

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# DIPLOMATIE DE DÉFENSE À LA FRANÇAISE : LE GRAND DESSEIN

PAR

LOUIS GAUTIER (\*) et ALEXANDRE ESCORCIA (\*\*)

L'expression « Diplomatie de défense » ressemble à un oxymore tant les mots qu'elle lie sont généralement employés dans des sens contraires. Il y a la diplomatie, il y a la défense ; la négociation et le recours à la force.

Les notions de diplomatie et de défense ne sont pas, à proprement parler, opposées. Elles renvoient traditionnellement à des logiques alternatives, à des voies de développement séparé, chronologiquement et dans l'ordre des moyens. C'est l'interprétation communément donnée à la formule galvaudée de Carl von Clausewitz : « la guerre est la poursuite de la politique par d'autres moyens » (1). L'idée sous-jacente, dans des temps où guerre et paix étaient des moments bien délimités et les champs de bataille circonscrits, était que les armes et les pourparlers s'exprimaient en séquence. La diplomatie cessait à l'ultimatum et reprenait ses droits au cessez-le-feu.

En réalité, sous l'antinomie apparente des termes, diplomatie et action militaire ont toujours entretenu des relations fort intimes et complexes. Il n'y a jamais eu dichotomie entre ce qui constitue traditionnellement les deux volets de la politique extérieure des États.

C'est évident, tout d'abord, dans la conduite des conflits. On négociait hier entre alliés et adversaires règles de sièges, droits d'escale, armistice et trêve. On discute à l'époque actuelle d'une *no fly zone*, de couloirs humanitaires ou, comme aujourd'hui sur le théâtre syrien entre Russes et Américains, des protocoles de signalement et de « déconfliction » pour éviter les erreurs de cibles.

Dans l'ordre des moyens, de surcroît, la dissociation des approches n'a jamais été absolue. La diplomatie recourt depuis toujours, « pour faire entendre raison », à l'application graduée de pressions militaires qui vont

(\*) Conseiller maître à la Cour des comptes, ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (France) et directeur de la chaire Grands Enjeux stratégiques contemporains à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(\*\*) Diplomate, représentant permanent adjoint de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (France).

(1) Carl von Clausewitz, *De la guerre*, livre I, trad. du lieutenant-colonel De Vatry, éd. complétée et révisée par Jean-Pierre Baudet, Paris, Champ libre, 1989, livre 1.

de la simple gesticulation à l'application coercitive de la force, comme dans la politique de la canonnière, illustrée par le bombardement de Cabinda en 1784 et régulièrement pratiquée ensuite, en particulier dans la guerre de l'opium contre la Chine à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Au temps de la Guerre froide, notamment lors des crises de Berlin et de Cuba, la mise en alerte des moyens militaires a joué dans la désescalade et la rationalisation du comportement international des États-Unis et de l'Union soviétique. La manœuvre de bâtiments d'escadre américains ou japonais en mer de Chine envoie de nos jours un signal clair à Pékin de non-acceptation de ses prétentions hégémoniques dans cette zone.

Contrairement à ce que laisse entendre une analyse sommaire de la phrase de Clausewitz précédemment citée, la distinction entre diplomatie et défense ne repose donc pas sur le cloisonnement des procédés ni sur la séparation des moyens. Elle tient en pratique dans l'impossibilité de faire coïncider les fins.

Diplomatie et défense ne se rejoignent, en effet, jamais dans leurs fins même quand leur visée initiale est identique. Plus encore que la diplomatie, qui est art du compromis, l'usage de la force est un accommodement permanent des objectifs à la réalité du terrain, aux imprévus, à la grammaire du conflit. Dans les grandes guerres du passé comme dans les interventions militaires actuelles, le succès des batailles n'est pas une condition suffisante pour aboutir à la victoire qui se joue d'abord sur le terrain politique et encore moins pour construire la paix. Opérations et négociations font alternativement ou concomitamment évoluer les buts de guerre.

C'est cette réalité que les Occidentaux, pour des raisons idéologiques, ont sous-estimée au lendemain de la Guerre froide quand ils envisagent des actions militaires dans l'optique d'« un retour à la normale ». Selon des logiques temporisatrices ou réparatrices, les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix post-Guerre froide n'avaient pas d'autre finalité *a priori* que de permettre à la diplomatie de reprendre pied en vue de dégager un accord entre belligérants et de permettre la restauration de l'État de droit. Frappes chirurgicales, absence de dégâts collatéraux, usage modéré de la force..., l'idée-maîtresse était de dégager militairement les conditions d'une négociation rendant possible une sortie de la crise et non d'obtenir par les armes une position permettant d'imposer une solution politique. Sauf qu'on n'agit jamais en tiers impartial dans un conflit même si telle était l'intention à l'origine ; sauf que l'emploi des armes fait inéluctablement dériver l'issue d'une crise.

Les Européens sont intervenus au Kosovo en prétendant ne pas vouloir démanteler la fédération serbe, ils ont dû par la suite reconnaître la vocation à l'indépendance de ce territoire, sans quoi sa stabilisation était impraticable. En Libye, selon la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le recours à la force devait faire cesser le bombardement de populations civiles, il a conduit à un changement de régime dont les effets négatifs, sur le plan sécuritaire, avaient été largement impensés.

Confiants dans leur suprématie militaire, les Occidentaux, jusqu'au retour de bâton en Afghanistan, en Iraq et en Libye, ont cru pouvoir encapsuler idéologiquement et politiquement la guerre dans la diplomatie et lui régler ainsi définitivement son compte. C'était une erreur. Le recours à la force, même pour des motifs légitimes, la sécurité collective, les droits de l'homme, la lutte contre le terrorisme, empêche d'être l'arbitre équitable d'un conflit dont on est partie. Plus le conflit dure, plus cette contradiction nuit à l'efficacité des armes mais aussi à la diplomatie.

Au cours des trois dernières décennies, les Occidentaux se sont ainsi eux-mêmes piégés dans un discours servant de justificatif à un interventionnisme manquant souvent de réalisme et de discernement. Les engagements militaires, malgré les bonnes intentions initiales, ont au moins autant servi la paix qu'ils ont pavé la voie au retour des conflits conventionnels, comme le démontrent les affrontements actuels, en Iraq, en Syrie, en Ukraine, en Libye, au Mali, au Yémen... Or ces conflits qui débrident l'usage de la force et compromettent les chances de la diplomatie expriment l'exact contraire de ce vers quoi tendait la notion de *defense diplomacy* popularisée dans les années 1990, et traduite littéralement en français par l'expression « diplomatie de défense ».

Associée à la notion de *soft power* par opposition au *hard power* (2), la *defense diplomacy* est souvent décrite comme l'usage non violent de la force militaire, *non violent use of military forces*, description simple mais trop imprécise. Où doit-on tracer les limites analytiques dans un domaine qui, en réalité, n'en comporte pas ? Faut-il retenir les missions de maintien de la paix mais pas les opérations de rétablissement de la paix ? Exclure les opérations civilo-militaires de gestion de crise au premier coup de feu tiré ? En matière de coopération d'armement, la formation technique ferait-elle partie du domaine d'étude mais pas les contrats d'exportation de matériels de guerre dont elle est souvent la contrepartie ?

L'expression « diplomatie de défense » comporte donc des ambiguïtés conceptuelles qu'il convient de dégager. Elle renvoie d'abord à l'acception originelle de la notion de *defense diplomacy*, à ses intentions idéologiques initiales et à sa fortune historique au cours des trois dernières décennies. Toutefois, en se banalisant, elle a pris, en particulier en France, un sens plus général et concret qui désigne un large domaine d'actions interministérielles, dans lequel il faut encore distinguer *politics* et *policy* : une « politique gouvernementale » qui en l'occurrence dans notre pays relève principalement du président de la République, chef des armées, et une « politique publique » qui repose principalement pour sa mise en œuvre sur les efforts conjugués du ministère des Armées (Minarm) et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) (3).

(2) Joseph S. Nye, *Bound to Lead: the changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1991, 307 p.

(3) Selon la terminologie en usage depuis 2017 pour désigner ces deux départements ministériels.

UNE DIPLOMATIE DE DÉFENSE  
QUI SE TROUVE SANS BEAUCOUP SE CHERCHER

L'expression *defense diplomacy*, traduite en français par « diplomatie de défense », fait florès depuis la fin des années 1990. Elle est au départ employée dans la littérature anglo-saxonne (4) et les doctrines militaires occidentales pour désigner un ensemble d'actions en faveur de la stabilité internationale et de la paix, allant du désarmement à la prévention des conflits en passant par la coopération militaire (5). Elle apparaît notamment dans la *Strategic defense review* (SDR) britannique de 1998 (6), première source officielle à lui donner un contenu politique. Ce document identifie 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 ». Plus précisément, il indique que la *defense diplomacy* a pour but de permettre au *MoD* (*Ministry of Defense*) d'« 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 à résoudre les crises ». La formule est largement reprise à cette époque par d'autres pays européens pour décrire l'entreprise de reconstruction des Balkans après les conflits de Bosnie et du Kosovo, le dialogue de sécurité avec la Russie, la coopération militaire avec les pays d'Europe centrale et orientale... Par la suite, l'utilisation du canal militaire et de défense comme facilitateur de dialogue politique se répand dans le monde, des membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) à ceux de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Le Canada, l'Espagne, le Vietnam, pour ne citer que trois exemples volontairement choisis pour leur caractère hétérogène, se dotent ainsi de « plans » (7) ou de documents-cadres sur la diplomatie de défense qui montrent combien cette notion, selon les pays, est à géométrie variable.

### *Une diplomatie sans doctrine...*

En France, les maigres et tardifs développements consacrés, explicitement ou non, à cette notion dans les *Livres blancs sur la défense*

(4) Duncan Clarke, Daniel O'Connor et Ellis Jason, *Security Assistance and US Foreign Policy*, Westoirt, Praeger, 1997, 211 p. ; Tom Dodd et Mark Oakes Mark, *Defense Review White Paper*, London House of Common Library (*Research paper*, n° 98/91), 1998 ; Andrew Cottey et Antony Forster, *Reshaping Defense Diplomacy: New Roles for Military Co-operation and Assistance*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 84 p.

(5) Henry Zipper de Fabiani, « Diplomatie de défense et diplomatie préventive », *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002, p. 614-629 ; Frédéric Charillon, Thierry Balzacq et Frédéric Ramel, *Manuel de diplomatie*, Paris, Presse de Sciences-Po, 2018, chap. 18.

(6) Secretary of State for Defence, *Strategic Defence Review. Modern Forces for the Modern World*, MoD, 1998 (en ligne : [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121018172816/http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998\\_complete.pdf](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121018172816/http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf), consulté le 20 février 2020).

(7) Voir à cet égard le plan de diplomatie de défense espagnol, 2012, accessible sur le site Internet du *ministerio de Defensa*, [www.Defensa.gov.es](http://www.Defensa.gov.es).

et la sécurité nationale (LBDSN) de 2008 (8) et 2013, ainsi que la très brève évocation dans la revue stratégique de 2017 d'« une diplomatie forte au service d'une approche globale » (9) ne font pas obstacle à la mise en œuvre précoce d'une diplomatie de défense, dès le milieu des années 1990. Cette dernière recouvre *de facto* un large spectre d'actions : les missions opérationnelles des armées au service de la paix (prévention, interposition, stabilisation), les forces pré-positionnées à l'étranger, la coopération et l'aide militaires, les relations d'armement, la participation aux institutions internationales de sécurité (Organisation des Nations Unies, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Organisation du traité de l'Atlantique nord, Union européenne), les accords de désarmement et de sécurité, la lutte contre la prolifération.

De façon inaccoutumée, dans un pays qui aime envelopper ses actions d'un discours, la diplomatie de défense en France ne bénéficie pas d'un soubassement théorique consistant – il n'existe pas de texte fondateur, aucune feuille de route à laquelle se référer ; les articles d'analyse et de commentaires sont rares (10). En revanche, elle se traduit clairement en pratique par le déploiement de très nombreuses initiatives et par un fort niveau d'activité. À défaut d'une définition précise, le catalogue de missions exposées ci-dessus montre bien que la diplomatie de défense s'inscrit, en France, dans une approche globale des problèmes de défense et de sécurité. Elle inclut tel quel, sans changer les acteurs ni la nature de leurs échanges, le champ traditionnel de la diplomatie militaire, qui s'exprime notamment par le biais des attachés de défense, des officiers de liaison et plus généralement des relations d'états-majors... Elle déborde en revanche du cadre fixé aux actions extérieures du ministère des Armées dans la mesure où, selon les enceintes et les sujets, ce ministère n'en est ni l'unique ni le principal porte-voix.

Pour la France, en raison de son statut international (membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, État nucléaire doté au sens du Traité de non-prolifération), de son poids militaire en Europe, de l'importance de son secteur de l'armement (4<sup>e</sup> exportateur mondial d'équipements militaires) et des très nombreux accords de coopération militaire qu'elle a souscrits avant et après 1991, la diplomatie de défense représente une multitude de chantiers. Elle emprunte de nombreux

(8) Il faut en effet attendre le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 pour que la notion trouve à s'incarner dans un passage qui évoque, de façon parfois lapidaire, « la participation des forces armées aux actions de la diplomatie française, [visant] à prévenir tout risque de crise et à contribuer à la réalisation des objectifs de la France à l'étranger en faisant appel à divers outils du domaine "diplomatico-militaire" (veille et dialogue stratégique, soutien de l'activité diplomatique au sein des organisations internationales, maîtrise des armements et les mesures de confiance associée, coopération de défense (DCMD, CIMIC), actions civilo-militaires, contribution à l'éradication des groupes armés, reconstruction des forces de sécurité et de défense ».

(9) *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, Paris, La Documentation française, 2017, p. 57.

(10) Voir ceux précédemment cités, ainsi que le numéro spécial de la revue *Défense nationale* intitulé « Une diplomatie de défense », n° 754, novembre 2012.

canaux. Elle active simultanément plusieurs réseaux, ce qui suppose une orchestration interministérielle, pas toujours aisée, entre le Quai d'Orsay et la Défense, bien sûr, mais aussi avec d'autres administrations, en particulier le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et Bercy, des acteurs privés parfois, comme les entreprises, voire des services de renseignement. Ainsi, dans les discussions relatives à la « vente du siècle » de sous-marins Shortfin/Barracuda à l'Australie, qui aboutissent en février 2019 à la finalisation d'un partenariat stratégique, d'un contrat industriel et d'accords de sécurité, les divers acteurs précédemment cités sont tous impliqués.

### ... Et sans évaluation

C'est donc par des cas concrets qu'il faut appréhender la diplomatie de défense de la France, tout en notant l'impossibilité dans laquelle on se trouve d'évaluer cette politique non seulement dans sa totalité, tant ses objectifs sont dispersés, mais aussi sectoriellement, faute de critères d'appréciation partagés (11). Pas de doctrine, on s'en accommode, pas d'évaluation systématique par grandes thématiques de cette politique, voilà qui mérite à l'avenir réflexion. Aujourd'hui, la présentation de cette politique demeure impressionniste : on salue les prises de commandes de *Rafale* par le Qatar, l'Égypte ou l'Inde ; on se réjouit de l'agrément trouvé avec nos partenaires sur le SCAF (Système de combat aérien du futur) ou l'accord sur l'Initiative européenne de défense ou bien encore celui sur la mise en place de la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) ou du G5 Sahel..., de sorte que les succès ou les échecs apparaissent circonstanciés, peu hiérarchisés, jamais saisis dans la durée. À la différence des opérations militaires pour lesquelles l'état-major des armées procède à un retour d'expérience systématique et dégage des enseignements stratégiques et tactiques, les processus diplomatiques ne sont jamais audités. Pourtant, des négociations complexes, comme celles liées au JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action* ou Plan d'action global commun) avec les Iraniens ou à la mise en œuvre des accords d'Alger sur le Mali ou de ceux de Lancaster House avec les Britanniques, recèlent des leçons utiles qui mériteraient, au vu des enjeux, d'être plus complètement exploitées et actualisées.

Faute d'un cadre d'analyse et d'un bilan même partiel, notre diplomatie de défense s'apprécie au cas par cas et s'appréhende dans la durée, principalement à partir des modalités de sa mise en œuvre. La recherche de l'efficacité a conduit, au sein des réseaux diplomatique et militaire, à un accroissement et à une concentration des efforts en faveur de la diplomatie de défense. Des moyens nouveaux sont notamment mis en place, ce dont attestent en particulier, pour le ministère de la Défense, l'exposé des

(11) La mission défense comporte bien des indicateurs de performance budgétaire mais, outre que les indications fournies sont exclusivement d'ordre financier, elles concernent des lignes de crédits dont le montant et la nature sont sans commune mesure avec l'étendue réelle du sujet.



motifs et les incitations budgétaires des lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008.

C'est ainsi qu'avec l'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) en 2006, le programme 144 de la « Mission défense », intitulé « Environnement et prospective de la politique de défense », comporte une action spécifique (action 8) qui, par son titre « Relations internationales et diplomatie de défense », affiche ce but et des crédits associés (12). Plus pragmatiques que les diplomates, les militaires ont toujours considéré qu'il n'y avait pas de priorités sans moyens dédiés (13). Cependant, les crédits de l'action 8 sont très loin de correspondre aux coûts directs et indirects de la diplomatie de défense, même limités aux seules dépenses du ministère des Armées. Au sein du seul programme 144, doté de 1,4 milliard d'euros, cette action, dont le périmètre est fortement évolutif, tantôt en extension tantôt en réduction (114,8 millions en 2013 ; 39,3 millions d'euros en 2018), n'est en effet qu'un pâle reflet de l'action extérieure du Minarm. De surcroît, elle manque de cohérence. Les 38,1 millions d'euros inscrits en Loi de finance initiale (LFI) pour 2019 financent, en effet, un *patchwork* de dépenses (contributions au budget de l'Agence européenne de défense, au dispositif de présence à Djibouti, au programme des personnalités d'avenir...). Sans une comptabilité analytique des dépenses, aux niveaux ministériel et interministériel, le poids budgétaire de cette politique ne peut être estimé. Tout au plus, en isolant, au sein de grandes masses (14), des crédits rattachables à des actions civilo-militaires de prospection, de prévention, de sortie de crise et de coopération, on peut considérer, comme un ordre de grandeur raisonnable un montant au moins égal à 300-350 millions d'euros par an. Une dépense qui signale une réelle ambition, à défaut de choix toujours clairement programmés.

Les moyens mis par la France au service de la diplomatie de défense attestent de l'importance du dessein. Bien avant l'exposé du LBDSN de 2008, l'intention générale existe en effet bel et bien. Elle consiste, dans le contexte d'après-Guerre froide, à miser sur l'atout que constitue pour la France son outil militaire, à mobiliser nos armées et notre industrie d'armement sur l'obtention de positions ou de gains à l'international, objectifs que notre diplomatie soutient et exploite tour à tour. La défense est ainsi mise au service de la politique extérieure de la France. Il s'agit, dans

(12) Éric Bonnemaïson, « La diplomatie du ministère de la Défense », *Défense nationale*, n° 754, novembre 2012.

(13) Depuis la guerre du Golfe, la problématique récurrente du financement des opérations extérieures les a en effet conduits à être particulièrement vigilants.

(14) Le surcoût annuel des opérations extérieures ou Opex (en moyenne 1 milliard d'euros par an depuis trente ans), les crédits du programme 144, le financement du réseau des attachés de défense et des postes permanents à l'étranger de l'état-major des armées (EMA) et de la direction générale de l'armement (DGA), les crédits d'intervention de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) (environ 60 à 70 millions d'euros par an), les moyens de la direction de coopération de sécurité et de défense, (DCSD) (100 à 110 millions d'euros par an), nos contributions directes et indirectes à l'OTAN et aux autres organisations de sécurité...).



cette entreprise, de contrer le risque d'une relativisation de notre position internationale qui, paradoxalement, est poussée à plus d'alignement au sein du camp occidental qu'au temps de la Guerre froide. Il s'agit, par ce biais, de marquer la place de la France dans un jeu international devenu plus fluide et d'y jouer une partition politico-militaire significative.

#### LA DÉFENSE EN SERVICE EXTÉRIEUR

La guerre du Golfe (1991), premier conflit post-Guerre froide, est un révélateur. Ce conflit montre très tôt quelles sont les marges de manœuvre que peut procurer à la France l'implication de son appareil militaire. Ce dernier, cantonné pendant trente ans dans son pré-carré et à quelques bases en Afrique, peut être mis au service d'une vaste diplomatie d'influence et de coopération, à condition toutefois qu'il s'adapte. La diplomatie de défense à *la française* naît de ces premiers constats. Les leçons tirées des opérations militaires dans le Golfe mais aussi de leurs suites immédiates incitent notre pays à un rapide repositionnement au sein du système d'alliance occidental mais aussi vis-à-vis de nos autres partenaires. Les cartes vont être rebattues partout. À commencer concrètement, d'ailleurs, au plan régional. L'Iraq de Saddam Hussein battu et ostracisé, il nous faut rapidement trouver au Moyen-Orient d'autres débouchés à l'exportation de nos matériels militaires et d'autres points d'appui. La densification de notre relation de coopération militaire et d'armement avec l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis (EAU) est ainsi le premier terrain d'expérimentation d'une diplomatie de défense qui ne dit pas encore son nom. À ce stade, on ne cherche pas à démêler ce qui ressort de motivations de puissance, d'une stratégie d'influence ou de la consolidation régionale post-conflit. Il en sera régulièrement ainsi pour d'autres théâtres. L'important pour les Affaires étrangères et la Défense est de s'adapter à la nouvelle donne internationale.

#### *Les enjeux militaires de la diplomatie de défense*

L'*aggiornamento* de notre politique militaire et la réforme de nos armées constituent à la fois une condition préalable et la clef du succès de cette politique : la logique d'interdépendance et d'interopérabilité militaire avec nos alliés vient ainsi supplanter le primat de l'indépendance. Notre politique de défense trop hexagonale est poussée à s'internationaliser et à s'extérioriser. La mission de projection qui justifie la professionnalisation des forces devient la première des priorités militaires. Les armées sont de plus en plus amenées à développer leur participation à des organisations internationales (Nations Unies, Union de l'Europe occidentale puis Union européenne, OTAN) et à coopérer avec de plus nombreux partenaires au fur et à mesure de la signature de nouveaux accords. La consolidation de notre base industrielle et technologique de défense oblige à des rapprochements européens et à une politique dynamique à l'exportation

alors que la compétition sur le marché international des équipements militaires s'exacerbe.

La réorientation de la politique militaire de la France, principalement réalisée au plan organique de 1992 à 2001, est sous-tendue par la logique de redéploiement de l'action internationale des armées jusque-là bridée (15) et, plus généralement, de celle du ministère de la Défense. Notre défense se voit intimé des objectifs de politique extérieure que notre diplomatie s'active alors à favoriser par son réseau et dans les enceintes internationales. L'hybridation des logiques, des savoir-faire et des réponses diplomatiques et militaires caractérise le domaine d'intervention de la diplomatie de défense, où la décision relève de processus *politico-militaires* et ses applications de modalités *diplomatico-militaires*.

Si on met à part les engagements de vive force qui constituent une problématique en soi, dans la mesure où, en fonction du mobile excipé (16) et au regard de l'effet recherché, les plans d'action militaire et diplomatique peuvent être nettement dissociés (17), les objectifs de la diplomatie de défense apparaissent plus ou moins reliés à des impératifs de sécurité pour notre pays (lutte contre la piraterie, prévention du terrorisme ou de la prolifération, stabilisation des Balkans post-conflit...), à des enjeux industriels majeurs pour notre défense (exportation des chars Leclerc aux Émirats arabes unis en 1991, contrat Sawari 2 avec l'Arabie ou vente des *Rafale* au Qatar en 2015 ou encore en Inde en 2016...) ou simplement répondent à une volonté politique de rayonnement et d'influence (présence dans les eaux internationales arctiques, évacuation de ressortissants étrangers au Sierra Leone ou au Congo en 1997, opérations humanitaires en Haïti en 2010...).

Considérer les interventions militaires de la France comme un ensemble à traiter à part ne conduit cependant pas à les écarter du champ de l'étude car la diplomatie de défense, comme les oiseaux pique-bœuf sur le dos des buffles, est souvent compagne des crises et des conflits. C'est incontestable, en tout cas, pour la France.

### ***La diplomatie au service de la défense par grands domaines d'action***

De l'opération Tempête du désert en 1991 à Barkhane aujourd'hui, la France a participé à plus d'une centaine d'engagements dans le monde et sous toutes les latitudes : de Timor le plus à l'Est (1999) à Haïti le plus à l'Ouest (2010). Cette intense activité opérationnelle de nos armées, qui, depuis bientôt trente ans, déploie chaque année en moyenne 8 à

(15) Par les règles du jeu de la Guerre froide mais aussi par la politique de défense de la V<sup>e</sup> République, toujours marquée au début des années 1990 par la volonté du général de Gaulle de renationaliser notre défense, avec le retrait de l'OTAN, et d'encadrer strictement les échanges militaires avec armées alliées.

(16) Sécuritaire, comme en Afghanistan en 2001 ou en Syrie en 2015 ; au nom du rétablissement de la paix comme au Kosovo en 1999 ; ou encore humanitaire comme en Somalie en 1993 ou en Libye en 2011.

(17) Le cas de la Libye est, à cet égard, très parlant.

10 000 personnes sur divers théâtres, s'accompagne d'un égal effort diplomatique pour rassembler sur nos vues, obtenir des mandats, négocier les sorties de crise. À l'ONU, au sein du P5, au Conseil européen et au Comité politique et de sécurité (COPS), à l'OTAN, à l'OSCE, en format bilatéral ou multilatéral, notre diplomatie est en permanence sur la brèche, bataillant et remportant des succès qui couronnent la détermination particulière de notre pays en matière de prévention et de règlement des conflits. Le non sur l'Iraq au Conseil de sécurité des Nations Unies en 2003 est célèbre, mais on peut citer de très nombreuses décisions obtenues par la France dans cette instance, par exemple la résolution 1973 déjà citée sur la Libye en 2011 ou la 2085 sur le Mali en 2012 ou encore la 2118 condamnant en 2013 sur l'usage des armes chimiques par la Syrie. L'engagement militaire extérieur de la France et l'action diplomatique qui lui est associée, sans que l'on puisse, dans le cadre d'un article, pousser plus loin l'analyse, a indéniablement servi un dessein de politique extérieure en empêchant l'effritement de notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité, en consolidant notre rôle militaire au sein de l'Union européenne (UE), à l'OTAN ou comme nation-cadre, en contribuant enfin à l'autorité militaire de notre pays, dont la coopération en matière de formation et d'armement est recherchée.

La diplomatie de défense de notre pays, comme un but en soi et un effet de levier, s'est aussi servie des engagements militaires français pour influencer sur le projet de défense européenne ou se voir reconnaître « une place particulière » dans l'OTAN. Les déclarations franco-britanniques de Saint-Malo en 1998 et européennes de Cologne et Helsinki en 1999, qui sont à l'origine de l'éveil militaire de l'Union européenne, précèdent et suivent ainsi le conflit du Kosovo. La pleine participation aux structures militaires de l'OTAN, officialisée en 2009, procède d'un accommodement par étapes, qui avait vu la France prendre part à l'ensemble des opérations de l'OTAN post-Guerre froide (Bosnie en 1995, Kosovo en 1999, Afghanistan à partir de 2003...). Cela se traduit par l'intégration de militaires français dans les structures (925 officiers et sous-officiers français à l'OTAN, un peu plus de 200 dans les structures de gestion de crise de l'UE) qui sont autant d'agents d'influence. Les enjeux politiques et militaires liés à l'essor de la défense européenne et au rôle de l'OTAN sont essentiels pour notre pays et nourrissent une activité diplomatique dense et quotidienne qui ne saurait être relatée ici. Qu'il suffise de souligner, comme le fait le président de la République dans son entretien à *The Economist* (18), que les structures militaires de l'OTAN fonctionnent et que l'influence française y est importante, malgré l'absence de notre pays de certaines opérations actuellement conduites. L'ONU, l'UE, l'OTAN, l'OSCE, l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique), l'OIAC (Organisation

(18) *Verbatim* de l'entretien disponible en ligne : <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-french> (consulté le 15 décembre 2019).

pour l'interdiction des armes chimiques)..., mais aussi des organisations régionales de sécurité où la France est représentée par des observateurs sont les terrains de jeu habituels de la diplomatie de défense française, qui trouve aussi à s'incarner dans le déploiement de relations bilatérales tous azimuts.

Au cours des deux dernières décennies, la politique de coopération militaire de la France a été profondément revue. Concernés au premier chef, les anciens accords avec les pays africains négociés par la France au moment de la décolonisation ont pratiquement tous été remis à plat au cours des vingt dernières années. De nouveaux protocoles ont été adoptés – comme l'accord de défense France-Cameroun ratifié en 2018 –, y compris avec des pays traditionnellement « hors champ » – comme celui signé en 1998 avec l'Afrique du Sud ou celui signé, en 2019, avec l'Éthiopie. Ce qui est le plus notable est l'extension de ce type d'accords ou d'arrangements à de nombreuses autres zones, les pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990, les pays de l'Asie centrale et du Golfe dans les années 2000 et 2010 et surtout, plus récemment, certains partenariats stratégiques structurants, servant de têtes de pont à nos coopérations de défense au Levant et en Orient (Égypte, Émirats arabes unis...) ou en Asie et en Extrême-Orient (Inde, Singapour, Japon, Australie...).

Ces accords de coopération et de défense et encore plus ces grands partenariats stratégiques vont souvent de pair avec une forte relation bilatérale dans le domaine de l'armement, qu'ils confortent et consolident. La diplomatie de défense épouse ainsi à travers ces accords la carte des conflits où les intérêts de sécurité de la France peuvent actuellement se trouver exposés (les pays du G5 Sahel, les pays du Golfe...), mais aussi les lignes de confrontations stratégiques de demain, qui se situent davantage en Asie et dans la zone pacifique.

Étant donné leur importance pour notre balance commerciale (9,2 milliards de prises de commandes en 2018) et pour la survie de fleurons industriels et technologiques qui, dans le secteur aéronautique et de défense, génèrent 200 000 emplois (Dassault, Thalès, Naval Group, Airbus, Nexter...), il n'est pas étonnant que le ministère des Armées présente au Parlement, dans son dernier rapport, les exportations de matériel de défense comme « un instrument de la politique étrangère et de défense de la France » (19).

Outre l'accompagnement des opérations militaires extérieures de la France, notre diplomatie de défense explore et se développe donc selon trois voies : multilatérale au sein des grandes institutions de sécurité, bilatérale *via* les accords de coopération et de défense, enfin dans des relations d'armement, qui se révèlent particulièrement structurantes étant donné les pays-cibles retenus, les montants en cause et la durée des contrats (*Rafale* exportés en Égypte ou en Inde, sous-marins vendus à l'Australie...).

(19) DICO, Rapport 2018 au Parlement sur les exportations d'armement de la France, juin 2019.

DIPLOMATIE DE DÉFENSE :  
PORTAGE ET DÉCISION

La mise en œuvre de la diplomatie de défense supposait l'instauration de structures nouvelles pour l'incarner et la porter. Il faut, à cet égard, rendre hommage à Pierre Joxe qui, avec beaucoup de lucidité, entreprit le premier, dès l'été 1991, de réorganiser un ministère de la Défense qui n'était alors que le simple gestionnaire d'« une armée de garde face à l'est ».

*Le portage de la diplomatie de défense*

Cette réforme est d'emblée placée sous une double logique d'internationalisation des missions ministérielles et d'« interarmisation » des fonctions opérationnelles des armées. En vue de futures interventions extérieures, les armées sont dotées de structures indispensables à l'éclairage et au commandement des engagements militaires. Les pouvoirs du chef d'état-major des armées (CEMA) sont renforcés, le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), la Direction du renseignement militaire (DRM) et le Commandement des opérations spéciales (COS) sont créés. La Délégation aux affaires stratégiques (DAS), ancêtre de l'actuelle Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) est également mise sur pied par Jean-Claude Mallet, son premier directeur. Le ministère est ainsi pourvu d'un outil de réflexion stratégique et de pilotage de son action extérieure. Les réformes successives de l'EMA et de la DAS/DGRIS ne feront par la suite que concentrer les responsabilités opérationnelles et diplomatiques entre ces deux organes. À l'issue d'une dernière réforme (20), la DGRIS voit d'ailleurs son rôle de coordination de l'action internationale du ministère des Armées renforcé, au détriment de l'EMA et de la DGA, qui conservent néanmoins des fonctions internationales liées à leurs domaines de spécialités.

Rattachée directement au ministre, la DGRIS est désormais considérée comme le pilote de l'action internationale du ministère des Armées en y associant l'état-major des armées (EMA), la Direction générale de l'armement (DGA) et le Secrétariat général pour l'administration (SGA). Elle est chargée de la gestion du réseau des missions de défense à l'étranger et de définir la stratégie d'influence internationale du ministère des Armées. Auprès du CEMA, un officier général chargé des relations internationales militaires (OG-RIM) reste cependant chargé des relations militaires avec les armées étrangères et avec les structures militaires des organisations internationales, notamment de l'Union européenne et de l'OTAN. À la DGA, une direction du développement international, compétente en matière de politique industrielle et d'exportation, veille tant sur l'aspect contrôle que sur l'aspect économique des ventes d'équipements militaires.

(20) Le décret portant création de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées a été adopté en conseil des ministres le 17 décembre 2014. Ce décret ainsi que l'arrêté d'organisation de la DGRIS ont été publiés au *Journal officiel* le 4 janvier 2015.

La France, pour relayer et appuyer les initiatives de sa diplomatie de défense, peut s'appuyer sur un réseau d'une centaine d'attachés de défense qui, placés sous l'autorité de l'ambassadeur relèvent du ministre des Armées. À ce titre, ils assurent la représentation des différentes autorités du ministère dans leurs pays d'accréditation. En 2019, ce réseau comprend 88 missions.

Que ce soit au niveau central ou décentralisé dans les ambassades ou les délégations auprès d'organisations internationales, les représentants du ministère des Armées travaillent en très étroite coordination avec ceux du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Une illustration concrète de ce principe est donnée par notre délégation auprès de l'OTAN qui, sans être « conjointe » comme celle de nos partenaires britanniques ou canadiens – une seule chaîne de commandement et de décision sous l'autorité de l'ambassadeur –, voit un travail en synergie à tous les niveaux entre diplomates et militaires, ce qui permet de réduire le décalage souvent présent entre la partie militaire et la partie civile de l'organisation et de maximiser la cohérence et le poids des positions françaises dans l'ensemble des comités.

À Paris, au sein de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGAPS), deux directions sont particulièrement impliquées : celle des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (DASSD) et celle de la coopération de sécurité et de défense (DCSD).

La première est en charge de la réflexion stratégique, du suivi des négociations internationales et de l'animation du réseau diplomatique sur les sujets stratégiques et de sécurité. Outre ses attributions en matière de politique nucléaire, de non-prolifération et de maîtrise des armements ou de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, elle assure un suivi des opérations extérieures de nos forces et des relations de sécurité et de défense avec nos principaux partenaires, ainsi que de la politique de la France au sein de l'OTAN et pour la défense européenne (en lien sur ce dernier point avec la direction de l'Union européenne) (21).

La seconde anime en particulier un réseau de plus de 300 coopérants répartis dans 140 pays, principalement africains. L'action de coopération structurelle qu'elle promeut est complémentaire, voire également nécessaire, coordonnée avec celle, opérationnelle, menée tant par les armées (ministère de la Défense), que par la direction de la coopération internationale (ministère de l'Intérieur) pour la gendarmerie et la police.

Outre la responsabilité qui lui revient en matière de coordination interministérielle des dossiers de sécurité, en particulier pour la préparation et le suivi des conseils de défense (voir *infra*), le SGDSN entretient aussi des relations internationales et peut conduire des discussions dans le domaine intéressant la diplomatie de défense. Il agit alors dans des domaines

(21) Ce qui implique un rôle de chef de file de cette direction au sein du MEAE pour la préparation et le suivi des conseils de défense et de sécurité nationale.

particuliers d'expertise, souvent à forte technicité (cyber, nucléaire, chimique, spatial...) ou relevant de compétences propres (contrôle des exportations, autorité nationale de sécurité) ou encore sur mandat. C'est ainsi que le SGDSN, sur mandat du président de la République, fut chargé en 2015 de négocier le rachat des bâtiments porte-hélicoptères de classe *Mistral* vendus à la Russie et soumis politiquement *de facto* à partir de 2014 à l'embargo voté contre ce pays par l'Union européenne à la suite de l'annexion de la Crimée et des troubles en Ukraine. De même, le SGDSN conduit de nombreux dialogues stratégiques et de sécurité (Royaume-Uni, Allemagne, Israël, Singapour, Japon, Pakistan...) et, par l'entremise de ses directions Affaires internationales et stratégiques (AIST) et Protection et sécurité de l'État (PSE), négocie régulièrement des arrangements généraux ou partiels de sécurité avec des pays proches et des accords de convergences sur les critères applicables en matière d'exportation d'armement.

Cette cartographie et la nature des sujets traités expliquent la constitution d'un vivier de hauts fonctionnaires spécialisés, le plus souvent des diplomates, ayant vocation, en raison de leurs compétences et dans une logique de filière, avec les avantages et les inconvénients d'une telle logique, à occuper les postes de responsabilité en direction d'administration (DGAPS, DASSD, DGRIS, AIST, affaires stratégiques du CEA), en cabinet (conseiller diplomatique ou directeur de cabinet au MEAE et au Minarm) ou en ambassade (OTAN, ONU, OSCE, Conférence du désarmement). Le succès de la diplomatie de défense est affaire de continuité. Cependant, le renforcement des structures, la professionnalisation et la permanence des femmes et des hommes ne se substituent pas au besoin régulier d'orientation de cette politique, plus que toute autre soumise aux circonstances et aux crises.

### ***Prise de décision et diplomatie de défense***

La nécessité de coordonner le volet militaire et le volet diplomatique de l'action internationale de la France dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale est à l'origine de la consécration progressive du conseil de défense et de sécurité nationale ainsi rebaptisé dans le LBDSN de 2008. Cette instance, placée sous la présidence du chef de l'État, traite de tous sujets intéressant au sens large la sécurité de notre pays et ses intérêts stratégiques. Elle est convoquée hebdomadairement depuis les attentats de Nice en juillet 2016, généralement chaque mercredi matin, avant la tenue du conseil des ministres. Son secrétariat revient au SGDSN qui, en liaison avec l'Élysée et Matignon, assure la préparation interministérielle des réunions en amont. Son ordre du jour comporte des sujets récurrents : programmation militaire, suivi des Opex, lutte antiterroriste, dissuasion nucléaire..., mais aussi des points d'actualité liés aux négociations internationales, à la gestion des crises, aux questions industrielles intéressant l'armement. Le CDSN rassemble autour du président de la République et du premier ministre systématiquement les ministres en



charge des Armées et des Affaires étrangères et très régulièrement, en raison de la lutte contre le terrorisme, le ministre de l'Intérieur ; à ce noyau dur se joignent fréquemment le ministre en charge des Finances et le garde des Sceaux. Outre le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet du Premier ministre, le chef d'état-major particulier du président (CEMP) et le coordonnateur du renseignement, sont également conviés le CEMA et le DGSE et désormais aussi, si son ministre est présent, le directeur général de la sécurité intérieure (DGSI). L'ordre du jour et les convocations du CDSN sont entièrement à la main du chef de l'État, qui utilise cette instance pour consulter son gouvernement, se forger une opinion au sein de l'exécutif, arrêter ses décisions et en suivre leur application.

Le CDSN est ainsi la tour de pilotage et de contrôle de la diplomatie de défense en France, même s'il traite aussi de plus en plus de questions de sécurité nationale, voire de sécurité intérieure (attentats terroristes, crises cyber, Vigipirate, ordre public, questions migratoires...) (22). Il est en particulier devenu le centre des grands arbitrages concernant les grandes négociations internationales, celles liées à la gestion des crises, à la sécurité collective, au désarmement notamment.

Malgré les contraintes liées à son rythme soutenu, l'existence et la fréquence des réunions de cette enceinte structurent une politique de défense efficace et réactive. La comparaison internationale avec nos principaux partenaires montre que notre pays n'a pas à rougir de son dispositif. Le Royaume-Uni possède de longue date un système comparable au nôtre et efficace malgré le plus grand poids du Parlement dans la prise de décision. En Allemagne, les débats sur la mise en place d'un véritable conseil fédéral de sécurité restent non conclusifs : l'instance qui porte actuellement ce nom n'est guère qu'une commission d'arbitrage ne traitant que des exportations d'armement sensibles ; l'absence d'un lieu de discussion et de coordination de la politique de sécurité et de défense se fait ainsi cruellement sentir dans un système qui, par essence et par nécessité historique, dilue les responsabilités en la matière (poids du *Bundestag*, logiques de coalition, rôle de simple coordination de la chancellerie, qui ne peut en principe imposer des arbitrages aux ministères du fait du *Ressortprinzip*, etc.).

Aux États-Unis, l'existence du Conseil national de sécurité au sein de la Maison-Blanche, dont la taille et les attributions n'ont fait que croître depuis 1947, n'est pas pour autant une garantie d'une bonne coordination de la politique et de la diplomatie de défense. Les nombreux canaux de

(22) Au vu de la place qu'il occupe désormais, on ne se souvient plus que le CDSN est issu de la fusion en 2008 de deux formations distinctes, les conseils de défense nationale, autrefois réunis trois à quatre fois par an pour arrêter les grandes orientations de la politique militaire, et les « conseils restreints de ministres » consacrés, sporadiquement, à la gestion des crises internationales. L'histoire du CDSN, comme les évolutions de la diplomatie de défense, est en fait rythmé par les grands conflits et les crises de la période contemporaine. Pour la première fois avec la guerre du Golfe, le CEMP assiste aux réunions des conseils ; pour la première fois lors de la Bosnie, le CEMA le rejoint ; pour la première fois en 2008, le SGDSN en assure le secrétariat ; et, dans les années 2010, la présence du DGSE s'impose définitivement, comme celle du DGSI à partir de 2015.

décision et de concertation parallèles, le poids du Pentagone et les particularités de la chaîne de commandement militaire (avec un *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* qui est en fait davantage un hybride entre notre chef d'état-major des armées et notre chef de l'état-major particulier) concourent à rendre la prise de décision et l'action à la fois excessivement centralisée, entre les mains du président, et émiettée entre des centres de décision souvent concurrents.

#### CONCLUSION : LIMITES ET PERSPECTIVES D'UN SYSTÈME

Le système de prise de décision et d'action esquissé dans le présent article gagnerait à être davantage étudié, aussi bien dans ses aspects organisationnels que sociologiques, y compris dans une logique ethnographique comparable à celle déployée par le chercheur Christian Lequesne dans son étude de la diplomatie et des diplomates français (23). Cela, dans le but de discerner les « pratiques » de la diplomatie de défense, au sens donné par l'auteur à ce terme, c'est-à-dire comprendre les institutions à travers l'étude des « agents qui les portent ainsi que [de] leur histoire » (24).

Une telle approche permettrait aussi de toucher du doigt certaines limites du système français. Parmi ces dernières, on a pu noter la difficulté à définir des stratégies dans la durée, à partir d'un « état final recherché » clairement défini à l'avance. Si celui-ci est présent dans les documents de planification militaire d'une opération, qu'elle soit nationale ou multinationale, il peine à se traduire dans une planification civilo-militaire assignant des actions claires à chaque acteur (acteurs diplomatiques, de développement, acteurs locaux), afin de matérialiser et de pérenniser le *continuum* défense-sécurité-développement, souvent invoqué mais assez rarement défini d'une manière consensuelle. De même, la question de l'association de nos partenaires à notre politique de défense reste assez largement un impensé, malgré les efforts déployés en faveur d'une plus grande responsabilisation des Européens dans leur propre sécurité. Trop souvent, la perception de nos partenaires reste celle d'un *Sonderweg* français, prétendant définir ce qui est bon pour la sécurité européenne et appelant *a posteriori* les Européens à participer à l'effort ainsi prédéfini.

Enfin, ce que donne à voir le débat actuel sur nos opérations au Sahel par exemple, ou par ailleurs sur notre politique d'exportation d'armements, c'est la tension entre une politique essentiellement régaliennne, largement à la main du chef de l'État, et la nécessité croissante de la concertation, que ce soit avec nos principaux partenaires ou en interne en direction de l'opinion publique française. Ce que l'on pourrait appeler le consentement à

(23) Christian Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017, 255 p.

(24) *Ibid.*, p. 17.

la politique de défense ne saurait, en effet, être tenu pour acquis, alors que l'on assiste par ailleurs à une érosion de la confiance de nos concitoyens dans des pans entiers de l'action publique.

Les réformes introduites depuis 2008, qui tendent à une association plus grande du Parlement à la prise de décision en matière d'opérations extérieures, vont assurément en ce sens, avec le risque cependant de rester au milieu du gué, avec des responsabilités insuffisamment partagées et donc une appropriation moindre, par la représentation nationale et *a fortiori* par la population, des grands choix de notre politique militaire extérieure ou de nos coopérations en matière d'armement. En d'autres termes, si la diplomatie de défense, particulièrement active et bien rodée en France, est un outil remarquable de mise en œuvre d'une politique, elle ne peut prétendre se substituer à la politique qu'elle est censée incarner, dont les objectifs généraux manquent de définition et font peu l'objet de délibération publique.