide à la décision : la Direction du Renseignement Militaire [DRM], la Direction des affaires juridiques [DAJ], la Délégation à l'information et à la Communication [DICOD (26)]. La DRM constitue un instrument d'information et d'analyse à l'échelon central, à vocation interarmées, permettant d'optimiser les connaissances sur les réalités internationales, notam-

(24) Voir en particulier les « Rapports au Parlement sur les exportations d'armement de la France », depuis l'année 1998 [pp. 13-16]; année 1999 : p. 35 : « La relation armement et la relation internationale de défense ».

(25) Au premier rang desquels les six instituts conventionnés : IFRI, IRIS, FRS, CERI, OGP, GRISP.

(26) Au-delà des fonctions exercées au jour le jour, l'effort de communication a notamment concerné les opérations au Kosovo, objet d'une plaquette spéciale; le « Rapport annuel d'activité ministériel » [RAM], désormais de rigueur dans toute administration est publié par la DICOD, de même que le « Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France ».

ment militaires et stratégiques. Avec la multiplication des opérations de maintien de la paix, des coopérations impliquant des exercices et des stationnements en tout genre, les accords de sécurité sont de plus en plus nécessaires, tout comme la signature de « SOFA (27) », tant les questions juridiques qui se posent sont complexes. Enfin, la communication est désormais intégrée comme une composante à part entière des opérations, actions et coopérations : il faut avoir un maximum de maîtrise de l'image que l'on en projette.

Depuis 1999, le ministre de la Défense a en outre souhaité s'entourer d'un organe de suivi, le *Comité international*, cadre de rencontre trimestriel des hauts responsables civils et militaires du ministère pour aborder toutes les questions liées aux activités internationales du ministère, afin de mieux harmoniser leur action.

Cette rapide description serait bien incomplète sans un rappel de la réforme majeure qu'a constituée l'introduction d'une approche interarmées au sein des forces armées, thème qui constitue désormais un des éléments des dialogues avec nos divers partenaires. Un sous-chef d'état-major « relations internationales » a la responsabilité de l'ensemble des activités internationales de l'Etat Major des Armées, avec trois grandes divisions : une ligne de partage entre « division euratlantique » et « division monde et moyens », à laquelle s'ajoute une « division maîtrise des armements ».

De la sorte, le ministère se trouve doté d'un puissant dispositif lui permettant d'assumer un dialogue permanent et substantiel avec ministère des Affaires étrangères : non seulement la DCMD, mais aussi la Direction des Affaires stratégiques et du désarmement [DASD], les directions géographiques. De nombreuses missions nécessitent une concertation étroite DCMD et EMA. Sur le terrain, les forces pré-positionnées peuvent remplir des missions de coopération en liaison avec l'Attaché de Défense qui joue un rôle de coordination sous l'autorité de l'ambassadeur. La cohérence de l'action sur le terrain s'en trouve renforcée.

Parallèlement à celle de la Défense, la réforme du ministère des Affaires étrangères n'a pas été moins profonde. Elle a aussi tiré les enseignements d'une évolution des relations internationales marquée par la diversification des acteurs étatiques et non étatiques, la nécessité de pratiquer une diplomatie préventive et de gérer les crises lorsqu'elles éclosent. Comme au ministère de la Défense, la volonté de réformer existe depuis déjà des années, mais on peut distinguer deux grandes vagues dans les évolutions récentes.

La première procéda d'une volonté de modernisation en liaison avec la fin de la Guerre froide et la complexification de nos engagements internationaux. Elle se traduisit par le souci de muscler l'outil diplomatique en prenant pleinement en considération l'évolution du continent européen, avec

(27) SOFA : « Stationing Of Forces Agreement ».

l'écroulement du bloc de l'Est et le franchissement d'une nouvelle étape, décisive, dans la construction européenne (Maastricht, puis Amsterdam). D'où le profil beaucoup plus affirmé donné aux anciennes directions politique et économique. C'est ainsi que le directeur des affaires politiques est devenu « directeur général » et « secrétaire général adjoint » du Quai d'Orsay. Au sein de la Direction politique, l'ancien « Service des Affaires Stratégiques et des Pactes » a été hissé au rang de « Direction des Affaires stratégiques, de Sécurité et du Désarmement » et un « Service de la PESC » a été créé. Une prise de conscience accrue de la nécessité de communiquer en temps réel et de manière interactive a aussi marqué cette réforme dont seuls les aspects en relation avec notre objet sont évoqués ici.

La seconde vague de réformes nous intéresse plus directement ici puisque, par certains aspects essentiels, elle rejoint et prolonge les préoccupations rencontrées dans la « diplomatie de défense » telle que vécue au ministère de la Défense (28). Ainsi, grâce à la réforme de la coopération, décidée en 1998, la logique de coopération entend conjuguer au mieux la prévention et l'intervention d'urgence : le ministère de la Défense est partie prenante dans la nouvelle Commission interministérielle pour la coopération internationale et le développement [CICID]; la création de la DCMD prend acte de la fusion Affaires étrangères-Coopération, tout en restant distincte de la DGCID afin que la logique stratégique prédomine; le Haut Comité pour la Coopération Internationale se préoccupe notamment de prévention des crises sous un angle interministériel, comme le montre le rapport remis le 23 novembre 2000 au Premier Ministre qui n'ignore pas certaines des actions relevant du ministère de la Défense, notamment de l'EMA.

Sans doute cette double voie de réformes affectant les outils diplomatique et militaire n'a-t-elle pas épuisé toutes ses potentialités, dans la mesure où l'environnement géostratégique demeure en mouvement. En témoigne la tendance, amplifiée après les attentats du 11 septembre, à globaliser la sécurité, du point de vue géographique et sectoriel. Ainsi, toute zone de non-droit, où qu'elle se développe, y compris dans des régions très reculées, peut devenir source de menace par la permissivité qu'elle engendre. Par ailleurs, aucun domaine n'échappe plus *a priori* à l'analyse de la menace. C'est dire que l'ensemble des activités diplomatiques et militaires se trouvent investies de tâches directes et de coordination afin d'enrayer de telles tendances par ailleurs préjudiciables au commerce, aux échanges culturels, aux transports, aux communications, etc.

C'est ainsi également que de nouveaux défis résultent de la généralisation de l'action multilatérale, qui affectent et la défense et la diplomatie, donc

(28) Le « Rapport d'activité du ministère des Affaires étrangères » place les questions de sécurité au premier rang des préoccupations de politique étrangère de la France, comme en témoignent ses trois premiers chapitres : (1) « contribuer à la sécurité internationale »; (2) « promouvoir la paix et la démocratie »; (3) « construire l'Europe » [dernière partie : « une Europe plus forte sur la scène internationale »].

la « diplomatie de défense ». Or, les Nations Unies n'ont pas encore su y faire face [cf. carences du HCR au moment de l'exode massif du Kosovo; d'où le recours à des structures militaires, notamment OTAN]. De son côté, l'OTAN n'a pas de compétence spécifique autre que militaire mais continue de chercher à diversifier son champ d'intervention, géographique et sectoriel. Enfin, l'Union européenne est d'ores et déjà mise au défi de démontrer que la large gamme d'instruments de prévention et de gestion de crise, tout comme ses capacités pour la reconstruction seront convenablement coordonnées; les Etats membres devront en tirer les conséquences.

Ce sont autant de chantiers qui restent ouverts à la « diplomatie de défense » comme à la diplomatie préventive de manière plus générale. En témoignent les travaux résultant du rapport Brahimi dans le cadre des Nations Unies, les réflexions activement menées au sein de l'ONU et l'affinement des instruments de prévention des conflits et de gestion des crises dans l'Union européenne.

UN CONCEPT FRANÇAIS DE DIPLOMATIE DE DÉFENSE

Peut-on poser quelques jalons pour un concept français de « diplomatie de défense »? Sans doute un effort de clarification devrait-il être fait : un concept purement « préventif » est trop étroit, dans la mesure où il faut pouvoir anticiper, être proactif plus que réactif. Or, cela suppose à la fois une approche globale et pluridisciplinaire, avant d'identifier ce qui revient à la Défense, par vocation mais aussi par défaut (29). Cela suppose aussi de combiner le long et le court terme : prévention structurelle et prévention opérationnelle doivent rester articulées; de tenir compte de la gestion et de la sortie de crise – être proactif, c'est aussi être prêt à gérer, à s'impliquer, à prévenir des dérives génératrices de nouvelles crises, ce qui ne peut que reposer sur une étroite symbiose des outils diplomatiques et militaires. Ces objectifs s'inscrivent dans une autre stratégie globale recourant au vecteur de la Défense : la stratégie d'influence de la France, de plus en plus relayée ou combinée avec celle de l'Union européenne.

Il faut donc également pouvoir clarifier les responsabilités des différents acteurs : la prévention étant par essence globale, elle ne peut que s'inscrire dans un cadre interministériel et au niveau politique; les attentes envers les forces armées sont fortes, mais ne peuvent excéder le cadre des missions qui leur reviennent; le choix d'un vecteur international ou multinational, institutionnel ou *ad hoc*, est de plus en plus capital, non seulement pour l'efficacité des actions et interventions, mais aussi pour le traitement politique des

(29) Cf. les Actions civilo-militaires [ACM], bel exemple de la difficulté de se limiter à des actions uniquement en rapport avec les opérations : reconstruire des infrastructures est encore plus vital pour le retour à la normalité d'une zone d'intervention que pour les opérations militaires.

crises. Nos ressources étant aussi limitées, l'efficacité de l'instrument militaire, ses personnels et leur entraînement, ses équipements, ne peuvent être ignorés.

Il faut aussi pouvoir évaluer les actions, en évitant deux écueils : se limiter à évaluer ce qui est quantifiable, c'est-à-dire les moyens mis en œuvre [*input*]; considérer que le traitement réussi d'une crise en amont échappe par hypothèse à toute appréciation reposant sur des critères précis. Est-il possible de concevoir un éventail de critères sur la base de rapports établis par des missions interministérielles ?

S'agissant d'un concept emprunté à l'un de nos partenaires, il légitime de s'interroger sur son adéquation avec la conception et la pratique françaises. Ne convient-il pas d'abord de s'accorder sur son contenu : « Toute action vers l'international, impliquant les forces armées et autres moyens de la Défense, dans un projet à portée diplomatique » ? Mais il nous faudrait une expression compacte : « diplomatie de défense » si l'on considère que cette expression déjà reconnue fait l'objet d'une large convergence de vues sur son contenu ; « military engagement in peace-time » : terminologie américaine ; « diplomatie militaire, de sécurité et de défense » pourrait provisoirement être utilisé ou pour être encore plus compact : « diplomatie politico-militaire » ou « stratégie militaro-diplomatique » pour s'inspirer de certaines réflexions aroniennes ou clausewitzziennes. Mais l'expression « diplomatie de défense » est sans doute déjà ancrée dans nos esprits : dans ce cas, il faudra s'en accommoder.