

PENSER LES AILES FRANÇAISES

n° 24 hiver 2010/2011

La tribune de réflexion de l'air et de l'espace

La diplomatie aérienne



MINISTÈRE
DE LA DÉFENSE

Armée
de l'Air



www.cesa.air.defense.gouv.fr

Numéro spécial

**Directeur de la publication
et rédacteur en chef :**

GBA Gilles Lemoine

**Secrétaire du comité
de rédaction :**

Cne Anne de Luca

Comité de rédaction :

Col Olivier Erschens
Col Dominique Colas
Lcl Jérôme de Lespinois
Cd't Isabelle Vinciguerra
M^{elle} Anne-Charlotte Bédino

Responsable scientifique :

Lt Yohan Droit

Rédaction :

Lcl Danielle Emeras (R)
Adc Jean-Paul Talimi
Sgc Fanny Boyer

Responsables techniques :

Cne Cyril Jozéfiak
Slt Alexandre Schmitt

Responsables crédits photos :

Lt Mickaël Aubout
Lt Yohan Droit
Slt Solène Darras

Photographie :

Adj Jean-Luc Brunet
Sgt Gwendoline Defente

Maquettage :

M. Emmanuel Batisse
M. Philippe Bucher
Clc Zita Martins Nunes
Clc Stéphanie Moulinou

Diffusion :

M. Pierre d'Andre
Cal Julien Biguine
Avt Soraya Ayar

Correspondance :

CESA
1 place Joffre
75700 Paris SP 07
Tél. : 01 44 42 80 32
Fax : 01 44 42 80 10
www.cesa.air.defense.gouv.fr

Photogravure et impression :

Imprimerie Nationale

Tirage :
4 500 exemplaires



Éditorial du général Gilles Lemoine

Directeur du Centre d'études stratégiques aérospatiales

La revue *Penser les Ailes françaises* a pour ambition d'enrichir la réflexion aérienne et spatiale et de la diffuser le plus largement possible. Ce nouveau numéro s'inscrit tout à fait dans cette dynamique.

Entièrement consacré à la notion de *diplomatie aérienne*, il traduit l'effort de conceptualisation entrepris par le CESA lors d'un Atelier suivi d'un séminaire international, du 8 au 10 février 2010. À cette occasion, le CESA a reçu de nombreuses personnalités françaises et étrangères pour approfondir cette thématique. Vous trouverez dans ce numéro le contenu de leurs échanges. J'en profite d'ailleurs pour remercier tous les intervenants.

La notion de diplomatie aérienne n'est pas entièrement nouvelle et doit son expression au professeur Hervé Coutau-Bégarie.

L'enjeu de la réflexion engagée par le CESA était d'explorer à la fois les fondements théoriques et les traductions concrètes de cette notion dans l'armée de l'air. *In fine*, son principal apport est sans doute de mettre en lumière la finalité politico-diplomatique des actions menées au quotidien par les aviateurs et les aviatrices. Il ne s'agit donc pas d'un nouveau sujet mais d'une nouvelle façon d'explorer les apports de la puissance aérienne à la politique française sur la scène internationale.

Mon souhait est que ce numéro spécial de *Penser les Ailes françaises* soit reçu par tous, et en particulier par les aviateurs de l'armée de l'air, comme une invitation à la réflexion et à l'approfondissement de cette notion. Je vous souhaite bonne lecture. ●

Sommaire

NUMÉRO SPÉCIAL : DIPLOMATIE AÉRIENNE

► Préface , Général de division aérienne Jean-Marc Laurent.....	5
► Introduction au concept de diplomatie aérienne , Lieutenant Yohan Droit.....	7
► Qu'est-ce que la diplomatie aérienne ? Professeur Hervé Coutau-Bégarie.....	16
► La diplomatie aérienne : the new gunboat diplomacy , Lieutenant-colonel Jérôme de Lespinois.....	20
► Diplomatie et armées de l'air , Général d'armée aérienne (2 ^e S) Jean Fleury.....	29
► L'armée de l'air et la diplomatie aérienne , Général d'armée aérienne Jean-Paul Paloméros.....	34
► La diplomatie aérienne : diplomatie du lien et diplomatie de la force , Général de corps aérien (2 ^e S) Alain Béviard.....	40
► Les atouts de la puissance aérienne dans la diplomatie coercitive , Commandant Fabrice Valat.....	49
► Le transport aérien militaire, vecteur de la diplomatie aérienne et de la résolution des conflits , Commandant Éric Le Bras.....	54
► L'opération Verveine en 1977 : maîtrise de la projection de force et diplomatie aérienne , Commandant Laurent Lévitte.....	61
► Air diplomacy: the United States Air Force's contribution to American diplomacy , Dr. Adam B. Lowther.....	71
► Bibliographie	88



La diplomatie aérienne

Préface

CESA



L'armée de l'air agit dans un large spectre de missions et d'engagements qui sont destinés à la protection du territoire et du ciel français, mais aussi à la prévention, à l'assistance ou à la promotion de la paix hors des frontières nationales. Ces interventions extérieures recouvrent une gamme étendue d'effets politico-militaires qui peut, au moins en première approximation, être classée en deux grandes familles. Elles peuvent ainsi relever de la logique des opérations extérieures au titre d'une démarche de gestion de crise (Afghanistan, Tchad), mais peuvent aussi traduire des intentions diplomatiques dans un but de coopération (opérationnelle, humanitaire, etc.) ou à vocation dissuasive (contrainte, démonstration de puissance, etc.).

C'est cette seconde famille qui a motivé une réflexion au sein du *Centre d'études stratégiques aérospatiales*, mais aussi l'organisation d'un Atelier et d'un séminaire internationaux, du 8 au 10 février 2010 et qui a enfin conduit à la réalisation d'un numéro spécial de *Penser les Ailes françaises* qui synthétise la démarche.

Peu conceptualisée et pourtant présente au quotidien, l'idée d'une dimension diplomatique de l'aviation militaire a initialement été introduite par le professeur Hervé Coutau-Bégarie puis soutenue par l'équipe de recherche du CESA. Le nom de **Diplomatie aérienne** lui a été donné, car elle joue directement sur les relations entre pays et participe de façon préventive à maintenir la stabilité internationale. Elle comprend un ensemble de dispositions, qui s'étend des relations de bon voisinage ou de partenariat avec des pays amis (rencontres aériennes, exercices aériens partagés, aide à la formation au pilotage) ou en détresse (soutien humanitaire), à des actions plus périlleuses (évacuation de ressortissants, ponts aériens, *déploiements préventifs*¹), voire coercitives. Dans une certaine mesure, la **Diplomatie aérienne** se situe au cœur de la fonction « Prévention » du Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale de 2008 et répond, entre autres, à son vœu de *diplomatie préventive*².

¹ Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale de 2008, p.165.

² *Idem*, p. 67.



CESA

Ce volet international et politique de l'action aérienne ne doit pas créer d'ambiguïté, ni susciter de débats inutiles sur la comparaison entre diplomates et militaires. En effet, les deux restent responsables de leviers de puissance de l'État distincts.

Cependant, Raymond Aron indiquait que « *la distinction entre diplomatie et stratégie était toute relative* » et que les deux termes traduisaient « *des aspects complémentaires de l'art unique de la politique – art de gérer le commerce avec les autres États au mieux de l'intérêt national* », et c'est la logique dans laquelle nous inscrivons totalement notre démarche. Et nous, qui faisons de la stratégie militaire, en général, et de la stratégie aérienne, en particulier, un axe central de nos réflexions, ne pouvons pas être insensibles à la proximité de certains engagements aériens avec l'esprit de diplomatie. Nous pouvons donc reconnaître qu'à leur niveau, et strictement à celui-là, les armées françaises, au sein desquelles les forces de l'air, concourent à garantir la place de la France dans le cercle des nations, et qu'elles remplissent un rôle « politique », au sens originel du terme, et donc diplomatique.

Mais, quoi qu'il en soit, l'objectif de notre étude n'est pas de chercher un nouveau « débouché » promotionnel à la puissance aérienne, qui reste prioritairement concentrée sur le meilleur emploi de la force dans les engagements militaires nationaux ou extérieurs. De façon pragmatique et concrète, il s'agit plutôt d'anticiper sur des engagements potentiels et croissants des aviateurs, et de les préparer au mieux à des missions d'un type singulier. Ces dernières requièrent une expertise adaptée pour laquelle le principe du « *qui peut le plus, peut le moins* » (au sens où elles seraient plus aisées à accomplir que les opérations de haute intensité) ne peut constituer une doctrine. Nos travaux, auxquels nous souhaitons vous associer, ont donc une vocation opérationnelle. Je vous souhaite une bonne lecture. ●

Général de division aérienne
Jean-Marc Laurent

Directeur du Centre d'études stratégiques
aérospatiales (2008-2010)

Introduction au concept de diplomatie aérienne

Lieutenant Yohan Droit
Chef de la section synthèse-recherche – CESA

« Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe : que les diverses nations doivent se faire, dans la paix, le plus de bien, et, dans la guerre, le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts. »

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I, 3.

Le concept de diplomatie aérienne touche au cœur de l'ensemble complexe qu'est la politique extérieure de la France. En soi, l'expression nécessite évidemment qu'on y revienne et soulève la question des rapports entre diplomatie et défense. Le concept de diplomatie aérienne s'insère dans un cadre de réflexion général sur la finalité politico-diplomatique de l'action des forces armées. Il est lié aussi à l'évolution profonde des conflits et de leur nature. Enfin, le concept de diplomatie aérienne pose lui-même de nombreux défis : quels en sont le périmètre et l'enjeu ? Quelle typologie adopter pour classer les actions relevant de ce concept ? Quels exemples historiques et actuels peuvent servir d'illustrations ? Et surtout, en tant qu'instrument diplomatique, quelle est la pertinence de ce concept, notamment du point de vue du politique à qui est subordonné « *le commerce des nations* » et dont l'ambassadeur et le soldat constituent les deux faces d'une même médaille ?

I) Diplomatie et défense dans les relations internationales : un changement d'approche ?

Si tous les commentateurs s'accordent pour reconnaître une interdépendance étroite entre les domaines de la diplomatie et de la défense, Raymond Aron pose l'unité de la politique étrangère comme un principe fondamental : « *La distinction de la diplomatie et de la stratégie est toute relative. Ces deux termes sont les aspects complémentaires de l'art unique de la politique – art de gérer le commerce avec les autres États au mieux de « l'intérêt national »*³. Diplomatie et défense sont toutes deux subordonnées au politique et au service de l'intérêt national.

Le concept de diplomatie aérienne, partie intégrante de celui de diplomatie militaire,

³ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 2004, Paris, 794 p.

touche au cœur de l'ensemble complexe qu'est la politique extérieure d'un État. L'oxymore « *diplomatie militaire aérienne* » pose néanmoins un problème sémantique qui soulève la question plus générale des rapports entre diplomatie et défense, et des relations entre l'ambassadeur et le général.

Depuis Clausewitz, la finalité politique de la guerre est clairement établie et deux instruments relatifs au maintien ou au rétablissement de la paix sont distingués : la politique étrangère comme objet civil et domaine réservé du diplomate ; la défense nationale comme objet militaire avec le soldat à la manœuvre. Le soldat ne se met en action que lorsque le diplomate a échoué dans ses négociations. Toutefois, même si l'intention politique demeure identique, l'approche clausewitzienne, dualiste et cloisonnée, est aujourd'hui largement dépassée.

D'aucuns affirment même, dans certaines situations, la primauté du soldat sur le diplomate⁴. Le caractère « *insaisissable* » de l'adversaire qui « *applique le principe maoïste du poisson immergé au milieu de la population* » expliquerait l'importance croissante des militaires, qui « *sont désormais mieux en mesure de traiter les menaces diffuses d'acteurs multiples qui déstabilisent de l'intérieur l'ordre des États* »⁵. Cette affirmation, qui doit sans doute être nuancée, a néanmoins le mérite d'illustrer un changement dans l'approche du rôle des forces armées au service de la politique extérieure de l'État. En effet, un bouleversement profond du contexte stratégique et du cadre d'emploi politico-militaire des forces armées a amené progressivement à repenser la contribution du militaire à la réalisation de la politique extérieure.

En premier lieu, les États ne se déclarent plus la guerre et la notion de victoire ne recouvre plus le même sens qu'auparavant au point

qu'on peut se demander si elle a même un sens. En second lieu, la fin du couple dissuasion nucléaire – bipolarité, qui dominait les relations internationales au cours de la guerre froide et les figeait, a autorisé la résurgence de crises (d'origine ethnique, nationaliste, religieuse ou terroriste ; internes ou régionales). La « *réhabilitation* » du droit d'intervention de la communauté internationale dans les affaires internes d'un pays succède progressivement au principe de non-ingérence et favorise l'implication croissante des forces armées dans ces crises : soit pour les « *prévenir* », soit pour les « *gérer* ». Pour le militaire, cette nouvelle donne a entraîné la réapparition des situations de guerre asymétrique ou irrégulière, de conflits de basse intensité, de guerres limitées, de lutte contre-insurrectionnelle ou d'engagement à des fins de contre-rébellion.

Ces éléments amènent à un double constat :

- ❖ aujourd'hui, les forces armées n'ont jamais été autant engagées dans des opérations à l'extérieur du territoire national ;
- ❖ ces opérations sont très majoritairement des opérations de prévention et de gestion de crises.

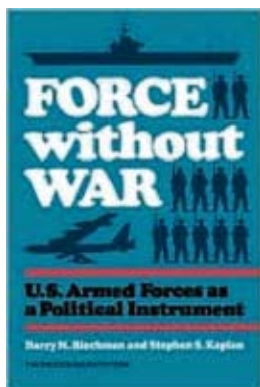
De fait, l'outil militaire est aujourd'hui utilisé non plus pour faire la guerre et la gagner, mais pour servir des enjeux politiques mettant en œuvre des stratégies d'influence⁶. Dès lors, la puissance aérienne, à l'instar des autres formes de puissance et même si cela reste son rôle ultime, est de moins en moins utilisée pour vaincre mais pour prévenir, endiguer ou résorber des crises.

Si la diplomatie aérienne s'inscrit de façon de plus en plus marquée dans cette nouvelle donne politico-stratégique, l'analyse du rôle des forces armées dans une perspective politique est un champ de recherche qui a déjà fait l'objet d'un certain nombre de travaux.

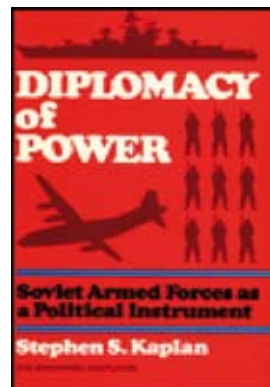
⁴ Jean-Jacques Roche, « Le diplomate et le soldat : une nouvelle hiérarchie », *Le Figaro*, 16.12.2005.

⁵ *Ibid.*

⁶ Henry Zipper de Fabiani, « Diplomatie de défense et diplomatie préventive, vers une nouvelle symbiose entre diplomatie et défense », *Annuaire français de relations internationales*, III, 2002, p. 614-629.



DR



DR

On peut citer la littérature américaine, autour d'auteurs tels que Kaplan, qui a théorisé la finalité politique des forces armées⁷. Pour Kaplan, l'emploi des forces armées est politique lorsque des actions physiques sont menées en tant que tentative délibérée d'influencer le comportement spécifique d'individus d'une autre nation sans engager d'actions violentes. Cette analyse politique de l'action militaire rejoint aussi les concepts de coercition et de diplomatie coercitive qui fournissent des éléments de compréhension indispensables sur l'emploi de la *force* à des fins politico-diplomatiques. Schelling en 1967, à la suite d'études de la RAND Corporation, popularise le terme de *compellence* [persuasion] pour décrire une façon de provoquer un adversaire à agir en usant de la menace⁸.

Dans un registre plus spécialisé, Robert Pape reprend à son compte le concept de diplomatie coercitive dans son ouvrage *Bombing to win* (1996). Il y analyse les dynamiques de la coercition et évalue sa mise en œuvre par la puissance aérienne dans des campagnes aériennes stratégiques.

Plus récemment, un effort de définition important a été engagé à partir de 1998 dans le sillage du concept britannique de *Defence Diplomacy*, repris en France dans la loi de programmation militaire 2003-2008. La diplomatie de défense y est définie comme « la participation des forces armées aux actions de la diplomatie française. Elle vise à prévenir tout risque de crise et à contribuer à la réalisation des objectifs de la France à l'étranger ». Sans préjuger de la valeur de ces différents concepts – ce n'est pas l'objet de cette étude – ils fournissent un cadre de compréhension global au concept de diplomatie aérienne.

L'apparition du concept de diplomatie militaire est beaucoup plus récente. Formulé par le professeur Hervé Coutau-Bégarie, il s'appuie sur une connaissance approfondie de la diplomatie navale : « *L'instrument naval, de par ses caractéristiques, est l'instrument par excellence de la diplomatie militaire. La pensée aérienne n'a pas encore produit la synthèse équivalente qui montrerait que, sur un autre registre, les caractéristiques de l'arme aérienne en font un instrument politique comparable.* »⁹ Selon M. Coutau-Bégarie, la diplomatie militaire, sorte de cadre général fixant l'expression des moyens militaires à des fins de politique étrangère, peut être déclinée en « diplomatie de milieux » : la diplomatie navale et la diplo-

⁷ Barry Blechman, Stephen Kaplan, *Force without war, US armed forces as a political instrument*, The Brookings institution, 1978, 556 p., et Stephen Kaplan, *Diplomacy of power, Soviet armed forces as a political instrument*, The Brookings institution, 1981, 733 p.

⁸ Thomas Schelling, *Arms and influence*, Yale University Press, 1967, 303 p.

⁹ Hervé Coutau-Bégarie, « L'armée de l'air, enjeux et perspectives », *Penser les Ailes françaises*, n°4, septembre 2004, p. 18.

matie aérienne. Si la diplomatie navale a été largement étudiée, le concept de diplomatie aérienne soulève de nombreuses interrogations et, si on sent intuitivement toute sa pertinence, il reste encore, dans une grande mesure, à théoriser.

II) Le concept de diplomatie aérienne

Diplomatie aérienne, diplomatie navale et spécificités des espaces lisses

En effet, à l'instar d'autres concepts tels que ceux du *Sea Power* et du *Sea Control* transposés en *Air Power* et *Air Control*, la diplomatie aérienne semble trouver sa genèse dans la diplomatie navale. On ne peut être que frappé par cette imbrication des *corpus* doctrinaux naval et aérien. À ce titre, on est en droit de s'interroger sur la spécificité des « espaces lisses » dans la définition des doctrines ainsi que sur la dialectique entre ces doctrines¹⁰.

À l'origine de la diplomatie navale, on trouve le concept fondateur de la diplomatie de la canonnière développé par James Cable. Celui-ci caractérise la diplomatie de la canonnière « *par l'emploi ou la menace d'emploi d'une force navale limitée qui n'est pas un acte de guerre, en vue de protéger un bien ou d'éviter une perte, soit dans le cadre d'une dispute internationale, soit contre des ressortissants d'un État tiers sur son propre territoire* »¹¹. Cette définition, quoique désuète, constitue néanmoins un référent indispensable à l'étude de la diplomatie aérienne car elle en fournit les principaux déterminants : emploi *limité* de la force qui n'est pas un *acte de guerre*, un

cadre d'action *international* et une stratégie combinant puissance et influence.

Une étude comparative de la diplomatie navale et de la diplomatie aérienne permettrait de mettre en évidence une approche commune aux deux diplomaties en même temps que leurs caractéristiques propres. Encore faut-il définir de façon claire et pertinente le concept de la diplomatie aérienne car, selon la formule consacrée, « *ce qui se conçoit bien s'énonce clairement* ».

La diplomatie aérienne : définitions et typologies

Bien que le terme de « diplomatie aérienne » ait été employé dès 1927 par Paul Claudel¹², le concept est relativement nouveau. En dépit de plusieurs tentatives, il n'existe pas encore de définition faisant autorité. On a ainsi parlé de « *force aérospatiale contribuant à l'action purement diplomatique* »¹³ ou encore d'« *outil aérien de la politique étrangère* »¹⁴. Dans la première définition, l'aspect « *purement diplomatique* » semble exclure de fait toutes les actions incluant un recours à la force et paraît trop réducteur.

Prolongeant les problèmes de définition, la typologie des actions soulève aussi un certain nombre de problèmes. La principale tentative de classification est inspirée, là encore, de l'approche typologique développée pour la diplomatie navale¹⁵. Elle distingue deux grandes catégories de diplomatie : symbolique et active. La diplomatie symbolique comprend les actions de représentation (meetings et salons aériens) ainsi que les interventions à caractère humanitaire. La diplomatie active est celle

¹⁰ Expression que l'on doit à Gilles Deleuze. Celui-ci considère la mer et l'air comme « lisses » car ne présentant aucun relief propre, par opposition à la terre « espace strié ».

¹¹ « *Gunboat diplomacy is the use or threat of limited naval force, otherwise than as an act of war, in order to secure advantage, or to avert loss, either in the furtherance of an international dispute or else against foreign nationals within the territory or the jurisdiction of their own state* », James Cable, *Gunboat diplomacy 1919-1979*, St-Martin's Press, New York, 1981, 288 p.

¹² Cf. communication du Lcl Jérôme de Lespinois citée *infra*.

¹³ Colonel Gratien Maire, « L'armée de l'air, enjeux et perspectives », *Penser les Ailes françaises*, n°4, septembre 2004, p. 15.

¹⁴ Jérôme de Lespinois, « Emploi de la force aérienne au Tchad 1969 – 1987 », *Penser les Ailes françaises*, n°6, juin 2005, p. 67-74.

¹⁵ Hervé Coutau-Bégarie, « La diplomatie aérienne », Pierre Pascallon (dir), *L'armée de l'air, Les armées françaises à l'aube du XXI^e siècle*, II, L'Harmattan, septembre 2003, 622 p. ; voir aussi colonel Gratien Maire, *op. cit.*, p. 14.



« qui fait intervenir les forces aériennes dans un but politique préalablement défini »¹⁶. Elle se subdivise en diplomatie préventive ou réactive et coercitive ou coopérative.

La diplomatie aérienne couvre un large champ d'actions. Cette typologie, bien qu'ayant le mérite d'être précise et complète, est peu lisible : active ou symbolique, elle combine des approches différentes fondées soit sur la finalité de l'action (coopération ou coercition) soit sur la posture (prévention ou réaction).

Essai de définition

À notre sens, entre dans le cadre de la diplomatie aérienne **toute utilisation de la puissance aérienne concourant à la réalisation de la politique étrangère de la France dans une stratégie d'influence**. Le terme « *stratégie d'influence* » doit permettre d'indiquer que les actions aériennes de diplomatie n'entrent pas dans le cadre d'une guerre ou d'un conflit classique et suppose un niveau de force ponctuel et limité.

En effet, la diplomatie aérienne permet d'adresser un signal politique à travers l'utilisation de la puissance aérienne. **La mise en œuvre de la diplomatie aérienne comporte trois finalités majeures correspondant à celles de toute politique étrangère : représentation et souveraineté de l'État, coopération avec un acteur tiers et capacité de contrainte d'un acteur tiers**¹⁷. Au cœur de chaque catégorie, la diplomatie aérienne a pour fonction ultime la défense de l'intérêt national sur la scène internationale mais selon des modalités différentes. Dans le premier cas, l'intérêt national est défendu par des actions de représentation et de souveraineté. Ce volet comporte les actions de représentation telles que les défilés aériens à l'étranger dans leur dimension démonstrative, les esca-

les aériennes dans leur capacité d'entretenir la relation internationale ainsi que les actions d'évacuation de ressortissants qui sont des démonstrations de puissance et ressortent du domaine de la souveraineté nationale. La deuxième finalité correspond à une diplomatie coopérative où l'objectif est de soutenir un acteur tiers. Ce pan de la diplomatie aérienne est le plus large car il recouvre un grand éventail d'actions envisageables : échanges de personnel, fourniture d'assistance technique, de matériels, aide humanitaire ou d'urgence, etc. La coercition représente la troisième finalité atteignable à travers la puissance aérienne. De par ses effets et les moyens mis en œuvre, la diplomatie coercitive est la plus visible et la plus étudiée. En effet, l'engagement d'avions de chasse français en Mauritanie ou au Tchad, la guerre du Golfe et du Kosovo ont été largement couverts par les médias et ont fait l'objet d'études extensives.

La diplomatie aérienne englobe un large éventail d'actions dont les finalités peuvent être calquées sur celles de toute politique étrangère. Ces finalités sont la représentation, la coopération et la coercition.

Les deux schémas pages suivantes pourraient servir à illustrer les finalités de la diplomatie aérienne ainsi que la typologie de ses actions.

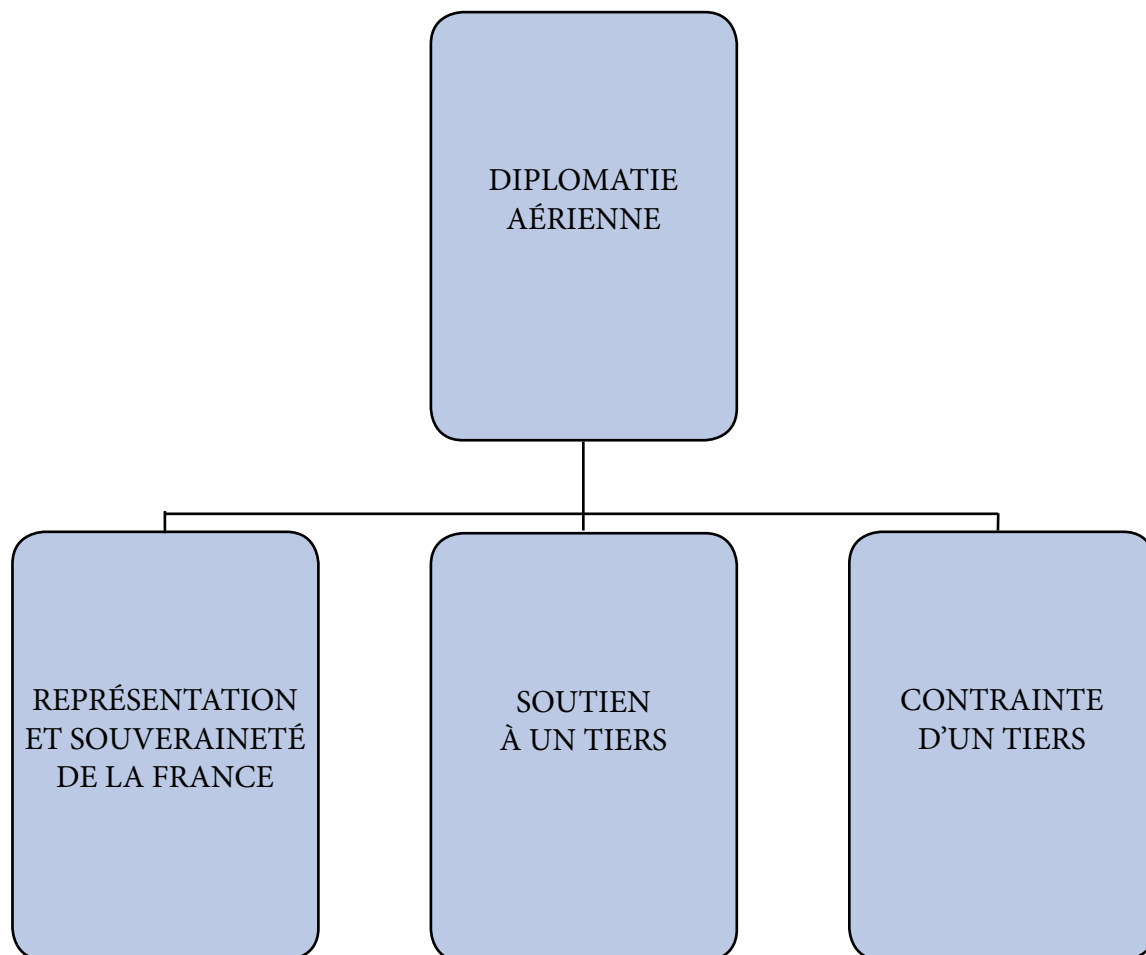
Il n'existe pas nécessairement de démarcations claires et définitives entre ces trois finalités, dans la mesure où toute action de représentation, de coopération ou de coercition a pour but ultime la défense de l'intérêt national. De la même façon, certaines actions sont transverses par nature. Par exemple, le prépositionnement de moyens aériens en soutien d'un pays intègre aussi une dimension coercitive pour un autre pays.

Au-delà de sa définition, certains éléments restent à préciser et nécessitent un approfondissement. Un des enjeux fondamentaux d'une étude de la diplomatie aérienne serait de parvenir à une définition suffisamment précise et argumentée pour avoir vocation à faire auto-

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ On parle ici d'acteur et non pas d'État car la diplomatie aérienne peut tout aussi bien s'appliquer à des entités non étatiques (ONG, groupes armés, factions terroristes...).

LES FINALITÉS DE LA DIPLOMATIE AÉRIENNE



rité. Pour ce faire, le périmètre du concept doit être délimité précisément.

La dissuasion nucléaire aéroportée s'inscrit-elle dans le cadre de la diplomatie aérienne ?

L'emploi de la puissance aérienne à partir d'un porte-avions est un cas pratique intéressant et forcément complexe. Constitue-t-il un acte de diplomatie navale ou de diplomatie aérienne ? Ou bien relève-t-il d'une catégorie à part ?

Un des problèmes les plus difficiles à résoudre réside dans la distinction entre ce qui relève de la diplomatie aérienne coercitive et ce qui

regarde la guerre. En effet, la diplomatie coercitive considère l'emploi limité de la force. Cet emploi doit être distingué de la « *force brute* ». La guerre du Golfe et celle du Kosovo constituent des exemples concrets du volet coercitif de la diplomatie aérienne¹⁸. « *Dans le cas de la coercition, la force armée ne sert pas à occuper et tenir un territoire, ou à accomplir une manœuvre offensive visant par la combinaison du feu et du mouvement à détruire ou à chasser un*

18 Hervé Coutau-Bégarie, « La diplomatie aérienne », *op. cit.* ; Pascal Vennesson, « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Culture & conflits*, 37, Rationalité et relations internationales (Vol.2), 2000.

TYPOLOGIE DE LA DIPLOMATIE AÉRIENNE

	Représentation et souveraineté de l'État	Coopération avec un tiers	Contrainte d'un tiers
Types d'action aérienne entrant dans le cadre de la diplomatie aérienne (liste non exhaustive)	<ul style="list-style-type: none"> - Évacuation de ressortissants - Patrouille de France - Salons et meetings aériens - Escales aériennes 	<ul style="list-style-type: none"> - Pont aérien - Exercices bilatéraux et rencontres des autorités militaires - Échanges de personnels - Assistance technique et formation - Exportations d'armement - Mise à disposition de facilités : espace aérien ou infrastructures - Stationnement de moyens aériens sur le territoire d'un pays tiers - Acheminement d'aide humanitaire ou d'urgence 	<ul style="list-style-type: none"> - Zone d'exclusion aérienne - Stationnement de moyens aériens - Survol agressif - Frappe aérienne limitée - Refus de l'autorisation de survol de l'espace aérien

ennemi en lui infligeant le plus de pertes possibles [...] Au total, la diplomatie coercitive cherche à persuader un adversaire par la menace de la violence, mais également par un usage limité, graduel et réversible de celle-ci. ¹⁹ Néanmoins, dans la pratique, la distinction entre coercition et force brute reste plus ambiguë.

¹⁹ Pascal Vennesson, « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *op. cit.*

III) Un instrument militaire au service de la politique extérieure

La dimension diplomatique de la puissance aérienne ainsi que son intérêt pour les autorités politiques sont soulignés dans *Le concept de l'armée de l'air*²⁰. Le concept de diplomatie aérienne recouvre néanmoins un spectre d'actions plus large que celui décrit dans *Le*

²⁰ *Le concept de l'armée de l'air*, p. 14.

concept de l'armée de l'air avec la notion de diplomatie coercitive. L'implication de la puissance aérienne dans la politique extérieure au service des décideurs politiques est un fait de longue date qui mérite d'être souligné. À ce titre, dans la lignée du travail réalisé par le lieutenant-colonel Grattepanche²¹, le recensement des opérations aériennes extérieures est un outil fondamental à l'étude, et donc à la connaissance, à la fois de l'armée de l'air et de sa contribution à la politique extérieure de l'État.

La diplomatie aérienne hier et aujourd'hui

Diplomatie aérienne de représentation et souveraineté de l'État :

- ❖ Expédition de la croisière noire (8 novembre 1933 – 15 janvier 1934).
- ❖ Représentations de la Patrouille de France en ouverture du défilé du Brésil en 2009.
- ❖ Évacuation des ressortissants français et étrangers depuis le Tchad vers la RDC en février 2008 lors de l'attaque de N'Djamena par les rebelles.

Diplomatie aérienne de coopération avec un tiers :

- ❖ Pont aérien de Berlin (1948) et de Sarajevo (1992).
- ❖ Opération *Nickel Grass* (1973).
- ❖ Présence de forces françaises au Tchad depuis un quart de siècle dans le cadre de l'opération *Épervier*.
- ❖ Opération *Bahrat* (2004) d'aide humanitaire au Pakistan suite à un séisme.
- ❖ Coopération de défense comme l'établissement d'un partenariat stratégique avec les Émirats arabes unis.

Diplomatie aérienne de contrainte :

- ❖ Opération *Lamantin* (1977) et *Trionyx* (février 1986).

❖ Opération *Opéra*, bombardement d'Osirak (7 juin 1981).

❖ Opération *El Dorado Canyon* (16 avril 1986).

❖ Opération *Tempête du Désert* (1991) et *Allied Force* (1999).

❖ Opération *Northern Watch*, zone d'exclusion aérienne au-dessus du Nord de l'Irak.

Un des exemples les plus récents et les plus emblématiques de diplomatie aérienne coercitive concerne les négociations avec l'Iran sur son programme d'enrichissement nucléaire.

La menace de frappes aériennes sur les installations iraniennes est régulièrement utilisée afin de contraindre l'Iran à une solution négociée. En dernier recours, si une telle solution était retenue, la diplomatie aérienne pourrait mettre en œuvre des frappes de précision sur les sites incriminés afin de garantir l'intérêt national.

Spécificités de la diplomatie aérienne

La diplomatie aérienne possède des caractéristiques propres qui en font un instrument unique au service des décideurs politiques en appui de la politique étrangère.

D'une manière générale, les plates-formes aériennes intègrent un haut niveau de technicité. En soi, la fabrication et la mise en œuvre de plates-formes aériennes performantes est un enjeu de prestige et de puissance, non seulement du point de vue de l'industriel mais aussi de celui des forces armées et de l'État. En outre, ce haut niveau technique peut aussi signifier un plus haut niveau de survivabilité pour les équipages ainsi qu'une plus grande précision des frappes aériennes.

La réactivité (délais de mise en œuvre), la vitesse ainsi que l'allonge de la puissance aérienne confèrent à la diplomatie aérienne des avantages uniques. Ces atouts sont particulièrement déterminants, notamment dans le cas de l'aide d'urgence.

²¹ Colonel Jean-Louis Grattepanche, « L'armée de l'air, enjeux et perspectives », *Penser les Ailes françaises*, n°4, septembre 2004, p. 11.



Dans le cadre d'une diplomatie aérienne coercitive, la puissance aérienne peut être employée de façon graduelle et sa mise en œuvre est suffisamment flexible pour qu'on puisse arrêter et reprendre aisément les opérations aériennes. Elle laisse ainsi la possibilité et le temps à l'adversaire de considérer la balance des coûts et bénéfices de sa conduite et finalement d'accepter les exigences de son opposant. L'exemple emblématique est bien entendu la campagne aérienne de l'opération *Allied Force* au Kosovo en 1999. Bien que la menace d'une invasion terrestre ait sûrement joué un rôle dans le retrait des forces serbes, on ne peut nier que la principale modalité de mise en œuvre de la stratégie de l'OTAN ait été la diplomatie aérienne coercitive. Dans ce cadre, elle représente « *un moyen d'action limité [qui] ne marque pas l'engagement total. Par conséquent, l'impact proprement militaire peut être relativement modeste, alors même que l'instrument reste politiquement utile* »²².

Enfin, tout en laissant la possibilité d'être extrêmement visible, la diplomatie aérienne peut ne pas avoir d'empreinte au sol. Le signal politique peut ainsi bénéficier du maximum de relais – si tel est le choix des politiques – tout en minimisant les risques.

Un concept nouveau ? Pertinence de l'instrument aérien au service du décideur politique

Le concept de diplomatie aérienne est très récent, mais peut-on parler d'un nouveau concept ? À l'évidence, il perpétue certaines fonctions éminemment politiques très traditionnelles des forces armées telles que l'escorte, l'assistance et conseil techniques/armement. M. Coutau-Bégarie rappelle que « *l'utilisation politique des forces armées est aussi vieille que les forces armées permanentes elles-mêmes* »²³.

Néanmoins, derrière le concept de diplomatie aérienne se dessinent plusieurs exigences : façonnage d'outils conceptuels répondant au cadre stratégique actuel et futur ; recherche d'une meilleure cohérence et lisibilité de l'action internationale de l'État ; acquisition d'une meilleure connaissance de l'instrument aérien au service de la politique extérieure. Pour reprendre les mots de Clausewitz, « *la politique doit connaître l'instrument dont elle va se servir* ». Par ailleurs, pour citer ceux de Joseph Henrotin « *la valeur d'une force ne réside pas tant dans sa maîtrise technique mais bien dans son apport réel dans les opérations et dans les effets politiques qu'elle est en mesure de générer. Doctrines et stratégies jouent là un rôle cardinal* »²⁴.

Enfin, le concept de diplomatie aérienne permet de mettre en valeur l'action continue, de longue date et souvent méconnue des forces aériennes au service de la politique étrangère de la France. ●

²² Pascal Vennesson, « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *op. cit.*

²³ Hervé Coutau-Bégarie, « La diplomatie aérienne », *op. cit.*

²⁴ Joseph Henrotin, « Quels concepts d'emploi pour les forces aéronautiques navales embarquées ? », *Bulletin d'études de la Marine*, n° 46, octobre 2009, p. 140-148.

Qu'est-ce que la diplomatie aérienne ?

Professeur Hervé Coutau-Bégarie

Directeur de recherches au Collège interarmées de défense

C'est aujourd'hui un lieu commun que de souligner la mutation profonde qu'ont connue les missions des forces armées contemporaines. La dichotomie traditionnelle paix-guerre a pris fin pour céder la place à un spectre beaucoup plus étendu, avec des états intermédiaires entre la guerre et la paix que l'on appelle commodément crises. Très logiquement, la distinction classique entre diplomatie et stratégie s'est, elle aussi, brouillée. Il n'est plus possible de limiter la stratégie au temps de guerre et à l'utilisation effective de la force armée. Il faut dorénavant concevoir une stratégie à l'œuvre en permanence, selon des modalités radicalement différentes avec, d'un côté, la stratégie de dissuasion, qui menace sans recourir à l'usage de la force et, de l'autre, la stratégie d'action qui reprend le jeu traditionnel de la force militaire, dont le but est de procurer la victoire.

Ces mutations politiques et techniques ont entraîné une grande incertitude conceptuelle qui a plutôt profité à la stratégie. Celle-ci a connu une extension démesurée avec les concepts de stratégie élargie, stratégie nationale, stratégie totale, stratégie intégrale, censées régir tous les domaines de l'action de l'État. La tentative la plus élaborée est celle du général Poirier qui identifie la stratégie à la politique en acte, avec une panoplie complète de moyens et de champs d'action ; la stratégie intégrale se décomposerait en trois stratégies générales : militaire, économique et culturelle. On notera que, dans ce schéma, la diplomatie est éliminée, pour ne plus subsister que comme une catégorie de rang inférieur sinon résiduelle.

Il n'est pas certain que cet impérialisme stratégique soit fondé. Sur un plan pratique, on observera que les gouvernements mettent rarement en œuvre des stratégies totales ou intégrales, ils restent fidèles à la politique, par exemple,

la politique de défense, qui marque mieux la suprématie du pouvoir politique sur l'autorité militaire. Sur un plan théorique, cette extension du concept de stratégie aboutit de fait à une dissolution : si la stratégie s'applique à n'importe quel domaine, face à n'importe quelle menace, y compris d'origine naturelle, on ne voit plus très bien à quel critère elle peut correspondre. Autrement dit, elle n'a plus de sens.

La diplomatie est comparativement restée à l'écart de ces bouleversements sémantiques. En tout cas, on en parle moins, comme si le concept correspondait à un état du système international dorénavant révolu. Une observation un peu plus attentive montre cependant le caractère superficiel de cette impression. Dès 1958, Raymond Aron, qui n'est certes pas un commentateur de second ordre, proposait le concept de diplomatie totale, pour rendre compte de la mutation des relations internationales et de l'insertion de l'action de diplomates dans une politique globale de l'État recourant simultanément à divers moyens pour atteindre ses buts de politique étrangère²⁵. Le concept ne s'est pas imposé et Raymond Aron lui-même lui a substitué, dans son maître livre *Paix et guerre entre les nations*, celui de conduite diplomatico-stratégique, plus lourd mais plus précis.

L'idée d'un élargissement de la diplomatie au-delà de l'action traditionnelle du diplomate a néanmoins survécu. Aujourd'hui le concept de diplomatie économique est devenu d'usage presque courant²⁶, avec le soutien aux exportations ou l'utilisation de l'arme financière qui n'a rien d'une nouveauté – qu'on se souvienne simplement du moyen, abondamment utilisé par le

25 Raymond Aron, *La Société industrielle et la guerre*, Paris, Plon, 1958.

26 Guy Caron de La Carrière, *La Diplomatie économique*, Paris, Économica, 1998.



gouvernement français avant 1914, d'admission ou de refus des emprunts étrangers à la Bourse de Paris. Le concept de diplomatie culturelle est plus récent, moins usité, mais la pratique est pourtant bien enracinée : on peut remonter au moins aux accords Blum-Byrnes de 1946, par lesquels les États-Unis, en échange de leur aide économique à la France libérée, obtenaient la fin du protectionnisme en matière cinématographique, permettant à Hollywood de se lancer à la conquête des écrans français (conquête d'ailleurs longue et laborieuse, puisque les films américains n'ont dépassé les films français que beaucoup plus tard, sous le ministère de Jack Lang). Ce concept de diplomatie culturelle commence à faire l'objet d'essais de théorisation, le plus intéressant étant celui de Jean-Louis Martres²⁷.

Très logiquement il est permis de se demander si l'on ne peut pas et si l'on ne doit pas étendre le concept de diplomatie à l'utilisation des forces armées en dehors des guerres, avec une diplomatie militaire dominée par la maîtrise de la violence et la recherche constante d'un contrôle politique de la force.

Cette idée suscite encore des réactions de rejet, tant est enracinée l'idée que la diplomatie est par essence pacifique, fondée sur la recherche de l'influence, sur la persuasion, par opposition à la stratégie qui raisonne en termes de puissance, de contrainte. Pourtant, un observateur aussi averti que Julien Freund soulignait déjà, il y a près de trente ans, le fait que la diplomatie est rarement pure, que la tentative de persuasion s'accompagne souvent d'une contrainte latente, d'une menace plus ou moins inavouée de recours à la force²⁸. À la différence de la stratégie, la diplomatie peut se concevoir sans moyens et l'on ne manque pas d'exemple de diplomates obtenant une influence sans rapport avec leur force réelle (Talleyrand au congrès de Vienne en 1814-1815). Mais, pour autant, les

diplomates n'ont jamais répugné à l'usage de moyens quand ils en avaient la possibilité. Les bruits de bottes et les démonstrations navales sont aussi vieux que la diplomatie elle-même.

Ce qui est remarquable, ce n'est pas cet usage dissimulé de la force, mais la tardiveté avec laquelle les observateurs les plus attentifs en ont pris conscience. Les grands traités de diplomatie, ou, au ^{xx}^e siècle de relations internationales, n'en parlent pas ou, au mieux, se contentent d'une mention furtive. Le tournant n'a que quarante ans cette année, avec la parution en 1970 de l'ouvrage fondateur de l'ambassadeur britannique Sir James Cable, *Gunboat Diplomacy*, qui a suscité un grand nombre d'études sur la diplomatie navale²⁹. En revanche, force est de constater que la transposition au niveau global de la diplomatie militaire interarmées a été moins fréquente, généralement placée à un niveau théorique très élevé qui laisse peu de place à la composante proprement militaire (Hedley Bull, *Intervention in World Politics*, 1976). Faut-il y voir une manifestation de l'anti-militarisme des universitaires ou au moins de leur désintérêt pour la chose militaire ? Ou une manifestation du désintérêt des militaires à l'égard de tout ce qui les éloigne de la préparation au combat de haute intensité, toujours perçu comme le cœur du métier militaire ? Peut-être les deux.

C'est pourtant là qu'il faut faire porter l'effort théorique pour bien faire apparaître la continuité entre la puissance et l'influence, entre la stratégie et la diplomatie. Les concepts existent pour rendre compte de cette utilisation politique de la force armée. Ont ainsi été proposées, avec des différences sensibles, la diplomatie de la violence (Schelling, 1966)³⁰, la diplomatie coercitive (George, 1971)³¹, la diplomatie de la puissance (Kaplan, 1981)³², plus récemment la diplomatie

²⁷ Jean-Louis Martres, « Essai de définition d'une diplomatie culturelle », dans Michel Bergès (dir.), *Penser les relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2008.

²⁸ Julien Freund, *Sociologie du conflit*, Paris, PUF, 1980.

²⁹ Cf. Hervé Coutau-Bégarie, *Le Meilleur des ambassadeurs. Théorie et pratique de la diplomatie navale*, Paris, ISC-Économica, 2010.

³⁰ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.

³¹ James L. George, *Coercive Diplomacy*, 1971.

³² Stephen Kaplan (ed.), *Diplomacy of Power. US Armed Forces as a Political Instrument*, Washington, Brookings, 1981.

de défense, officialisée en Grande-Bretagne par la *Strategic Defence Review* de 1998, en France par la loi de programmation militaire de 2002, en Espagne par la révision *estrategica de la defensa* en 2003. Concept encore un peu fourre-tout, la diplomatie de défense incluant tout et n'importe quoi dans la LPM 2003-2008, et qui doit faire l'objet d'une définition plus rigoureuse.

Hormis le dernier, tous ces concepts présentent le même défaut, celui de se focaliser sur la coercition alors que l'usage des forces armées, dans cette diplomatie totale, n'est pas nécessairement de contraindre : il peut être de secourir, dans une diplomatie humanitaire ou protectrice, ou d'affirmer un soutien, dans une diplomatie politique de coopération. Le seul critère qui unifie toutes ces interventions est d'ordre organique. La diplomatie militaire est, tout simplement, l'utilisation des forces armées au service de la politique étrangère, en dehors d'une logique de guerre. On peut ainsi y ranger les interventions type Haïti après une catastrophe naturelle ; les interventions type Congo ou Liban pour évacuer les ressortissants ; les interventions de soutien à un allié ou d'intimidation d'un perturbateur ou adversaire potentiel ; les opérations de maintien, de restauration ou de renforcement de la paix, voire d'imposition de la paix, ces dernières posant cependant un problème spécifique, puisque leur différence avec la guerre est plutôt ténue.

Dans le cadre de cette diplomatie militaire, on opérera tout naturellement des subdivisions, là aussi de type organique. La diplomatie navale est la plus connue, la mieux étudiée et la mieux (ou la moins mal) théorisée. Il n'y a aucune objection de principe à transposer cette construction aux autres armées pour reconnaître l'existence d'une diplomatie militaire terrestre, d'une diplomatie aérienne, voire d'une diplomatie de gendarmerie qui fait partie, d'un point de vue organique, de la diplomatie militaire, tout en se rapprochant, d'un point de vue fonctionnel, de la coopération en matière de police et de maintien de l'ordre, d'essence civile.

À partir de là, il conviendrait d'entreprendre un travail d'élaboration théorique, dont tous les militaires ne ressentent pas immédiatement la nécessité mais qui n'en n'est pas moins primordial. La théorie est le socle à partir duquel peut s'élaborer une doctrine cohérente. Il s'agit de déterminer ce que peut représenter exactement l'apport de la force aérienne à la politique étrangère (avec le problème spécifique de l'aéronavale, que certains rangeront dans la diplomatie navale, d'autres dans la diplomatie aérienne). Une approche fonctionnelle choisira la deuxième solution, alors que l'approche organique ici privilégiée retiendra la première.

Ce travail n'a pas encore été fait. C'est toujours une immense surprise que de constater ce vide théorique. L'abondante production américaine, notamment celle de l'*Air University*, n'a à peu près rien à nous dire sur le sujet, hormis quelques études de cas, essentiellement factuelles. Le débat théorique est entièrement occupé par le concept de coercition, défini comme la menace de la force à des fins politiques pouvant comporter l'usage limité de la dite force. L'immense ingéniosité intellectuelle des tenants du débat, notamment le politiste Robert Pape³³, ne peut dissimuler la fragilité extrême du concept : qu'est-ce que l'usage limité de la force ? On comprend qu'il s'agit d'une utilisation voulant éviter l'ascension aux extrêmes, opposée donc à la force brute. Ce sont les attaques ciblées de précision par opposition au *carpet bombing* de Bomber Harris, mais il n'y a là rien de révolutionnaire. Clausewitz nous enseignait déjà que la guerre est un moyen au service de la politique et donc qu'elle ne doit pas s'abandonner à la violence pure qui irait jusqu'aux extrêmes, mais faire intervenir l'entendement politique pour, précisément, limiter le déchaînement de la violence. Le débat sur la coercition ressemble à ce débat grotesque autour du concept d'opérations basées sur les effets. Comme si, depuis la nuit des temps, on ne mettait pas en œuvre la force pour obtenir des effets. Il est rare que le déchaînement de violence interétatique ait pour seul but de tout casser.

³³ Robert Pape, *Bombing to Win*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1999.



Cette petite excursion en direction des débats récents doit nous rappeler l'exigence première de réalisme. Il ne s'agit pas de proposer des concepts plus subtils, plus élaborés, que ceux de nos grands prédécesseurs, il s'agit d'abord de proposer des concepts qui rendent compte de la réalité du système international contemporain dans sa pratique. Le concept de diplomatie militaire répond à cette exigence. L'impossibilité d'une guerre centrale préméditée (étant réservée la possibilité d'une guerre centrale accidentelle ou par dérèglement d'une crise) entraîne logiquement la dévalorisation de la stratégie et la promotion d'une diplomatie de crise, qui combine différents moyens, dont des moyens militaires, pour atteindre ces buts. Cette diplomatie peut recourir aux moyens militaires dans un but purement pacifique de secours ou de protection, elle peut aussi recourir à une force limitée, pour appuyer, par un début de contrainte, une persuasion insuffisante.

L'état actuel de la réflexion interdit de proposer une théorie générale de la diplomatie militaire semblable à celle que Thomas Schelling avait proposée dans les années 1960 pour la diplomatie de la violence qui, malgré son intitulé général, était largement limitée au domaine nucléaire. Ce qui est vrai sur un plan global l'est aussi au niveau inférieur pour les diplomaties partielles d'armées, militaire, terrestre, navale et aérienne. La seule solution raisonnable est celle de l'empirisme structuré, c'est-à-dire des études de cas à partir d'un concept central, ici la diplomatie aérienne, et de quelques grandes catégories : diplomatie humanitaire, diplomatie protectrice, diplomatie politique, cette dernière se développant selon deux axes :

- ❖ la diplomatie nationale, que l'on pourrait dire aussi de puissance, pour secourir un allié (diplomatie coopérative) ou intimider un perturbateur ou un adversaire potentiel (diplomatie coercitive) ;
- ❖ la participation aux opérations multinationales de stabilisation, de maintien, de rétablissement de la paix...

Le travail premier est celui du recensement qui, jusqu'à une date récente, n'avait jamais été fait, afin de faire apparaître la fréquence, on devrait dire la permanence, de ces interventions diplomatiques qui sont dorénavant une dimension importante de la politique étrangère, au moins pour les grandes puissances. Il y a là un facteur décisif de légitimation pour les forces armées en général et les forces aériennes en particulier.

Depuis quelques années, le travail est en cours pour la France, à partir de la base de données élaborée par le commissaire colonel Grattepanche, qui fait apparaître plusieurs centaines d'opérations lancées depuis 1970, date du début des OPEX. L'étape suivante est celle d'un approfondissement, pour évaluer l'impact réel de ces opérations sur la position et l'influence du pays dans le système international. Cela suppose des études comparatives qui font, pour l'heure, totalement défaut dans le domaine aérien. Une première tentative a été faite pour le domaine naval, elle va paraître prochainement³⁴ et fait ressortir que la France se situe dans ce domaine au deuxième rang mondial après les États-Unis devant tous les autres. Aucun pays n'a mené autant d'actions humanitaires protectrices et diplomatiques. Qui oserait nier qu'il y a là un facteur décisif pour le rayonnement de la France dans le monde, pour le maintien de son statut de grande puissance ? Il ne fait guère de doute que l'étude parallèle de la diplomatie aérienne française aboutira à la même conclusion³⁵. Il faudra faire ressortir la complémentarité entre les différents moyens, les rivalités interarmées devant, si cela est possible, être enfin dépassées : l'instrument aérien est de loin le plus apte aux interventions rapides et les opérations aériennes sont probablement, sous réserve d'un inventaire à confirmer, les plus nombreuses. Mais l'instrument naval est le plus adapté pour les crises de longue durée, tandis que l'instrument terrestre reste indispensable lorsque l'intervention au cœur d'une situation conflictuelle est nécessaire. ●

³⁴ Hervé Coutau-Bégarie, *Le Meilleur des ambassadeurs*, op. cit.

³⁵ Travail en cours, à partir de la banque de données du commissaire Grattepanche.

La diplomatie aérienne : *the new gunboat diplomacy*

Lieutenant-colonel Jérôme de Lespinois
Chercheur au CESA
Directeur scientifique de la fondation St-Cyr

Dans ses *Mémoires de guerre*, le général de Gaulle synthétise en une formule les liens entre la diplomatie et l'emploi des forces armées en écrivant que trois leviers commandent la politique étrangère : « *la diplomatie qui l'exprime, l'armée qui la soutient et la police qui la couvre* »³⁶. La diplomatie aérienne peut donc être définie comme l'emploi des moyens aériens en soutien d'une politique étrangère. Le champ paraît ainsi extrêmement vaste. Il est borné chronologiquement par l'apparition de l'aviation, en 1903, ou de l'aviation militaire, en 1911 pour la France. Mais il peut également englober l'aviation civile.

Le premier à utiliser l'expression est un diplomate. Paul Claudel emploie, en effet, le terme « diplomatie aérienne » dans une interview qu'il donne au *New York Times* le 23 août 1927, avant de s'embarquer pour prendre son poste d'ambassadeur de France à Washington, pour qualifier le vol transatlantique de Charles Lindbergh le 21 mai 1927. Il déclare alors : « *Ma tâche sera facilitée par la diplomatie aérienne et populaire dont les aviateurs américains ont pris, sans se rendre compte de leur apostolat, l'admirable initiative...* »³⁷. Or, Charles Lindbergh n'avait aucune mission officielle. Aviateur passionné et expérimenté, il était seulement mû par le désir de relever un défi technique et humain et peut-être aussi par l'espoir de gagner

les 25 000 \$ promis au premier aviateur qui traverserait l'Atlantique nord. Après la tragique disparition de *L'Oiseau blanc* de Nungesser et Coli quelques jours auparavant, l'exploit de l'Américain semble marquer le déclin de l'aviation française face au dynamisme de l'aviation civile américaine.

D'un point de vue aéronautique, les années 1920 correspondent, en effet, à l'essor de l'aviation commerciale, au défrichement des grandes lignes aériennes, aux exploits de Mermoz et de l'Aéropostale. Il apparaît donc logique que Claudel souligne la dimension politique du vol de Lindbergh, car la création de lignes aériennes régulières constitue un vecteur d'influence pour toutes les grandes nations aéronautiques. Les compagnies françaises – la Compagnie franco-roumaine de navigation aérienne créée en avril 1920 puis remplacée en 1925 par la Compagnie internationale de navigation aérienne (CIDNA) – calquent leur réseau sur les alliances diplomatiques de la France en Europe centrale et orientale avec la desserte des capitales des pays de la Petite Entente : Prague (avril 1921), Bucarest (octobre 1921), Belgrade (avril 1923) ou avec la Pologne (Varsovie en avril 1921)³⁸. Guy Vanthemsche dans son livre sur la compagnie nationale belge Sabena

36 Général de Gaulle, *Mémoires de guerre*, t. III, Paris, Plon, 1960, p. 627.

37 Paul Claudel, *Œuvres diplomatiques : ambassadeur aux États-Unis, 1927-1933*, Volume 1, Lucile Garbagnati éd., Paris, L'Âge d'homme, 1994, p. 103.

38 Les pilotes sont parfois des anciens as de l'aéronautique militaire, comme Albert Deullin, qui utilisent des anciens avions de chasse et reconnaissance SEA-4 de 1918 transformés en Potez 7 et 9. Aucun travail universitaire n'a été effectué sur la CFRNA ou la CIDNA. Par contre, un excellent mémoire de master a été soutenu par Frédéric Lambard sur *La ligne Paris-Saigon 1926-1954* (université de Nantes) mettant bien en évidence le rôle de l'aviation comme vecteur de l'influence française en terre étrangère.



emploie l'expression « diplomatie aérienne » lorsqu'il décrit l'ouverture des lignes reliant la Belgique aux capitales étrangères³⁹.

Dans sa thèse publiée en 1971, Jacqueline de La Rochère utilise également le terme « diplomatie aérienne » pour décrire la politique des États-Unis en matière d'aviation civile et comment ceux-ci, grâce à leur supériorité technique et économique, imposent leur conception du droit international public en matière d'aviation civile, soit lors de grandes conférences internationales comme celle de Chicago en 1944, soit au moyen d'accords bilatéraux comme celui des Bermudes conclu avec la Grande-Bretagne⁴⁰. Il s'agit encore dans ce cas d'emploi des moyens aériens en soutien d'une politique étrangère.

Un troisième exemple est fourni par la politique de Pierre Cot lorsqu'il devient le ministre de l'Air du Front populaire. De 1936 à 1938, il noue des coopérations aériennes avec les pays

d'Europe centrale ou orientale qui sont décrites par Thierry Vivier comme l'expression d'une véritable « diplomatie aérienne »⁴¹.

Lorsque le chef d'état-major général de l'armée de l'air, le général Vuillemin, se rend en Allemagne en août 1938 en pleine crise des Sudètes à l'invitation du général Goering, les impressions qu'il retire des visites qu'il effectue au sein des unités de la *Luftwaffe* et des usines aéronautiques joueront un rôle considérable sur l'attitude de la France alors que son allié tchécoslovaque est menacé par l'Allemagne nazie. Déjà conscient de l'infériorité de l'armée de l'air française, il décrit dans son rapport de fin de mission « *la puissance vraiment impressionnante de l'aviation allemande* ». Le 26 septembre, à la veille de la conférence de Munich où doit se jouer la paix ou la guerre en Europe, le chef d'état-major général de l'armée de l'air écrit qu'il existe « *une disproportion de force en faveur de l'Allemagne extrêmement accusée* »⁴². Face aux



DR

Édouard Daladier à son retour de la conférence de Munich.

³⁹ Guy Vanthemsche, *La Sabena : l'aviation commerciale belge 1923-2001. Des origines au crash*, De Boeck Université, 2002, 341 pages.

⁴⁰ Jacqueline Dutheil de La Rochère, *La politique des États-Unis en matière d'aviation civile internationale*, LGDJ, Paris, 1971, 363 pages.

⁴¹ Thierry Vivier, *La politique aéronautique militaire de la France Janvier 1933 – Septembre 1939*, CHED, L'Harmattan, 1997.

⁴² Jean-Baptiste Duroselle, *La Décadence*, Paris, Imprimerie nationale, 1979, p. 341 et 448. Le texte du rapport Vuillemin a été publié par Patrick Facon, « La visite du général Vuillemin en Allemagne (16-21 août 1938) », *Revue historique des armées*, n° 147, juin 1982, p. 110 à 121.

ambitions de Hitler, à l'absence de soutien de Chamberlain et prévenu par les chefs militaires de l'infériorité des armées françaises, Daladier souscrit à l'abandon de la Tchécoslovaquie. C'est également après avoir visité, en juillet 1936, puis à deux autres reprises en octobre 1937 puis en octobre 1938, les usines aéronautiques du *Reich* et constaté l'avance technique, industrielle et militaire de l'aviation allemande que Charles Lindbergh se lance dans une croisade en faveur de la neutralité et de la non-intervention des États-Unis dans la guerre qui s'annonce. Dans ces deux cas, la *Luftwaffe* et les firmes aéronautiques allemandes jouent un rôle politique comme outil de propagande et d'intimidation⁴³.

Dans une période plus récente, l'aviation de transport avec les ponts aériens a été abondamment employée pour appuyer la politique étrangère des États, qu'il s'agisse du pont aérien de Berlin en 1948-1949 avec 2 millions de tonnes transportées, de l'opération *Nickel Grass* lors de la guerre du Kippour en 1973 qui permet le transport de 23 000 tonnes de matériel par les Américains ou, à une échelle plus modeste, de l'opération *Verveine* en avril 1977 organisant le transport par les avions de la 61^e escadre de transport de 36 tonnes de fret et de 130 véhicules pour permettre l'engagement des forces marocaines au Zaïre lors de la première invasion du Shaba, ou encore du pont aérien de Sarajevo, le plus long de l'histoire, de juin 1992 à janvier 1996, qui injecte 160 000 tonnes de fret, principalement de l'aide alimentaire.

Ces exemples illustrent l'importance de l'influence de l'aviation militaire sur l'histoire ou les relations internationales. Ils montrent également que la formule du général de Gaulle ne rend compte que partiellement du concept de diplomatie militaire ou du concept de diplomatie aérienne si on l'applique aux forces aériennes. Dans le soutien apporté à la politi-

que étrangère des États, il faut inclure, outre l'aviation militaire, l'aviation civile, l'industrie aéronautique mais aussi les bases aériennes et ne pas oublier les aviateurs eux-mêmes. On retrouve ici les cinq éléments constitutifs de la puissance aérienne définis par analogie avec ceux de la puissance maritime telle qu'elle avait été établie par l'amiral Mahan au XIX^e siècle.

La formule la plus juste pour parler de la contribution de l'arme aérienne à la politique étrangère de l'État serait alors « Diplomatie de la puissance aérienne », la diplomatie étant ici comprise comme les relations entretenues par un État avec un autre État. Le champ ainsi défini paraît extrêmement vaste et il reste encore très largement à défricher. L'article ci-après a seulement pour objet d'étudier l'emploi de l'arme aérienne en opération extérieure et sa contribution à la politique étrangère de la France. Il se limite aux forces aériennes classiques. La manœuvre des forces nucléaires joue un rôle éminemment politique par nature mais reste spécifique.

Il s'agit tout d'abord de définir dans une première partie le cadre conceptuel de l'emploi de la force aérienne sur la scène internationale afin de définir les opérations aériennes extérieures qui entrent dans le cadre de la diplomatie de la puissance aérienne, puis de donner un premier aperçu quantitatif de cet aspect de la diplomatie aérienne et enfin, dans une troisième partie, de décrire plus précisément, à travers une étude de cas, l'usage politique de la puissance aérienne.

Contribution des opérations aériennes extérieures à la politique étrangère

Définition des opérations aériennes extérieures « diplomatiques »

L'emploi de l'arme aérienne à l'extérieur du territoire national revêt *de facto* une dimension politique. Comme la diplomatie en général, il peut prendre une forme coopérative ou coercitive. Il convient cependant de distinguer l'emploi coercitif de la force militaire dans le cadre d'une action diplomatique, de la guerre

⁴³ Rôle étudié en ce qui concerne l'armée de l'air allemande dans H. J. A. Wilson, « The Luftwaffe as a political instrument », Eugene M. Emme, *The impact of Air Power*, D. van Nostrand Compagny, Inc., Princeton, 1959, p. 58 à 63.



qui relève uniquement d'une stratégie militaire pure décrite par Michael Howard comme une « *coercition organisée* »⁴⁴.



DR

Un *Transall* de l'armée de l'air sur une piste en Afrique : symbole de l'engagement de la puissance aérienne en Afrique et de sa dimension politique et diplomatique.

La différence entre la guerre qui relève de la stratégie et donc d'une logique de puissance et la coercition qui relève de la diplomatie et donc d'une logique d'influence tient à la manière dont est employée la force⁴⁵. À la différence de la guerre, la coercition comporte l'emploi limité de la force, soit dans son objectif, soit dans ses moyens. Lorsqu'il définit la *Gunboat diplomacy*, James Cable semble privilégier la limitation des moyens : « *L'emploi ou la menace d'emploi d'une force navale limitée, autrement que comme un acte de guerre, afin de s'assurer un avantage, ou pour en éviter la perte, soit dans le cadre d'un*

conflit international ou soit encore contre des ressortissants d'un État tiers sur son territoire ou sa juridiction »⁴⁶.

Or, il nous semble que le plus important dans la coercition est le caractère limité de l'objectif militaire à atteindre. Dans la guerre, l'effet militaire recherché est la destruction de ses forces ou sa paralysie stratégique. Dans la coercition, l'effet militaire à atteindre est beaucoup plus limité. Cette distinction est opérée par le général Beaufre lorsqu'il différencie la « stratégie indirecte » du mode « direct » de la stratégie. En effet, il définit la stratégie indirecte dans *L'Introduction à la stratégie*, comme inspirant « *toutes les formes de conflit qui ne cherchent pas directement la décision par l'affrontement des forces militaires mais par les procédés les moins directs, soit dans l'ordre politique ou économique, soit même dans l'ordre militaire (guerre révolutionnaire) en procédant par actions successives coupées de négociations (stratégie hitlérienne de 1936 à 1939)* »⁴⁷. En s'inspirant de la définition de la stratégie indirecte de Beaufre qui semble unir la stratégie et la diplomatie, on pourrait soutenir que la diplomatie aérienne rassemble à la fois l'emploi coopératif des moyens aériens dans les relations interétatiques et l'emploi coercitif des moyens aériens chaque fois que la décision n'est pas recherchée dans l'affrontement des forces militaires mais dans la négociation d'une issue diplomatique.

Cette définition s'éloigne de la diplomatie de défense ou de la *Defence Diplomacy* telles qu'elles sont conçues dans les *corpus* doctrinaux français et britannique qui ne comprennent pas l'emploi de moyens militaires en opération⁴⁸.

⁴⁴ Cité dans Lawrence Freedman, « Strategic Studies and the Problem of Power », *War, Strategy, and international Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 282.

⁴⁵ Hervé Coutau-Bégarie affirme : « *La stratégie raisonne en termes de puissance et la diplomatie en termes d'influence* », *Traité de stratégie*, Paris, ISC-Economica, 2006, 6^e éd., p. 93-94. Le général Forget n'emploie pas le terme de coercition mais d'opération de rétorsion lorsqu'une action militaire « *visé à délivrer un avertissement très fort à un perturbateur. Elle suppose que, derrière l'action entreprise, d'autres actions plus violentes et décisives sont prêtes à être engagées. Elle permet de traduire une volonté, celle de ne pas céder à la pression de l'adversaire. La rétorsion implique à la fois effet de surprise, rapidité d'exécution, précision et efficacité, le tout contre des objectifs parfaitement "ciblés," c'est-à-dire dont la destruction permet d'établir un lien direct avec l'amorce de la crise* ». Général Forget, *Puissance aérienne et stratégies*, Paris, Economica, 2001, p. 282.

⁴⁶ James Cable, *Gunboat Diplomacy 1919-1979, Political Applications of Limited Naval Force*, New York, Saint Martin's Press, 1981, p. 39. Définition reprise par James O. Poss.

⁴⁷ Général Beaufre, « Vue d'ensemble de la stratégie », *Politique étrangère*, 1962, vol. 27, n° 5, p. 440.

⁴⁸ Pour l'état-major des armées, la diplomatie de défense comprend : la coopération militaire, la maîtrise des armements et les mesures de confiance associées, la veille stratégique, la prévention militaire et la participation aux architectures internationales de prévention et de sécurité. Cf. *Doctrine Interarmées sur la prévention*, INS 1100, EMA/Emploi, juillet 2002, p. 44.

Les Américains n'ont pas conceptualisé la notion de diplomatie militaire ni même de diplomatie aérienne au sens où nous l'avons définie. Il semble qu'elle soit incluse dans ce qu'ils nomment les *Military Operations Other Than War* (OOTW) qui sont définies comme des « opérations militaires qui comprennent une large gamme d'opérations où l'instrument militaire de puissance nationale est utilisé pour des objectifs autres que le combat de grande échelle habituellement associé à la guerre »⁴⁹.

Caractéristiques des opérations aériennes extérieures « diplomatiques »

La diplomatie de la puissance aérienne apparaît donc comme un concept neuf. La seule étude portant spécifiquement sur ce sujet est un mémoire de 33 pages au titre assez évocateur, *Air Power: New Gunboat diplomacy*, de James O. Poss présenté en 1994 au Naval War College⁵⁰. L'auteur qui est un aviateur s'étonne que l'US Air Force n'ait pas développé l'équivalent de la *Gunboat diplomacy* car il distingue plusieurs avantages à la diplomatie aérienne sur la diplomatie navale : la vitesse, le rayon d'action, le faible besoin logistique nécessité par la puissance aérienne basée à terre, hormis une base aérienne, comparé aux flux logistiques nécessaires au déplacement et au déploiement d'une flotte de combat, le faible nombre de personnes nécessaires à la mise en œuvre de la puissance aérienne comparé aux milliers d'hommes requis pour armer une flotte de combat, la létalité de la puissance aérienne qui grâce à la précision de ses armes et à la furtivité de ses vecteurs peut détruire quasiment tous les objectifs, le caractère réduit du risque humain compte tenu de l'absence de troupes déployées en surface et de la possibilité de larguer des munitions à une grande distance de la cible.

James O. Poss, qui s'inspire largement de l'ouvrage de James Cable *Gunboat Diplomacy*, dont il emprunte le cadre conceptuel pour

l'adapter à la puissance aérienne, ne fonde pas son étude sur un *corpus* de sources très vaste. Le seul exemple qu'il développe pour appuyer son raisonnement est l'opération *El Dorado Canyon* de bombardement de la Libye en avril 1986 en mettant en évidence le continuum entre la diplomatie et l'emploi politique de la puissance aérienne sur un mode coercitif.

Intérêt de l'étude des opérations aériennes extérieures « diplomatiques »

James Cable avait analysé plus de 200 opérations navales de 1919 à 1979 pour montrer que la diplomatie de la canonnière n'est pas une pratique limitée au XIX^e siècle. Une étude similaire publiée en 1979 par deux chercheurs de la *Brookings Institution*, Barry M. Blechman et Stephen S. Kaplan, analyse l'emploi politique des forces armées américaines, et non plus seulement des forces navales, en étudiant les résultats de 215 opérations du 1^{er} janvier 1946 au 31 décembre 1975.

Blechman et Kaplan définissent l'emploi politique des forces armées comme « l'utilisation politique des forces armées lorsque des actions matérielles sont entreprises par une ou plusieurs composantes des forces armées régulières en tant qu'élément d'une tentative délibérée des autorités nationales pour influencer ou se préparer à influencer le comportement des individus dans une autre nation sans s'engager dans un processus continu de violence »⁵¹.

Cinq critères servent à déterminer s'il s'agit d'un emploi politique de la force armée :

- ❖ un changement matériel dans l'activité des forces armées (stationnement, emploi, état de préparation) ;
- ❖ la recherche d'un effet politique à travers ce changement matériel de l'activité des forces armées ;
- ❖ lorsque l'objectif à atteindre est d'influencer la conduite d'un autre acteur pour qu'il fasse

⁴⁹ Department of Defense, *Doctrine pour les opérations interarmées*, (JCS pub 3.0), 9 septembre 1993.

⁵⁰ James O. Poss, *Air Power: New Gunboat diplomacy*, Newport, Naval War College, 1994, 33 pages.

⁵¹ Barry M. Blechman, Stephen S. Kaplan, *Force without war: U.S. armed forces as a political instrument*, Washington, Brookings Institution Press, 1978, p. 12.



ou ne fasse pas quelque chose et que l'emploi de la force armée seule ne permet pas d'atteindre l'objectif ;

- ❖ la recherche d'un niveau de violence moindre que la guerre ;
- ❖ l'emploi des forces armées doit être directement relié à la volonté de changer la conduite d'un acteur⁵².

Blechman et Kaplan excluent de leur *corpus* le rôle des forces stationnées à l'étranger, lorsqu'il ne s'agit pas d'une nouvelle implantation, d'une augmentation, d'une réduction ou d'une fermeture d'une base outre-mer. Ils ne prennent pas en compte non plus les exercices et manœuvres, les opérations humanitaires lors de désastres ou de catastrophes naturelles, l'évacuation de ressortissants lorsque les forces armées ne participent pas aux affrontements.

Les résultats auxquels arrivent Blechman et Kaplan au terme de leur étude montrent que l'emploi de l'aviation de combat basée à terre constitue le moyen militaire le plus efficace pour obtenir un effet politique : « *Le type de force proportionnellement le plus souvent associé à des résultats positifs est l'aviation de combat basée à terre. Il est particulièrement significatif que ces avions sont utilisés le plus souvent lors d'incidents dans lesquels un niveau de forces majeur a été déployé. Les résultats positifs sont moins fréquents lorsque les forces terrestres et navales sont utilisées. Toutefois, la plus grande fréquence des résultats positifs lorsque les avions de combat basés à terre sont employés par rapport à la marine ou aux forces terrestres est plus marquant pour les interventions de courte durée plutôt que pour les opérations de longue durée* »⁵³.

⁵² Barry M. Blechman, Stephen S. Kaplan, *op. cit.*, p. 13 et 14.

⁵³ "The type of force proportionally most often associated with positive outcomes was land-based aircraft. Especially significant was the fact that such aircraft were used most typically in incidents in which at least one major force component was used. Positive outcomes were less frequent when ground and naval forces were used. However, the greater frequency of positive outcomes when land-based combat aircraft were used as compared with naval or ground forces was more apparent in the short term than in the longer term." Barry M. Blechman, Stephen S. Kaplan, *op. cit.*, p. 107.

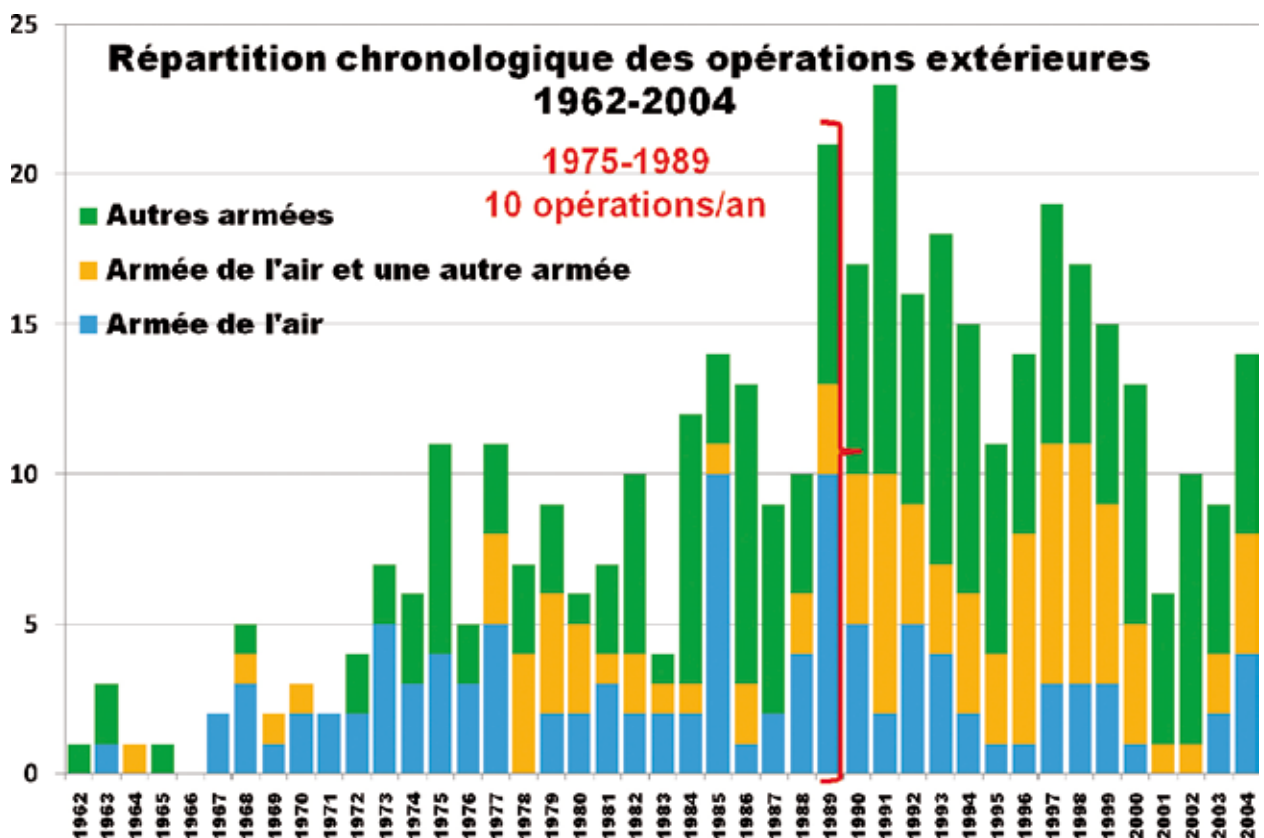


DR

Une patrouille de Jaguar. Cet avion a beaucoup été utilisé lors des interventions françaises en Afrique, au point que certains ont parlé de « diplomatie du Jaguar ».

Ces travaux américains ou britanniques illustrent tout l'intérêt d'une étude sérieuse sur la diplomatie militaire ou la diplomatie de la puissance aérienne. Ils souffrent cependant de deux faiblesses principales aujourd'hui. Tout d'abord, ils sont très dépendants conceptuellement d'une vision réaliste et très américaine des relations internationales. L'emploi de la force militaire comme outil politique est uniquement analysé comme moyen pour les États d'accroître leur puissance. C'est une vision qui dérive essentiellement d'une approche réaliste des relations internationales telle qu'elle a été conceptualisée par Hans Morgenthau dans son ouvrage *Politics Among Nations* (1948). Or, comme l'a montré Raymond Aron, le rapport de force entre États n'est pas le ressort exclusif des relations internationales⁵⁴. Dans *Paix et guerre entre les nations*, Raymond Aron distingue en effet trois mobiles de la politique extérieure en écrivant que Clemenceau recherchait la sécurité, Napoléon, la puissance, et Louis XIV, la gloire. L'étude de l'emploi politique de la puissance aérienne doit donc prendre en compte non seulement le surcroît de puissance qu'apporte l'intervention de l'arme aérienne, mais également sa contribution à la politique de sécurité (en concourant par exemple aux opérations de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UE) et enfin sa participation à la défense des valeurs que la France entend incarner (en participant par exemple à des opérations humanitaires).

⁵⁴ Raymond Aron, « De l'analyse des constellations diplomatiques », *Revue française de science politique*, année 1954, volume 4, numéro 2, p. 251.



La seconde faiblesse des travaux américains évoqués est qu'ils datent de la guerre froide, période des relations internationales où la puissance des États se mesurait à leur *Hard Power* ou puissance coercitive. Dans les années 1990, les travaux de Joseph Nye, *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, ont mis en évidence la capacité des États ou des organisations internationales à influencer les autres acteurs des relations internationales par des moyens non coercitifs ou *Soft Power*⁵⁵.

De même, le monde a évolué, et si Raymond Aron pouvait dire pendant la guerre froide en paraphrasant Max Weber que « *la société internationale est caractérisée par l'absence d'une instance qui détienne le monopole de la violence légitime* », aujourd'hui dans le désordre propre à un système international formé d'États souverains, l'ONU constitue un principe d'ordre au même titre que les alliances

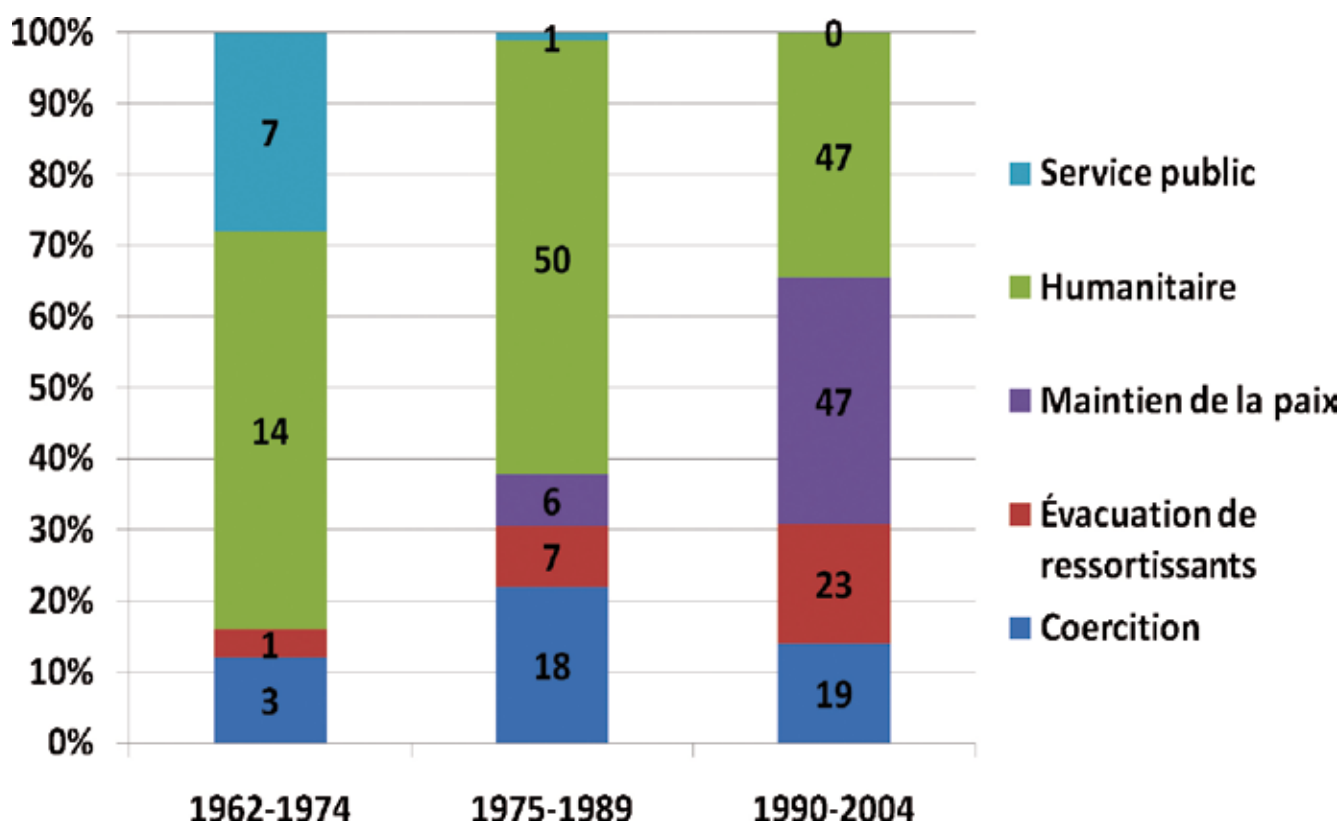
régionales du type OTAN comme ont pu le montrer l'emploi de la force aérienne dans le cadre ONU / OTAN en Bosnie ou sous la seule égide de l'OTAN au Kosovo.

La diplomatie aérienne française : aspects quantitatifs

Pour étudier l'emploi de la puissance aérienne comme outil politique comme l'ont fait James Cable, Blechman et Kaplan, il faut en tout premier lieu constituer une base de données qui recense les opérations aériennes extérieures. Afin de ne pas se limiter à l'aspect coercitif et envisager la contribution de l'arme aérienne aussi bien au *Soft Power* qu'au *Hard Power*, il faut inclure toutes les opérations aériennes dans le *corpus*.

L'essentiel de ce travail d'inventaire a été effectué en 2004 par le colonel Grattepanche et un groupe de stagiaires du CID sous la direction de Hervé Coutau-Bégarie. 415 opérations extérieures ont ainsi été identifiées de 1945 à 2004.

⁵⁵ Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.



Si on choisit comme point de départ 1962 – c'est-à-dire la fin de la décolonisation – on trouve encore 403 opérations jusqu'en 2004, dont 243 auxquelles participe l'armée de l'air (109 qu'elle mène seule et 134 avec une ou plusieurs autres armées).

La répartition chronologique de ces opérations montre grossièrement trois périodes :

- ❖ Une première césure en 1974 correspond à une évolution des conditions géopolitiques avec la Détente, à un changement politique en France avec l'élection de Valéry Giscard d'Estaing et la fin du gaullisme au sommet de l'État et à la mise en œuvre par l'armée de l'air des moyens modernes qui lui permettent d'intervenir outre-mer : le *Jaguar* arrive au 1/7 en 1973, le *DC-8* était arrivé en 1966 et le *Transall* en 1968. De 1962 à 1974, les armées interviennent peu à l'extérieur du territoire national : trois opérations en moyenne chaque année ;

- ❖ Une seconde césure en 1989 correspond à la fin de la guerre froide et entraîne un bouleversement géopolitique majeur. Au cours de

la période 1975-1989, la guerre froide a repris en intensité. L'influence soviétique s'étend en Asie et surtout en Afrique. Après une période de retrait américain, Ronald Reagan a décidé d'accentuer la pression sur « l'empire du mal ». Le nombre d'opérations extérieures s'accroît sensiblement : 10 en moyenne chaque année ;

- ❖ De 1990 à 2004, sous l'influence du dégel des relations internationales et de l'affaiblissement politique de la Russie, les crises se multiplient et entraînent un nouvel accroissement du nombre d'opérations : 14,5 en moyenne chaque année.

Si l'on étudie plus précisément les opérations où l'armée de l'air est engagée, soit seule, soit en coopération avec une autre armée, on constate qu'elles forment d'une manière stable environ 60 % des interventions extérieures.

La répartition par nature peut grossièrement être faite entre opérations humanitaires, opérations d'évacuation de ressortissants, opérations de maintien de la paix et opérations coercitives,

c'est-à-dire avec emploi ou menace d'emploi de la force. La part relative des différentes missions évolue avec une décroissance des opérations humanitaires, une forte croissance des opérations d'évacuation de ressortissants et de maintien de la paix.

Il s'agit d'une première approche statistique qu'il est nécessaire d'affiner. Pour les opérations coercitives, il faudrait rechercher pour chaque opération le résultat politique afin, à la manière de Kaplan et de Blechman, de pouvoir classer les opérations en fonction de leur succès ou de leur échec. Le niveau de force employé est important. Le survol de Lomé par une patrouille de *Jaguar* en septembre 1986 lors d'une tentative de coup d'État contre le président Eyadema n'appartient pas à la même catégorie de violence coercitive que la destruction par des *Mirage F-1* au canon de 30 mm de véhicules rebelles lors de l'attaque de la ville de Birao en Centrafrique par des rebelles tchadiens en mars 2007. Le nombre de personnes évacuées et leur nationalité sont également des données chiffrées importantes. La quantification de l'aide humanitaire transportée, les liens politiques que cette intervention ont contribué à maintenir ou à nouer peuvent servir à mesurer la contribution des armées ou de l'armée de l'air au *Soft Power*. Lorsqu'un tremblement dévaste le Pérou en mai 1970, à plus de 10 000 kilomètres de Paris, la France dépêche quatre *Transall*, un élément médical d'intervention rapide et trois *Alouette*. Elle intervient aux côtés des États-Unis, du Canada et de l'URSS qui sont les quatre seuls pays non limitrophes à avoir envoyé des secours. L'importance de

l'aide française – la seconde après les États-Unis – s'explique par l'ancienneté des liens entre la France et le Pérou qui datent de l'intervention de l'amiral Dupetit-Thouars lors de la guerre du Pacifique en 1880 qui sauva de la destruction Lima par les troupes chiliennes. Ces relations, qui se sont poursuivies puisque le Pérou fut le premier pays d'Amérique latine à reconnaître le gouvernement de la France libre en 1943, avaient permis la vente de 16 *Mirage V* en 1968. Elles se prolongent avec la vente de huit autres *Mirage V* en 1973 et de 26 *Mirage 2000* en 1982. Une intervention humanitaire comme celle de 1970 au Pérou contribue donc au *Soft Power* français.

Les conditions « sociales » de l'emploi de l'arme aérienne comme outil politique ont beaucoup évolué depuis les années 1970. Comme l'écrit Michel Fortmann, « *la sécurité internationale se démilitarise et exige des approches plus multilatérales ; la notion de puissance, au sens militaire traditionnel, a donc de moins en moins de sens et de portée dans l'environnement international contemporain* »⁵⁶. Le niveau de violence interétatique décroît sensiblement ; or l'arme aérienne dans son emploi coercitif représente le mode le plus violent d'emploi politique des forces armées. Aujourd'hui, l'instrument militaire sert aussi à renforcer une stratégie d'influence au sein d'organisations internationales (part de l'arme aérienne dans la construction de l'Europe de la défense, réintégration dans les structures militaires de l'OTAN). Il contribue également à l'accroissement ou au maintien d'un *Soft Power* comme avec l'intervention en Haïti. ●

⁵⁶ Michel Fortmann, *Les cycles de Mars. Révolutions militaires et édification étatique de la Renaissance à nos jours*, coll. Bibliothèque stratégique, Paris, Economica, 2010, p. 541.

Diplomatie et armées de l'air

Général d'armée aérienne (2° s) Jean Fleury
Chef d'état-major de l'armée de l'air (1989-1991)

J'ai été chef d'état-major de l'armée de l'air d'avril 89 à décembre 91 et, à ce titre, un des acteurs de la première guerre du Golfe.

Quelque chose m'a frappé lorsque j'ai comparé ces deux conflits. Dans un cas, un président Bush fait la guerre à Saddam Hussein, la gagne et les opinions publiques mondiales se mettent à espérer que les crises mondiales pourront se régler pacifiquement grâce à l'ONU. Dans l'autre cas, un président Bush fait la guerre à Saddam Hussein, la gagne et les opinions publiques mondiales se mettent à craindre un chaos généralisé au Moyen-Orient, chaos pouvant s'étendre à toute la planète. Cette antinomie méritait un examen approfondi sur les circonstances accompagnant ces événements.

J'ai donc étudié en détail les opérations conduites avant, pendant et après ces deux guerres ainsi que leur contexte. Les enseignements que j'en ai retirés m'ont amené à écrire cet ouvrage, *Les guerres du Golfe*, où j'expose mes conclusions quant au bon déroulement des opérations militaires bien sûr, mais surtout pour la conduite des affaires au niveau des chefs d'État ainsi que sur le plan des relations entre le pouvoir civil et les autorités militaires.

Mais ce conflit offre aussi des exemples concrets de diplomatie aérienne. Je me propose donc de vous en citer les plus caractéristiques. Pour plus de clarté, je n'adopterai pas un ordre chronologique mais thématique :

1. Les outils de la diplomatie amicale. L'emploi d'unités aériennes est en effet un bon moyen pour souligner et développer les relations entre deux pays, en démontrant que le soutien de la politique d'un pays ami n'est pas que verbal.

2. Les bras armés de la diplomatie. Il faut parfois convaincre un pays récalcitrant par des mesures de coercition, sans pour cela se lancer dans des opérations militaires généralisées de haute intensité. Cette utilisation est souvent faite en liaison avec la première : la mise en place d'unités aériennes importantes dans un pays ami peut en effet dissuader une puissance tierce d'attaquer un pays plus faible.

3. Le recueil du renseignement. Les moyens aérospatiaux, complémentaires les uns des autres, sont toujours nécessaires pour connaître les intentions des pays hostiles... et parfois amis.

Les guerres du Golfe de 1991 et de 2003 et les périodes jouxtant les deux conflits sont ainsi particulièrement riches en exemples de l'utilisation de moyens aériens militaires au service de la diplomatie.

Les outils de la diplomatie amicale

L'occupation du Koweït par l'Irak a été précédée d'une longue période de crise. Sorti exsangue et couvert de dettes de la guerre menée de 1980 à 1988 contre l'Iran, Saddam Hussein a besoin d'importantes rentrées financières. Il compte pour cela sur la vente de son or noir et désire donc un cours élevé du baril de pétrole. Il demande pour cela aux pays producteurs de réduire leurs productions. Mais le Koweït et les Émirats arabes unis ne veulent rien entendre, à la grande colère du dictateur de Bagdad. Certes, ce dernier s'est engagé à régler pacifiquement ses différends avec ces deux pays, mais Cheikh Zayed, émir d'Abu Dhabi et considéré par ses pairs comme le sage du Moyen-Orient, n'a pas confiance dans la parole du *raïs*. Il se souvient de l'attaque par des avions irakiens de ses

plates-formes pétrolières durant la période 1980-1988 en punition de son commerce avec Téhéran ; il demande donc à Washington de montrer par des moyens militaires son soutien aux Émirats. C'est chose faite le 24 juillet 1990 par des manœuvres conjointes pour lesquelles les États-Unis mettent en place deux avions ravitailleurs et une péniche de débarquement. Cela n'intimide pas Saddam Hussein qui envahit le Koweït dans la nuit du 1^{er} août. D'où **une première conclusion**, comme en appui aérien, le soutien diplomatique par déploiement d'avions n'est efficace qu'avec la mise en œuvre de moyens importants.

Dans la nuit du 1^{er} au 2 août 1990, le Koweït est envahi. C'est la consternation à Washington, comme dans toutes les capitales. Les Américains veulent mettre en place le plus rapidement possible les moyens nécessaires à la protection des champs pétrolifères séoudiens. Mais, pour cela, il faut l'accord du roi Fahd qui souhaite régler pacifiquement la crise. Dick Cheney, ministre de la Défense, dépêché à Ryad obtient l'autorisation nécessaire le 6 août et dès le 8 les premiers *F-15* se posent à Dharan. **Deuxième conclusion**, seule l'arme aérienne permet de réagir dans les délais les plus brefs et d'apporter la preuve de la détermination d'un pays, partout dans le monde dans les 48 heures. Le ravitaille-

ment en vol permet en effet aujourd'hui de ne pas survoler des États réfractaires à de telles démonstrations de force.

Troisième exemple : sur la demande du Qatar, le 17 octobre 1990, la France met en place huit *Mirage FIC* à Doha. Ce détachement, effectué uniquement à titre amical, est particulièrement bien ressenti par les autorités locales. Je suis moi-même reçu de façon très chaleureuse par le prince héritier Hamad Al-Thani, alors Premier ministre et aujourd'hui émir du Qatar. Cette action conduite à un moment difficile pour l'émirat s'inscrit ainsi dans une longue suite de relations amicales entre nos deux pays.

Enfin, je n'aurai garde d'oublier l'escadron *Free Kuwait*. Les pilotes koweïtiens de *FIQ*, qui ont décollé de leur base à l'arrivée des troupes irakiennes, ne peuvent pas s'y reposer. Ils se réfugient en Arabie Séoudite mais n'ont plus de mécaniciens leur permettant de reprendre la lutte. C'est la France qui va mettre en œuvre leurs appareils, un peu à l'image du *Normandie-Niemen*, où les pilotes étaient français et les mécaniciens russes. Cette action fondamentale, car permettant à l'Émirat de poursuivre dans le ciel sa lutte contre l'envahisseur, n'a malheureusement pas fait beaucoup de publicité et je le regrette vivement.



Mirage FIQ koweïtien de l'escadron Free Kuwait.

DR



Le bras armé de la diplomatie

La période 1991-2003 est particulièrement fertile en exemples d'utilisation des armées de l'air pour convaincre par le feu aérien un chef d'État récalcitrant aux mesures diplomatiques traditionnelles. Mais, avant de donner des exemples précis, il faut rappeler deux données essentielles qui caractérisent cette période.

D'une part, au cours d'une réunion tenue à Safwan le 2 mars 1991 et regroupant des autorités militaires irakiennes et celles de la coalition, les modalités du cessez-le-feu sont arrêtées. En particulier, compte tenu de la destruction de nombreux moyens de communication et des besoins irakiens pour assurer la vie normale des habitants, le général Schwartzkopf autorise les vols des hélicoptères du maître de Bagdad. Le général américain n'a malheureusement pas réalisé que certains d'entre eux sont armés et vont être utilisés pour mater les populations kurdes et chiïtes.

D'autre part, à New York, le Conseil de sécurité de l'ONU vote la résolution 687, le 3 avril 1991. Celle-ci organise le contrôle du désarmement de l'Irak avec une commission particulière, l'UNSCOM (*United Nations Special Commission*), assistée par l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique).

Dès le 5 mars 1991, les populations kurdes commencent à se soulever et la rébellion s'organise autour des chefs traditionnels kurdes. La répression est impitoyable avec en particulier des hélicoptères qui tirent sur la foule ; autorisés de vol ou non, il faut les empêcher d'agir. Le 6 avril 1991, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni décrètent que le territoire irakien au nord du 36^e parallèle est interdit de survol par les appareils de Saddam Hussein. Le contrôle de l'opération est assuré par des avions mis en place en Turquie. C'est l'opération *Northern Watch*. La France baptise *Aconit* sa participation.

La rébellion est tout aussi violente mais moins bien organisée dans le sud du pays. La répres-

sion n'en est pas moins violente. Le 26 août 1992, une nouvelle zone interdite est créée, cette fois au sud du 32^e parallèle. C'est l'opération *Southern Watch* pour les États-Unis à laquelle la France participe avec *Alysse*. Son extension au 33^e parallèle est décidée en août 1996.

Ces interdictions ne plaisent pas à Saddam Hussein et ses artilleurs se montrent peu coopératifs en accrochant leurs radars sur les appareils alliés, voire en tirant un missile.

Cela n'étant pas acceptable, le 6 janvier 1993, les alliés ordonnent le retrait de toutes les batteries sol-air hors des zones interdites. L'ordre n'est pas suivi d'effet et, le 13 janvier, un raid de 112 appareils attaque les installations concernées, ce qui ramène le calme pour quelque temps.

Mais les incidents recommencent périodiquement et les Alliés attaquent et détruisent régulièrement les batteries fautives ; le tonnage de bombes ou de missiles largués pourra atteindre 5 tonnes certains mois. Excédés, les Américains, pour inciter Saddam à arrêter ce jeu, lancent l'opération *Southern Focus* en juillet 2002 : 391 objectifs sont pulvérisés.

Si Saddam n'a obtempéré que provisoirement après chaque tir de semonce, l'action des armées de l'air alliées a au moins permis de remplir deux missions demandées par l'ONU, l'établissement et le fonctionnement en sécurité de camps de réfugiés au Kurdistan d'une part et la limitation des violences contre les chiïtes d'autre part.

Le contrôle du désarmement est encore plus démonstratif de l'aide apportée à la diplomatie par les actions aériennes.

Le premier cas d'intervention de l'*US Air Force* est lié à l'affaire des palais présidentiels. Le 15 décembre 1997 Saddam Hussein interdit l'accès de ses palais aux équipes de l'UNSCOM. Cette position est inacceptable car les résidences du chef de l'État irakien sont aussi nombreuses que vastes. Bill Clinton menace le maître de

Bagdad d'une frappe aérienne de représailles et annonce l'opération *Desert Thunder*. Le Koweït et Bahreïn autorisent l'utilisation de leurs territoires à cette fin.

Saddam Hussein juge cette menace crédible et, ayant eu le temps de vider ses palais, accepte le compromis que lui propose Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU. Les inspections reprennent, et lorsque les inspecteurs constatent que les palais sont vides, y compris de mobilier, il leur est répondu que c'est pour servir à des cérémonies de mariage.

Le 31 octobre 1998, l'Irak interdit totalement les inspections. Bill Clinton se fâche à nouveau et prépare une vigoureuse riposte aérienne. Ses avions décollent, mais Saddam Hussein comprend que les États-Unis sont plus dangereux que l'Iran et fait volte-face. Les appareils américains, déjà en vol, doivent faire demi-tour, ce qui souligne, s'il en était besoin, la flexibilité d'emploi de l'arme aérienne.

Mais la commission de contrôle revenue en Irak a toujours les plus grandes difficultés à conduire ses vérifications. C'en est trop et Bill Clinton ordonne l'opération *Desert Fox*. Du 16 au 19 décembre 1998, les avions américains et britanniques attaquent tous les laboratoires de

recherche nucléaire et les sites de production des armes chimiques comme ceux de missiles à longue portée. 97 cibles visées sont détruites et, après cette opération, l'Irak n'a plus aucune possibilité de production d'armes de destruction massive à moyen et même long terme. Là où la diplomatie ne parvenait pas à un résultat concluant, son bras armé fait le travail en trois jours.

La commission de contrôle ne peut cependant pas reprendre son travail, car Saddam Hussein a trouvé un argument pour bloquer les résolutions de l'ONU. Sur la demande de la CIA, les membres américains de la commission de contrôle ont placé des appareils d'écoute à de nombreuses reprises dans les installations visitées. Ces équipements retransmettaient leurs informations à la CIA par radio, donnant ainsi de précieuses données sur les méthodes des services « spéciaux » irakiens ainsi que sur les déplacements du dictateur ; le procédé n'était bien évidemment pas autorisé par l'ONU.

Les débats s'éternisent d'autant plus au Conseil de sécurité de l'ONU que la crise du Kosovo monopolise les ambassadeurs. Les contrôles ne peuvent reprendre que le 18 novembre 2002. L'opération *Southern Focus*, avec 391 sites détruits quelques mois auparavant,



Centre de Bagdad photographié par un *Mirage IVP* en juin 1998.

DR



Le BZ en vol ONU.

a sans aucun doute pesé lourd dans la décision de Saddam Hussein d'accepter le retour des inspecteurs. Vous connaissez la suite, qui va mener à la deuxième guerre du Golfe.

Le recueil du renseignement

L'action diplomatique, comme l'action militaire, a besoin de renseignements fiables. Les moyens aérospatiaux sont irremplaçables dans ce but. Ils sont aussi nombreux – drones, avions, satellites – que les senseurs embarqués : caméras optiques en bandes visuelles et infra-rouges, radar sans oublier, *last but not least*, les moyens COMINT et ELINT.

Les satellites sont fort importants pour le recueil de renseignements. Cette vue de Bagdad prise en avril 2003 depuis l'espace, partiellement renseignée et montrant les zones de la ville contrôlées par l'armée américaine, en témoigne.

Les satellites ont de nombreux avantages : totalement discrets, ils survolent toutes les régions sans aucun problème. Ils ont néanmoins des inconvénients importants : ceux qui ont une bonne définition optique ne font que passer, d'une à trois fois par jour ; or la permanence des informations est un critère essentiel pour tout ce qui concerne

des activités humaines. De plus, et on l'a vu à maintes reprises, les couvertures nuageuses, en particulier à haute et moyenne altitudes, les empêchent de voir le sol.

L'avion n'a pas ces inconvénients. C'est ainsi que les *F1 CR* ont rapporté en 1990 et 1991 des renseignements plus qu'utiles à la coalition. C'est ainsi qu'entre les deux guerres un *DC-8* SIGINT français a informé les Américains du décollage d'un *MiG-25*, durant un survol de l'Irak par un *U-2*, évitant peut-être une victoire aérienne irakienne.

Enfin, toujours dans le cadre de la vérification du désarmement de l'Irak, la France met en place en juin 1998 deux *Mirage IV* de reconnaissance en Arabie Saoudite au service de la commission de contrôle ; c'est l'opération *Aladin*.

Le 21 février 2003, ce sont à nouveau deux *Mirage IV* et leurs ravitailleurs *C-135 FR* qui sont détachés au Moyen-Orient.

Ainsi que l'on peut le constater, les armées de l'air sont à la fois des outils de la diplomatie amicale et le bras armé de la diplomatie non amicale. Elles ont joué un rôle majeur en Irak durant toute la période 1990-2003. ●

L'armée de l'air et la diplomatie aérienne

Général d'armée aérienne Jean-Paul Paloméros
Chef d'état-major de l'armée de l'air

Un seul coup d'œil au dictionnaire résume assez bien la réflexion liée à la « diplomatie aérienne ». La diplomatie concerne les relations et les négociations d'État à État, au plus au haut niveau des États. Diplomatie est synonyme de tact, d'habileté, de finesse, de subtilité, bref, le contraire, semble-t-il, de force et de coercition.

Tout comme la sémantique, l'actualité géopolitique, les crises et les conflits auxquels nous sommes confrontés nous montrent le lien paradoxal, l'opposition apparente qui existe entre les forces militaires d'un côté – bras armés des États –, et la diplomatie de l'autre côté, cet art tout d'influence et de négociation.

Pour autant, je ne considère pas qu'il s'agit là d'un oxymore et je pense que la diplomatie aérienne ne tient pas uniquement de la rhétorique.

L'approche dogmatique, cloisonnée, où le soldat ne se mettrait en action que lorsque le diplomate a échoué dans ses négociations, est aujourd'hui largement dépassée et je crois d'ailleurs, pour ma part, qu'elle l'a toujours été.

De fait, si l'on peut aujourd'hui qualifier l'arme aérienne de « diplomatique », c'est d'abord parce qu'elle est capable d'influencer le comportement d'une autre nation sans forcément engager d'action ouvertement et visiblement violente, mais tout en prouvant qu'elle peut le faire à tout moment, et, je dirai, presque à tout point du globe.

L'emploi de la puissance aérienne

Si l'on considère dans ces termes l'emploi de la puissance aérienne, on peut constater aujourd'hui que la « réhabilitation » du droit d'intervention de la communauté internationale dans les affaires internes d'un pays a succédé progressivement au principe de non-ingérence. Cela peut évidemment conduire à des excès, mais ce n'est pas mon propos. Cela favorise en tout cas l'implication croissante des forces armées dans ces crises : soit pour les « prévenir », soit pour les « gérer ».

Pour les aviateurs que nous sommes, cette nouvelle donne a entraîné la réapparition des situations de guerre asymétrique ou irrégulière, des conflits de « basse » intensité (terme éminemment médiatique) des guerres dites « limitées », des luttes contre-insurrectionnelles ou d'engagements à des fins de contre-rébellion.

En réalité, le constat est double :

- ❖ nos forces n'ont jamais été autant engagées qu'aujourd'hui dans des opérations longues et difficiles ;
- ❖ ces opérations sont très majoritairement des opérations de prévention, de gestion de crises.

Et je souhaiterais à ce titre évoquer les actions quotidiennes de notre armée de l'air, qui participent toutes de notre diplomatie.



Rôle des forces aériennes : levier politique

L'armée de l'air, dès le temps de paix, tous les jours, en dehors de toute crise déclarée, ou latente, participe à la mise en œuvre de notre politique diplomatique. **J'ajouterai même qu'elle le fait par essence.**

La sécurité de notre environnement physique repose évidemment sur nos capacités à contrôler nos approches aériennes. Les résolutions les plus fermes, les règlements les plus stricts ne seront rien sans des moyens de police et de contrôle.

Notre économie repose aussi pour une part sur la sûreté du trafic aérien, particulièrement sensible aux attaques terroristes de tous ordres.

L'ensemble de notre chaîne de défense aérienne, activée 24 h sur 24 depuis cinquante ans et qui sanctuarise notre territoire, constitue à ce titre une force visible, crédible et une forme de dissuasion, qui allie efficacité, visibilité, et donc crédibilité. Cette « crédibilité dissuasive » d'un espace aérien sanctuarisé, c'est évidem-

ment un outil de diplomatie. Pour les pays qui n'en sont pas dotés, cela constitue un véritable handicap stratégique, en plus d'un risque militaire évident.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des *Mirage 2000* français assurent actuellement la défense aérienne des Pays baltes, pour le compte de l'OTAN. Ce faisant, ils illustrent parfaitement ce rôle militaire dont la portée diplomatique est évidente.

D'autres actions tout aussi visibles et tangibles entrent dans le cadre de la diplomatie aérienne. L'assistance humanitaire et le maintien de la paix en sont de parfaits exemples. Les premiers avions arrivés en Haïti ont ainsi fourni une aide humanitaire d'urgence à la population, ce qui n'est pas sans rappeler les opérations de soutien au Pakistan lors du séisme en 2006. Les catastrophes se succèdent, les interventions aériennes aussi.

On pourrait aussi parler du mandat récent de l'ONU dans le cadre de l'opération *EUFOR/Tchad* où la France, véritable colonne vertébrale et cœur de cette force européenne, avait



Mirage 2000 en Lituanie assurant la sûreté de l'espace aérien des Pays baltes, janvier 2010. L'armée de l'air avait déjà assuré cette mission en 2007 au profit des Pays baltes et en 2008 au profit de l'Islande.

joué le rôle de nation-cadre. De la même façon, l'évacuation des ressortissants en Côte-d'Ivoire en 2004 avait démontré très clairement la volonté politique de la France.

Autre vision et autre approche de cette diplomatie aérienne : la maîtrise des armements et la prévision des crises. Rappelons-nous les ponts aériens organisés hier à Berlin et plus récemment à Sarajevo. Cette utilisation particulière de la troisième dimension a permis dans ces cas de désamorcer des situations explosives et d'entretenir l'espoir. Ne parle-t-on pas dans le cadre des mesures de contrôle sur les forces aériennes conventionnelles en Europe de « *Ciel ouvert* » ? On pourrait aussi parler de la partie aérienne de la lutte contre toutes les formes d'immigration et de piraterie. La projection de forces spéciales et de moyens de surveillance aériens, comme l'AWACS, au large de la Somalie permet de lutter efficacement contre la piraterie.

C'est évident, ces actions de l'armée de l'air sont autant d'atouts diplomatiques et possèdent une résonance internationale bien plus que symbolique.

Dans le domaine de la coopération, les accords de défense comprennent aujourd'hui toujours un volet aérien. On ne peut pas concevoir, quel que soit l'État ou le pays avec lequel nous négocions, un accord de défense sans cette partie éminente qu'est le volet aérien. Il en est de même, bien sûr, dans nos relations au sein de l'OTAN où notre contribution est importante puisque nous participons à la force rapide de l'OTAN et que nous en assurons régulièrement la direction. Autre forme de coopération à connotation diplomatique : notre contribution à la formation des pilotes de chasse européens. La constitution, en 2010, d'un premier pilier du commandement européen du transport avec nos alliés belges, néerlandais et allemands constituera là aussi une avancée notable dans une approche concrète à vocation diplomatique et surtout européenne.

On pourrait également parler de l'initiative « 5 + 5 » qui allie les pays du Nord et du Sud de la Méditerranée et qui vise, grâce aux

rencontres que nous entretenons entre chefs d'état-major, à améliorer la sûreté aérienne de l'espace méditerranéen et à développer le dialogue entre tous ces États.

Que dire des relations bilatérales que nous entretenons avec nos alliés ? Elles visent évidemment à mieux se comprendre et parler ensemble, à mieux préparer l'avenir et prévenir les conflits.

Au titre des activités bilatérales, je voudrais souligner d'ailleurs un exercice qui a eu lieu en 2009, et qui me paraît tout à fait caractéristique et des implications diplomatiques de l'action de l'armée de l'air : l'accueil d'un escadron de *F-15* saoudiens sur la base aérienne de Dijon. Il s'agissait d'une première puisque, pour la première fois, un escadron de chasse de l'Arabie Saoudite se déployait hors de ses frontières, d'une manière d'ailleurs autonome, ce qui est signe de puissance, et ce qui est un symbole fort. En effet, pour nous, puisque c'est nous qui les accueillons et, donc, nous qui étions choisis pour ce faire ; et d'autre part pour eux, puisque cela montrait qu'ils étaient capables de se projeter de façon autonome. Voilà un symbole fort de ce que l'on peut appeler une diplomatie aérienne. Ce n'est pas à mon avis un hasard que ce soit un pays éminent du Golfe qui l'ait fait. On pourrait aussi reprendre en contrepoint notre participation aux exercices majeurs qui sont conduits aux Émirats arabes unis et qui nous amènent à évoluer dans un contexte multinational. Notre participation assure aussi évidemment le soutien à l'export qui est devenu peut-être une action diplomatique, mais également une action nécessaire et indispensable.

Enfin, je pourrais citer aussi nos participations à différents salons et les rencontres régulières que j'ai avec mes homologues et y compris, c'est peut-être le point le plus important, avec ceux des pays en voie de reconstruction, comme ce fut le cas récemment – grâce au CESA – avec le chef d'état-major de l'armée de l'air afghane ou encore le chef d'état-major irakien. Les liens tissés seront, je le pense, utiles pour



Une patrouille de F-15 saoudiens et de Mirage 2000 français lors de l'exercice bilatéral *Green Shield* en France (octobre 2009).

la reconstruction de ces pays, auxquels nous pourrions apporter nos compétences et notre savoir-faire.

Voilà je crois des exemples très concrets de ce qu'une diplomatie aérienne peut apporter, reposant évidemment sur la compétence et la qualité des hommes et des femmes qui sont capables de la porter.

À l'autre extrémité du spectre évidemment, la diplomatie aérienne peut prendre des formes plus aiguës. Ce fut le cas au Kosovo, qui impliqua des actions de coercition, s'il en est, sans empreinte au sol. Là, la diplomatie a échoué, à un moment en tout cas, et il y a eu besoin des armes. C'est exactement ce que j'illustrais tout à l'heure. Il faut pouvoir se montrer diplomate et montrer sa force aussi quand la diplomatie a atteint ses limites. C'est le cas aussi aujourd'hui en Afghanistan, dans un contexte difficile et au travers de capacités très diverses et très variées, que ce soit la surveillance du théâtre, ou les capacités de mobilité, ou encore les capacités de frappes quand c'est nécessaire en soutien des forces terrestres.

Cette visibilité des capacités aériennes donne tout son poids aux initiatives politiques. C'est

bien parce que l'on est capable de développer des capacités sur l'ensemble du spectre que l'on peut revendiquer un rôle dans une diplomatie et dans une diplomatie aérienne en particulier. C'est bien la clé d'une crédibilité d'une armée de l'air moderne. D'ailleurs, elles ne sont pas si nombreuses que cela.

Et puis, bien entendu, l'extrémité ultime, c'est la dissuasion. Cette posture, cette alerte nucléaire que nous tenons depuis quarante-cinq ans peut impliquer des passages ostentatoires en alerte renforcée. Ces gestes forts donnent de la visibilité et de la crédibilité à la politique de la France. Ce témoignage visible de la volonté de la France peut aussi s'exprimer au travers des capacités de frappes stratégiques non nucléaires avec nos missiles de croisière, et illustrées par des exercices très révélateurs et très réalistes à plusieurs milliers de kilomètres du territoire. Ils montrent, s'il le fallait, que nous sommes aussi capables de porter le fer et le feu là où cela est nécessaire, quand cela est nécessaire et comme cela est nécessaire.

Ayant résumé les modes d'action qui sont à notre disposition, à travers un certain nombre d'exemples, on peut dire aujourd'hui que notre armée de l'air est un outil politique de

premier plan et que dans tout le spectre de son activité elle contribue incontestablement à exercer une diplomatie, peut-être coercitive, peut-être de rétorsion, mais une diplomatie utile et efficace.

Si l'armée de l'air est aujourd'hui un acteur essentiel dans notre dispositif global de sécurité, cependant et paradoxalement, le fait aérien en tant qu'outil politique souffre parfois d'une faiblesse en quelque sorte proportionnelle à son efficacité, ce qui peut paraître assez déroutant et paradoxal.

En dépit d'une efficacité indéniable, je crois que la communication associée au fait aérien est déterminante mais délicate, et dans nos démocraties elle l'est d'autant plus qu'elle peut conditionner l'efficacité finale de l'action armée aux yeux d'opinions publiques qui sont sensibles et impatientes.

Certains exemples sont tout à fait révélateurs de ce paradoxe. Au Liban en 2006, contrairement à une idée répandue, le cessez-le-feu qui a été décrété à l'issue des frappes aériennes israéliennes – je crois que tous les experts s'accordent pour le dire – a sauvé le Hezbollah. Les suites du conflit ont montré l'efficacité indiscutable de l'arme aérienne. Mais, évidemment, la bataille médiatique, elle, a été indiscutablement perdue par les Israéliens, qui d'ailleurs en ont tiré des conséquences et des conclusions comme ils savent le faire.

Deuxième élément, l'arme aérienne est parfois critiquée pour sa complexité, apparemment peu adaptée aux luttes asymétriques. Ce constat me semble assez éloigné de la réalité telle qu'elle est vécue sur le terrain. Si l'on veut par exemple nuire ou contrarier toute liberté de mouvement des insurgés, il faut pouvoir identifier, cibler et frapper d'une manière juste, précise en limitant, évidemment, tout dommage collatéral. Ces actions, souvent effectuées de nuit et par tout temps, ne peuvent s'appuyer que sur une technique de pointe. Ce n'est qu'à ce prix que l'arme aérienne est capable de déstabiliser, de désorganiser des combattants, y compris des

combattants irréguliers. Aujourd'hui, il n'est plus possible, sous peine de transformer les succès tactiques en défaites stratégiques, de négliger la portée médiatique des actions de guerre et le rôle de nos opinions publiques. Ainsi, comme l'a dit le général Mack, « *la guérilla gagne si elle ne perd pas ; une armée conventionnelle perd si elle ne gagne pas* ».

Enfin, l'action aérienne est parfois peu visible pour le commun des mortels. Parfois, elle paraît très éloignée. Parfois, elle paraît inaccessible. Mais c'est souvent lié à la confidentialité, à l'extrême sensibilité politique des actions aériennes.

Je vais prendre un exemple récent : la destruction de la centrale syrienne d'Al Kibar – ce n'est plus un secret pour personne – en septembre 2007 par l'aviation israélienne. Elle aurait pu être considérée comme un acte de guerre ! Mais il y eut un silence total de part et d'autre. Les deux pays opérèrent un certain rapprochement (aujourd'hui d'ailleurs par l'intermédiaire de la Turquie). Voilà un exemple très concret de démonstration d'efficacité diplomatique totale de la puissance aérienne même par la coercition.

Ces exemples nous montrent que, si une stratégie doit être interarmées, interservices, interministérielle, globale, l'arme aérienne est devenue un élément incontournable et décisif de toute diplomatie. L'arme aérienne est un outil stratégique au service de la politique de défense, au sens où il permet d'emporter la décision. Il s'agit d'une condition nécessaire mais pas forcément suffisante, c'est vrai. La suffisance dépendra de la nature des engagements, comme on l'a montré.

En revanche, il s'agit d'une force capable de menacer tous les niveaux de décision de l'adversaire : stratégique, politique, opératif et tactique. Et j'ajoute que, pour être décisive, elle doit offrir une cohérence entre les moyens de commandements et les forces. Il s'agit moins d'ailleurs de cohérence de moyens que de capacités, qui intègrent, y compris les équipe-



ments et les forces, mais aussi les moyens de formation et de commandement pour rendre cette force crédible. Une crédibilité qui implique aussi d'être capable d'agir de manière visible dans le large spectre des opérations, de l'humanitaire à l'action de haute intensité, en passant par des démonstrations de force comme c'est très fréquemment le cas aujourd'hui en Afghanistan. Pas de force aérienne décisive, c'est-à-dire pas de diplomatie aérienne sans armée de l'air cohérente, crédible et visible.

La philosophe allemande Hannah Arendt écrivait ainsi volontiers que « *la violence est la sage-femme de l'Histoire* ». C'était une autre manière de dire que l'une et l'autre sont malheureusement liées, tant il est vrai que l'humanité évolue au rythme des « surprises » et des choix stratégiques. La France revendique clairement, tant sur les questions internationales que pour la protection de ses intérêts, un droit fort et respecté. Mais que serait le droit sans la force ? Notre pays doit résolument se donner les moyens de sa politique, pour lui-même, pour l'Europe et pour la communauté internationale.

En paraphrasant Clausewitz, mais également Henry Zipser de Fabiani, je vous dirai que la défense est à la diplomatie ce que la force est à la persuasion. Intrinsèquement liées, l'une et l'autre constituent une manière de poursuivre des fins identiques. Et peu importe qu'on qualifie de politique ou de stratégie leur point de jonction dans la conduite des affaires : défense et diplomatie sont toutes deux soumises à la décision politique. De fait, l'outil militaire et singulièrement l'armée de l'air sont aujourd'hui utilisés, non tant pour « gagner la guerre » que pour servir des enjeux politiques mettant en œuvre des stratégies d'influence.

Il est donc essentiel que la puissance aérienne, dont le rôle ultime reste de vaincre, possède l'ensemble des moyens de **prévenir, endiguer, résorber le plus sûrement possible les crises**, dans un monde où les vulnérabilités de nos puissances occidentales dépendent souvent

de la dimension médiatique des conflits, et de l'impatience des opinions publiques. La crédibilité de notre politique internationale est à ce prix. C'est le fondement du Livre blanc. C'est aussi le fondement d'une armée de l'air possédant un spectre de capacités large, cohérent.

L'armée de l'air est un instrument diplomatique majeur. C'est ma conception, ma vision de l'arme aérienne.

Les actions aériennes limitent les risques politiques de l'engagement, soit en maintenant le niveau de violence au plus bas (pont aérien comme substitut à une intervention terrestre), soit en agissant à distance de sécurité (exemple de l'observation), soit en limitant l'empreinte au sol et l'exposition de personnel à terre. Par sa visibilité, la puissance aérienne est un instrument précieux au service de la dissuasion, en particulier nucléaire. Contrairement au sous-marin (silencieux mais invisible au fond des océans), les bombardiers nucléaires peuvent être préparés, armés, mis en vol, rappelés. Autant d'actions porteuses de messages politiques forts. Par la sélectivité des effets produits, des cibles traitées, la puissance aérienne permet d'engager les actions appropriées. La campagne du Kosovo ou l'élimination ciblée des terroristes palestiniens ont démontré l'efficacité de cette coercition sur les États ou les organisations.

En conclusion, le défi qui se présente à nous est aujourd'hui de taille : bâtir, entraîner notre armée de l'air pour qu'elle demeure un acteur décisif au service de notre diplomatie, au service de notre pays, face aux crises auxquelles nous faisons face aujourd'hui, mais aussi, et surtout, à celles qui restent à venir. ●

La diplomatie aérienne : diplomatie du lien et diplomatie de la force

Général de corps aérien (2^e s) Alain Bevillard

Introduction

Ce fut au cours de la première guerre mondiale, le 20 juin 1916, que le sous-lieutenant Marchal survolait Berlin en *Nieuport XI* (« *Bébé Nieuport* ») pour y larguer des tracts. La mission, qu'il avait lui-même conçue et pensée, devait le mener à faire la même chose au-dessus de Vienne au cours d'un même périple, après une escale, entre les deux largages, à l'intérieur des lignes russes, pour refaire le plein de son avion. Ce raid était destiné à frapper psychologiquement l'esprit des populations et des responsables des Empires centraux, et de démontrer que leurs capitales, si éloignées fussent-elles du front, n'étaient pas à l'abri d'un raid aérien de l'aviation alliée. Marchal avait été affecté à Villacoublay en mars 1916 et, avec une petite équipe, avait préparé sa mission. Il avait lui-même conçu et traduit le message du tract (il était un germanophone de grande qualité) dont la teneur était la suivante :

« *Nous aurions pu bombarder la ville de Berlin et tuer des femmes et des enfants innocents, mais nous nous contenterons de la déclaration suivante adressée au peuple allemand...* ».

S'ensuivait une dénonciation des agissements du gouvernement allemand qui trompait son peuple et l'obligeait à la guerre. Il concluait en conseillant au peuple de prendre lui-même en mains son destin.

Marchal réussira le largage sur Berlin, époustouflante réussite, ne fût-elle que partielle, de sa mission. Partielle car son *Nieuport* le lâcha au-dessus de la Pologne occupée par les Autrichiens. Il fit un atterrissage forcé dans

un champ sans avoir pu rejoindre les lignes russes et fut fait prisonnier par les Autrichiens. Il s'échappera de la forteresse où il fut enfermé avec Roland Garros, qui y était déjà prisonnier, en février 1918. Il sortit indemne de la guerre de 14-18, qui oublia trop vite son nom.

Voilà une belle entrée en matière pour ce sujet de diplomatie aérienne ; et alors même que l'aviation militaire n'était pas encore reconnue comme arme, tout juste un service, sans concepts ni doctrines.

Diplomatie aérienne et puissance

Pourquoi, aujourd'hui, évoquer l'idée d'une diplomatie aérienne ? Pourquoi serait-elle nouvelle ? Pourquoi ne pas y avoir songé plus tôt ? En tout cas, je tiens à remercier M. Hervé Coutau-Bégarie et le lieutenant-colonel Jérôme de Lespinois qui, avec le CESA, nous invitent à y réfléchir.

Évidemment, lorsque l'on évoque l'aérien, on pense à la hauteur, à la vitesse, à l'instantanéité. On visualise la projection, l'intervention, les distances. On imagine le bruit, le mouvement, la fureur. On se représente la puissance en action.

La puissance, c'est le pouvoir d'imposer son point de vue. Existe-t-il une puissance aérienne ? Sans doute aucun...

La diplomatie, c'est la science des relations internationales et sa mise en œuvre en situation. C'est la création et l'entretien de liens avec les autres États au service d'objectifs nationaux.



Le Nieuport XI, baptisé « Bébé » Nieuport en raison de ses dimensions compactes.

Le secteur aérien y prend-il part ? Si oui, comment, par quels canaux : politique, économique ? Se limiterait-il au strict domaine de la prévention ? Irait-il jusqu'à celui de la coercition ? Pour faire court : permet-il de peser sur les relations internationales et, si oui, comment ?

Je vais m'intéresser à ce qui a changé récemment dans la marche du monde et qui a fait de la puissance aérienne un outil premier dans l'exercice des relations internationales. Et ce changement, c'est l'instantanéité.

Les corps expéditionnaires d'antan étaient lourds et lents. Lourds donc peu maniables, peu souples, peu réversibles. Lents évidemment, puisque mus à la seule force des mollets ou navigant à la vitesse des bateaux ! Je note en passant qu'il n'y a pas là que des désavantages : la lenteur des projections laissait la place aux manœuvres diplomatiques pouvant être couronnées de succès. Rappelez-vous à ce sujet la projection aérienne – mais aussi lente que possible ! – britannique aux Malouines et l'intense activité diplomatique développée avant que, après qu'elle eut échouée, la force ne s'exerce !

Donc, disais-je, le changement est l'instantanéité : le politique agit sur l'opinion publique. Même si la réciproque est également vraie ! À l'heure des communications mondialisées à la portée de tous, à l'heure d'Internet et du très haut débit, des Iphones, Smartphones et autres Blackberry, la gestion des opinions publiques connaît de profonds changements. Le politique doit agir immédiatement, se montrer, être en ligne directe, sans intermédiaire, démontrer pour prouver à la face du monde qu'il s'implique, met des moyens, contrôle, que son pays est présent, actif, volontaire, etc. Vous avez dans la tête des milliards d'images là-dessus, ne serait ce que celles, récentes, de la situation en Haïti. L'Europe y consacre des centaines de millions d'euros, mais elle ne s'est pas montrée... Ne l'a-t-on assez dit !

Oui, l'aérien a pris toute sa place : les avions décollent, se posent, au vu et au su de toutes et tous. Au lendemain du 11 septembre, notre président était à Washington auprès du président américain. La Géorgie est un autre exemple... il y fut très vite.

Oui, l'outil aérien se voit, se montre, se manipule facilement (manœuvres aériennes)... C'est

grâce à ses qualités intrinsèques que les responsables politiques peuvent faire montre de leur réactivité, laquelle est exigée des opinions publiques, lesquelles sont forgées et manipulées par les media. La boucle est ainsi bouclée ; j'y reviendrai.

Et si autrefois diplomates puis soldats agissaient séquentiellement, aujourd'hui la simultanéité s'impose à eux, les uns agissant avec les autres, poussés par les médias et la puissance de l'image transmise à la vitesse de la lumière. Clausewitz est désormais bien loin ! Le poids des mots, le choc des photos... En temps réel.

Cela, parlons-en et je vous propose de le faire en deux parties, la première abordant le domaine de la diplomatie préventive, la seconde celui de la diplomatie coercitive.

Dans le domaine de la diplomatie préventive

Sur le seul plan politique

Évidemment, la première idée pourrait être celle du transport aérien des plus hautes autorités politiques... Incontestablement, à l'heure où il faut aller partout et toujours très vite, l'avion apporte quelque chose d'indéniable à la diplomatie... encore que... il en fallut des heures et des heures d'avion pour conduire à bien des négociations qui ne trouvèrent finalement quelque aboutissement qu'après bien des mois ou des années ; un exemple : celui de nos otages, nombreux, notamment dans les années 1980... Est-ce parce que les négociateurs d'alors ont emprunté des appareils d'État, comme ceux du GLAM, que l'on pourrait parler de diplomatie aérienne ? Oui, peut-être.

En revanche, les conséquences politiques de la présence immédiate d'un président à l'autre bout du monde peuvent être immenses dès lors qu'il s'agit de montrer qu'il y est et que, par là, son pays ne restera ni inerte ni neutre.

Réfléchissons maintenant sur la notion de souveraineté nationale, de politique étrangère et de puissance.

À ce sujet, un exemple me vient : la lettre du général de Gaulle adressée au président des États-Unis d'Amérique, Johnson, le 7 mars 1966. Il écrit ceci à propos de la France :

« Les changements accomplis depuis 1949 ainsi que l'évolution de sa propre situation et de ses propres forces ne justifient plus, pour ce qui la concerne, les dispositions militaires prises après la conclusion de l'Alliance. C'est pourquoi la France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté. »

Nous voici dans le vif du sujet : la France quitte le commandement intégré de l'OTAN, recouvre sa pleine souveraineté, assure seule sa défense aérienne, exclut toute présence étrangère sur son territoire ! Comment a-t-elle, alors, pu le faire ?

Grâce à sa seule composante nucléaire aéroportée (les autres suivront) qui lui permet dès lors d'exercer seule sa force de dissuasion. Nul, désormais, ne s'en prendra à elle sans risquer des rétorsions infiniment plus dommageables que les seuls avantages qui pourraient être obtenus d'une action contre elle dirigée. Tout est dit...

Alors là, OUI, nous pouvons parler de diplomatie aérienne. Elle prend tout son sens, toute sa force, toute sa légitimité. Mais j'imagine que de cela nous reparlerons, tant de spécialistes rejettent ce volet « dissuasion » hors du champ de la diplomatie pour ne vouloir le traiter que dans le strict cadre de la stratégie d'influence... Peut-être, une fois encore, ne s'agit-il là que de définition ?

Restant dans le domaine de la souveraineté nationale et de la politique étrangère, qui contesterait l'énorme avantage conféré à notre pays par la possession de la Guyane et du site spatial de Kourou, géographiquement remarquablement placé sur la terre ? Ne constitue-t-il pas un outil majeur dans les mains du diplomate et, soit dit en passant, du commercial ?

Dans le domaine politique toujours – bien qu'à des fins humanitaires également – le pont



aérien de Berlin est une parfaite illustration de bras de fer entre deux blocs ; seule l'utilisation de l'aviation a permis de manifester une volonté intangible face à un adversaire déterminé. Oui, bel outil de diplomatie aérienne dans ce cas !

Toujours à ce sujet, remémorons-nous les actions secrètes mais si utiles à la politique étrangère des États-Unis avec les vols des U-2 ou SR-71 ; aujourd'hui le relais est pris par certains drones... et bien sûr des satellites, dont je reparlerai ! Là encore, certains rejettent l'idée de diplomatie aérienne sur ce sujet, préférant parler de stratégie d'influence, comme pour la dissuasion ; je n'en suis pas du tout persuadé...

Sans vouloir établir une liste à la Prévert, je citerai aussi des vols organisés diplomatiquement par accords mutuels interétatiques comme ceux de la mission « *Open Skies* » (accords d'Helsinki du 24 mars 1972) qu'a évoqués le général Paloméros, ou les vols MIV au profit des Nations unies (MIV UN) au-dessus de l'Irak dont le général Fleury a parlé aussi. On pourrait par ailleurs évoquer les vols de la FMO au Sinaï (suite aux accords de paix entre Égypte et Israël de 1982).

Pour rester encore dans le domaine politique, l'accord ou le refus donné à un État, quel qu'il soit, qui sollicite de survoler un pays étranger reste un atout dans les mains de la politique étrangère que l'on veut conduire. Les exemples récents sont assez nombreux ; pensez à la Turquie, pourtant membre intégré de l'OTAN, face aux alliés de la seconde guerre d'Irak ; ou à la France pour un certain raid américain sur la Libye contre la résidence de Kadhafi ; plus près de nous enfin, car dans l'actualité immédiate, les autorisations russes de survoler leur territoire pour les aéronefs se rendant sur le théâtre afghan ! Je ne sais si l'on peut parler dans ces cas de diplomatie aérienne, mais certainement de l'utilisation du domaine aérien en matière de politique étrangère... Là encore, tout est question de définition et de vocabulaire.

Plus largement, ce concept peut être étendu à l'espace : la diplomatie n'est-elle pas faite d'observations, de renseignements puis de négociations ? Et l'espace, dans la grande sagesse des diplomates et des chefs politiques, n'a-t-il pas été déclaré libre de circulation, s'affranchissant de toute demande de survol ? Qui aujourd'hui pourrait contester le rôle éminent tenu par les satellites spécialisés ? Rôle en général positif, mais pas toujours... Un exemple parmi d'autres : rappelez-vous les pressions américaines exercées sur la France pour arracher son engagement à l'occasion de la seconde guerre du Golfe, pressions exercées entre autres par la diffusion de photos de satellites américains sur des installations « sensibles » irakiennes ; or, notre pays, avait, aux mêmes dates, pris lui aussi ces mêmes photos avec ses moyens satellites propres, révélant ainsi la supercherie... et nous permettant de garder notre indépendance de jugement et de décision.

Plus récemment, et parce qu'elle a inclus en son sein de nouveaux territoires, l'Union européenne s'appuie sur les forces aériennes de certains des pays qui la composent pour assurer la défense aérienne des nouveaux venus, donc affiche sa volonté de compter et d'être respectée. L'outil militaire des uns vient au secours de la diplomatie des autres ; en l'occurrence c'est de l'outil aérien qu'il s'agit. On pourrait bien ici parler, encore une fois, de diplomatie aérienne alliée à une souveraineté partagée. Et, comme l'a rappelé le général Paloméros, l'armée de l'air française est, en ce moment même, responsable de cette mission dans les cieux baltes avec ses *Mirage 2000*.

Avant de passer du politique à l'économique, encore un mot relatif à la dissuasion nucléaire. Lors de sa campagne présidentielle, notre président de la République actuel avait fait craindre à nombre d'observateurs avisés qu'il déciderait l'abandon de notre composante nucléaire aéroportée. Or, il n'en a rien été, malgré les coûts inhérents à ce choix ! Par sa souplesse, sa démonstration visible de montée en puissance, sa rapidité d'exécution et sa réversibi-

lité, elle est, bien sûr, un facteur essentiel de notre diplomatie préventive, et elle est, de fait, aérienne !

Sur le plan économique

Dans le nouvel environnement de la mondialisation, le savoir-faire en matière d'industrie aéronautique et spatiale ne reste pas sans influence sur la politique menée par la France ; et j'en donne juste quelques exemples :

❖ Airbus tout d'abord, construit à partir de ce qui fut l'Aérospatiale française. Qui douterait que les succès emportés ici ou là ne soient pas liés ou sans influence sur la politique menée ou recherchée par l'Europe ? Évoquons simplement la Chine à l'heure actuelle...

❖ Eurocopter ensuite, premier constructeur mondial bâti autour de ce qui fut l'Aérospatiale hélicoptères.

❖ Arianespace évidemment. Rappellerai-je que 50 % des lanceurs mondiaux utilisés en portent la marque, et qu'ils permettent de placer sur orbite des satellites d'observation, de communications, de recherches, etc., souvent considérés comme stratégiques pour les États qui les possèdent ? N'y a-t-il pas là un formidable moyen d'exercer, pour la France, une véritable diplomatie ? Et, oui, dans ce cas, aérienne et spatiale ?

❖ Et que dire des grands programmes construits en coopération ? Le *Transall* (*Trans Alliance*) n'est-il pas une concrétisation de la volonté politique du moment de nous rapprocher de notre voisin allemand ? Sans oublier d'autres réussites telles celles du *Jaguar*, de l'*ATL1* ou du *Puma*, même si on aurait pu mieux faire ? Citerais-je enfin, *last but not least*, le *Concorde* ?

❖ En outre, et pour rester dans ce domaine, la France n'est-elle pas en pointe dans les transferts de technique aéronautique en vue d'établir des relations durables avec tel ou tel partenaire, voire de signer des accords puissants de défense, véritables outils diplomati-

ques au service d'une politique étrangère ? Je n'évoquerai pas ici les dossiers du Brésil où des discussions pointues sont en cours, ni certains pays du Golfe... ils vous sont familiers !

❖ Autre aspect se rattachant au domaine économique, la France reste présente dans tous les grands salons aéronautiques du monde et organise, depuis le début du siècle précédent, celui du Bourget, toujours en tête des salons de ce type. Le coût en est, certes, élevé, mais l'intérêt politique commande.

❖ Évoquerai-je enfin, ce qui me semble se rapporter encore à la diplomatie aérienne sous ses aspects économiques, tous les accords conclus entre compagnies aériennes et États relatifs aux autorisations de survol, de transit, d'escale, de nombre de mouvements annuels autorisés, atterrissages, constitutions d'alliances type *Skyblue*, etc. ?

La diplomatie coercitive

Si le général Beaufre acceptait l'idée même d'emploi de la force dans le but de contraindre, définition de la diplomatie coercitive, ce n'était pas l'avis de tous, notamment de Lucien Poirier ainsi que le rappelle Pascal Vennesson.

Je pense, de fait, que menacer (je vous renvoie à la tactique dite du SoF – *show of force*) puis frapper graduellement, laissant la place à toute réversibilité de l'action, relève bel et bien du domaine de la diplomatie coercitive qui ne cherche pas à prendre, à accaparer, à posséder le bien de l'autre, seulement à le faire revenir sur ses prises de position non acceptables pour l'autre partie ! Le général Wesley Clark ne disait pas autrement et, comme le rappelle l'*Introduction au concept de diplomatie aérienne*⁵⁷, ni Stephen Kaplan⁵⁸, ni Thomas Schelling⁵⁹, ni Robert Page⁶⁰ ne le contrediraient.

⁵⁷ Cf. *supra*.

⁵⁸ *Force without war* (1978) et *Diplomacy and power* (1981).

⁵⁹ *Arms and influence* (1967).

⁶⁰ *Bombing to win* (1996).



Or, qu'apporte l'arme aérienne, outre sa puissance et sa rapidité de frappe ? La flexibilité, donc la gradation de ses effets et la réversibilité immédiate de son action. D'ailleurs, le simple fait d'annoncer ses intentions fait déjà peser sur la partie adverse une menace qu'elle est contrainte de prendre en considération dans l'action qu'elle décide de poursuivre, voire d'engager si elle est nouvelle. Au risque de me répéter, diplomate et soldat agissent de conserve ; j'y reviendrai à propos de l'ex-Yougoslavie et du contrôle politique extrêmement serré de l'action militaire qui se déroule avec l'application des frappes aériennes sur le Kosovo dans l'opération *Allied Force*.

Il m'apparaît aussi que, chaque jour davantage, l'humanitaire, la lutte contre la pauvreté, contre la faim, contre les trafics en tous genres, la protection de l'environnement, la mise sur pied de grandes conférences, de « grands machins » comme le disait le Général, la multiplication des ONG, l'énorme influence des médias, tout cela change indiscutablement la donne. Affaiblissant peut-être le rôle du diplomate, renforçant en ligne directe le politique, davantage exposé ? Je vais en donner quelques exemples.

Le premier prend place en mars/avril 1978 avec l'opération *Hippocampe* pour mettre en place à Beyrouth et au Liban les forces de la FINUL : pont aérien de nuit depuis la France, une petite douzaine de *Transall*, posés à l'aube sur l'aérodrome de la capitale dans un contexte difficile de guerre.

Et encore l'opération *Épaulard* en août/septembre 82 qui permit l'évacuation des Palestiniens sur Chypre suite à l'opération israélienne *Paix en Galilée* du 6 juin 1982, dans le but d'annihiler les menaces palestiniennes au Liban sur les colonies juives de Galilée occidentale.

Ailleurs, c'est parce que Saddam Hussein n'a pas accepté de se retirer du Koweït envahi que les diplomates ont laissé parler les armes. Et c'est bien là que l'aérien a permis une victoire rapide. Alors, diplomatie aérienne coercitive ou non ?

Parlerai-je également de l'opération *Libage* qui, déclenchée le 6 avril 1991, vise à secourir par des parachutages de masse et sous forte protection du flot de transport international par des AWACS, *Mirage F1*, *F-16*, *A-10*, etc., les Kurdes réfugiés, affamés, transis de froid, dans les montagnes du Nord de l'Irak ?

Plus près de nous, l'Europe : le 23 décembre 1991 l'Allemagne reconnaît unilatéralement la Croatie ainsi que la Slovénie ; la CEE fera de même en reconnaissant un peu plus tard la Bosnie. Serbie et Monténégro constituent alors la RFY, République fédérale de Yougoslavie. L'ONU crée la FORPRONU (résolution 743 du 21 février 1992) et déploie ses forces en Bosnie-Herzégovine. La Bosnie étant reconnue par la communauté internationale en avril, c'est le début de la guerre et le siège de Sarajevo. Ce rapide rappel de l'enchaînement des événements nous introduit à ce qui suit et nous ramène bien à la notion de diplomatie aérienne.

En effet, Sarajevo encerclée, c'est immédiatement à la suite de son voyage officiel que François Mitterrand, président de la République française, alors à Lisbonne, décide de ne pas rentrer à Paris et d'aller en secret dans la capitale bosniaque assaillie, affamée, martyrisée. Nous sommes le 27 juin 1992. Opération difficile à mettre sur pied, sans préavis, dangereuse... *Super-Puma* et *Dauphin*, machines à voilure tournante du GLAM, rejoignent Split dans la nuit du 27 au 28. Le *Falcon 900* du Président également, avant de pouvoir rejoindre Sarajevo. Sur place dans la capitale, il sera endommagé, assez sérieusement... François Mitterrand rejoindra alors Split en *Dauphin* ! Dans le même temps, l'un des deux *Super-Puma* fera l'objet de tirs en courte finale à Sarajevo, une balle venant se loger dans la boîte arrière de transmission, panne fatale que l'équipage a pu seulement contrer grâce à sa proximité immédiate de l'atterrissage. Quel rapport avec une possible diplomatie aérienne ? Simplement que cette action d'éclat de la part du président de la République français n'a pu se faire qu'à l'aide de moyens, avions et hélicoptères,



Le président de la République, François Mitterrand, accompagné de Bernard Kouchner, en déplacement à Sarajevo assiégée par les forces serbes (28 juin 1992).

relevant d'une unité par nature discrète, entraînant alors l'ensemble de la communauté internationale qui décida la mise sur pied du plus important pont aérien : celui de Sarajevo. L'aérodrome, situé franchement en zone de combats, était tenu par l'armée de l'air française (résolution 761 de l'ONU du 3 juillet 1992). Ainsi on a pu réaliser une action humanitaire d'envergure, mais aussi, grâce à la couverture médiatique et aux autorités politiques de toute nature, attirer l'attention de l'ensemble de la communauté internationale. OUI, on peut véritablement parler de diplomatie aérienne.

Dans le même temps ou presque, toujours en ex-Yougoslavie, le 20 mars 1993 ont lieu les premiers parachutages humanitaires de l'opération *Courlis*, grâce à la technique américaine TRIADS, de nuit, en haute altitude, sous forte menace sol-air, alors même que l'ONU, onze jours plus tard, votait la résolution 816 autorisant le recours à la force pour la zone d'exclusion aérienne et permettant des ripostes

en cas d'agressions contre les enclaves. Ce cas reste intéressant, car inédit à l'époque, tant se trouvaient imbriquées des actions d'ordre humanitaire sous forte protection aérienne, avec usage de la force aérienne et bombardements : OUI, soldats et diplomates se trouveraient étroitement mêlés.

Sur un théâtre voisin, en l'occurrence l'Albanie, vous rappellerai-je l'évacuation de nombre de diplomates par nos hélicoptères depuis la plage de Durrës en 1997 ?

Je terminerai par l'exemple du Kosovo, entre mars et juin 1999, avec l'opération *Allied Force*. Sommes-nous encore à parler de diplomatie ? Je le pense. En effet, et je m'appuierai sur ce que fut la position de la France dans cette campagne intense de bombardements aériens en s'opposant aux positions américaines qui penchaient vers des destructions totales... Nous pensions précisément que, la crise n'étant pas la guerre, c'est à la sortie de crise qu'il fallait songer dans le choix des



objectifs visés : casser les ponts sur le Danube, certes, mais en laisser un ou deux debout... Provoquer un isolement électrique, certes mais pour des durées calculées et limitées : 24 heures, deux ou trois jours, mais pas des mois, etc., tout en pensant à la Macédoine qui était alimentée par la seule centrale du Kosovo... Pour reprendre le terme de diplomatie de la canonnière, cher à James Cable, il s'est bel et bien agi là d'actions de crise, non de guerre, en vue d'une issue politique que seul l'emploi limité de la force pouvait laisser entrevoir. Comme le CESA le rappelle avec Henry Zipper Fabiani⁶¹, il n'est plus question de vaincre, mais de convaincre.

Ces frappes graduelles, coordonnées, sélectives n'auront duré que 79 jours avant que les dirigeants serbes se plient et acceptent les exigences de la partie adverse.

Alors, OUI, la puissance aérienne a bel et bien été un atout de négociation relevant du domaine de la diplomatie curative.

On pourrait revenir sur le théâtre haïtien, ou encore parler de celui de l'Afghanistan, par exemple avec ce qui fut l'ouverture du terrain de Masar-e-Shariff avec des *Transall* français...

De tous ces exemples – imbrication du diplomate et du soldat, du politique et du militaire, accroissement des actions civilo-militaires apparues il y a peu, difficile coexistence des ONG et des multinationales, pression des médias, rôle politique des acteurs régionaux des zones de crise qui impliquent l'entrée en action de forces militaires du monde entier, etc. –, force est de constater que partout la crise est là, que nulle part on ne saurait l'occulter et que, partout, le politique doit intervenir, le faire savoir, donc le montrer : c'est la force de l'image qui prouve la détermination, l'engagement pour lesquels seul l'emploi de l'aérien permet d'être réactif, présent et

engagé. La quasi-immédiateté événementielle dans le monde exige une diplomatie ultra-rapide ; la gestion de l'opinion publique en est profondément modifiée et la diplomatie a véritablement besoin de cette nouvelle corde à son arc pour que le politique dispose d'un outil moderne adapté aux défis d'aujourd'hui sur la scène internationale.

OUI, partout la composante aérienne et spatiale voit son rôle accru et sa participation active à la résolution des crises essentielle.

Bien sûr, dans le domaine de la stratégie *ultime*, celui de la dissuasion qui permet à la seule composante aérienne de montrer sa détermination en faisant monter en puissance ses moyens de façon visible tout en conservant la maîtrise, ce jusqu'après des décollages éventuels !

Dans le domaine quotidien de la gestion de crise, c'est moins parce que l'arme aérienne détient la puissance brutale et immédiate qu'en raison de ses caractéristiques propres – aller vite, projeter, s'affranchir des frontières terrestres, démontrer, décoller et atterrir, apporter la survie, parachuter l'essentiel, transporter des hôpitaux de campagne et, éventuellement, faire du bruit, faire baisser les têtes, frapper pour convaincre, le tout sous le regard de milliers de caméras – que la diplomatie aérienne trouve son exercice.

Les nécessités du monde moderne ont fait des opinions publiques un outil extrêmement réactif et exigeant, formé, forgé, entretenu et manipulé par les médias, lesquels agissent ainsi parce que la technique le leur permet, celle des transmissions, celle des images, leur conférant l'instantanéité, laquelle, à son tour, joue sur l'émotivité et l'obligation faite aux chefs d'État et de gouvernement d'être immédiatement présents. Et c'est l'avion qui le leur permet et les oblige. La boucle est bouclée...

C'est bel et bien de la pression médiatique et du rôle des médias qu'il s'agit : ils permettent aux responsables politiques du plus haut niveau de s'impliquer, se montrer, démontrer.

⁶¹ *Annuaire français des relations internationales*, III, 2002.

Dans ce contexte, et parallèlement au concept de diplomatie navale, c'est bien de diplomatie aérienne qu'il faut parler.

Et, afin de lancer le débat, qu'il me soit permis de reprendre la distinction faite par Hervé Coutau-Bégarie quand il parle de la diplomatie navale, qu'il caractérise par la diplomatie symbolique, et la diplomatie active en vous proposant (je m'étais d'ailleurs interrogé pour construire mon propos autour de ces deux idées suggérées par mon ami le professeur Jean-Yves Caro) en parallèle, d'une part la diplomatie du lien, de l'autre la diplomatie de la force.

La première peut être décomposée en diplomatie préventive structurelle (le commerce de l'aérien : industrie, échanges, salons, coopération, accueil, visites, etc.) ou contingente (transports d'autorités politiques pour tout événement d'ordre civil, prêts de moyens, projections humanitaires, etc.).

La seconde consiste en une diplomatie préventive traditionnelle (transport d'autorité politique en environnement de crise type François Mitterrand à Sarajevo, présence de bases aériennes à l'étranger : US à Taïwan, en Corée, française à Djibouti ou Libreville, etc., défense aérienne élargie comme celle des Pays baltes aujourd'hui, dissuasion nucléaire, etc.) ou

coercitive moderne comme exposée tout à l'heure.

Je conclus en tentant une définition de ce que pourrait être la diplomatie aérienne :

« Les moyens modernes de communications conduisant à un apparent rétrécissement du temps exigent des gouvernants une instantanéité de présence, laquelle se manifeste par la gesticulation, l'action, la réaction. L'image, seule, les crédite ou les discrédite aux yeux de l'opinion publique. En ce sens, le vecteur aérien met à leur disposition l'outil de la preuve de leur engagement immédiat (ou de l'immédiateté de leur engagement). Il leur confère, en outre, le pouvoir de durer, tout en graduant leurs efforts et leur permettant de conserver souplesse et réversibilité. »

Alors, oui, la diplomatie aérienne a acquis ses lettres de noblesse sans rien enlever aux autres domaines qui forgent toute politique étrangère.

Enfin, je voudrais adresser mes remerciements au commissaire colonel Grattepanche qui, par l'énorme quantité de travail effectué, a su retrouver, répertorier, classifier des milliers d'OPEX regroupées dans une base de données fort utile servant de références à tous nos jeunes officiers du Collège interarmées de défense. ●



Les atouts de la puissance aérienne dans la diplomatie coercitive

Commandant Fabrice Valat
Commandant l'escadron de transport 01.062 Vercors

« *La diplomatie sans les armes est comme la musique sans les instruments.* »

Frédéric II de Prusse

Les conflits armés de la fin du xx^e siècle et du début de ce millénaire ont montré toute l'importance d'une campagne aérienne structurée, menée en préalable aux actions terrestres. La première guerre du Golfe en 1991 en est l'exemple qui a certainement le plus marqué les esprits à cause de la découverte des capacités américaines en matière de haute technicité. Mais la campagne aérienne menée par l'OTAN en 1999 lors du conflit du Kosovo a représenté un nouveau paradigme en réussissant à contraindre, sans intervention terrestre, le pouvoir politique à revenir à la table des négociations et en acceptant la signature d'un accord de paix.

Ces deux campagnes aériennes ont montré que les États-Unis et par voie de conséquence l'OTAN ont tiré les leçons de l'échec de la stratégie aérienne au Vietnam et ont développé une approche centrée sur l'atteinte d'objectifs stratégiques. S'il faut se garder absolument de la tentation de voir dans l'utilisation de l'arme aérienne la possibilité de gagner une guerre sans combattre au sol, force est de reconnaître que la menace d'une campagne aérienne moderne appuyée par une campagne de ciblage appropriée et par l'emploi au sol de forces d'appui (forces spéciales) peut représenter pour le politique et le diplomate un atout important dans sa relation avec le belligérant. Nous verrons donc comment les théories, déjà prophétisées par Clément Ader ou Giulio Douhet, peuvent permettre d'envisager de

dissuader un adversaire d'agir ou le persuader d'arrêter d'agir quand le conflit a déjà débuté. Nous verrons aussi quelles sont les forces les plus adaptées à cet enjeu et comment cela se concrétise dans les conflits récents, notamment les conflits asymétriques. Enfin, je tenterai d'explorer quelques pistes possibles pour l'emploi de l'arme aérienne du futur (toujours dans une stratégie de diplomatie coercitive).

La diplomatie coercitive dans les conflits modernes

Tout d'abord, pourquoi utilisons-nous ce terme de « diplomatie coercitive » ? En effet, le terme de dissuasion de l'adversaire pourrait convenir. Mais, dans l'usage actuel, le terme de « dissuasion » est très étroitement associé à la dissuasion nucléaire. Or, l'arme nucléaire est considérée, à tort, comme une arme de non-emploi (à tort car elle a déjà été utilisée, et car c'est bien la menace de son emploi qui rend la dissuasion crédible). Ainsi, pour exprimer la notion à la fois de dissuasion, de persuasion mais aussi de contrainte par l'emploi ou par la menace de l'emploi de la force, la formule de « diplomatie coercitive » s'est imposée.

Ces deux termes semblent, en apparence, antinomiques. En effet, la diplomatie relève du domaine politique et se fonde principalement sur la négociation et le dialogue. La coercition, dont on trouve la racine dans le latin *coercere* qui signifie obliger, est en revanche une action

militaire qui vise à contraindre l'adversaire par la menace de l'emploi de la force ou par l'emploi direct de la force et représente donc, comme le dit Clausewitz, « *la continuation de la politique par d'autres moyens* ». Cette diplomatie coercitive, Pascal Vennesson⁶² l'étudie à travers le cas du conflit du Kosovo et la définit comme « *la menace et/ou l'emploi volontairement limité et graduel de la puissance militaire afin de persuader un adversaire de mettre un terme à une action en cours, de revenir à un statu quo ante, ou de l'obliger à une action qu'il juge indésirable* ». Pour Raymond Aron, la puissance est en quelque sorte le produit de la volonté par les moyens. C'est donc bien l'association d'une volonté politique et d'une puissance militaire effective qui rend crédible la dissuasion. On note ainsi que l'évaluation du rapport des forces et l'estimation par l'adversaire des gains espérés en rapport au coût à subir est une notion primordiale dans la stratégie coercitive. En effet, si la diplomatie ou la dissuasion ont échoué, donc si le conflit militaire a éclaté, la stratégie de contrainte passe par des actes de coercition effectifs. Cela ne veut cependant pas dire que c'est la fin du ballet diplomatique. C'est simplement une nouvelle étape, les rapports diplomatiques ne s'interrompent pas pendant un conflit, ils se préparent simplement à la fin des actions militaires.

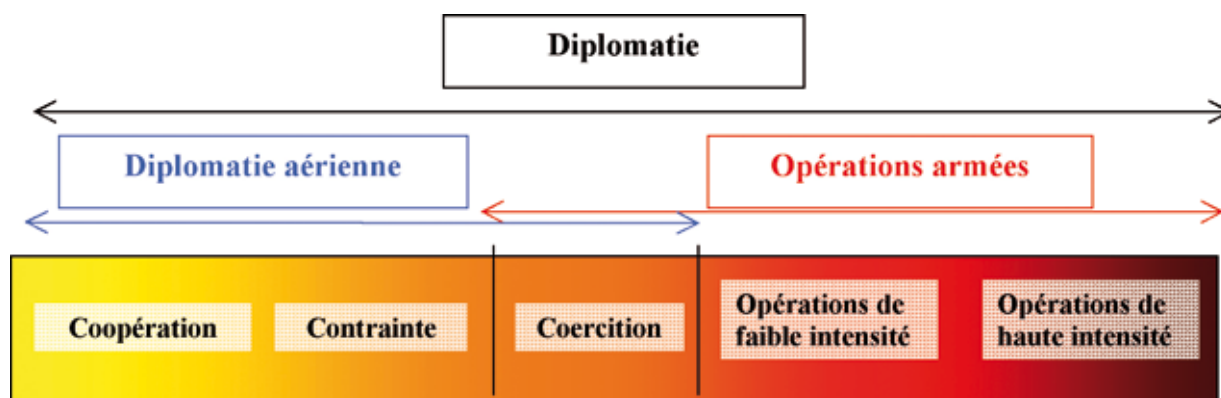
À mon sens, les forces les plus à même d'effectuer ces actes de coercition sont essentiellement les forces aériennes, pour les atouts intrinsèques que nous verrons ci-dessous, et les forces spéciales, pour leurs capacités d'action ciblées dans la profondeur sur des cibles stratégiques. Selon Pascal Vennesson, « *la menace de destruction est fondée sur des destructions réelles* ». D'où la nécessité de disposer des forces crédibles et capables d'une supériorité, même ponctuelle, sur l'adversaire. On distingue donc deux modes d'action pour la diplomatie coercitive : l'action préventive et l'action répressive. L'attaque de la centrale nucléaire d'Osirak par l'aviation israélienne en 1981 est un exemple d'action préventive. La campagne de 1999 au Kosovo est un exemple réussi du mode d'action répressif.

Atouts des forces aériennes

Quels sont les atouts de la puissance aérienne, ou aérospatiale, qui en font un outil particulièrement adapté à la diplomatie de coercition ?

Les forces qui concourent à la diplomatie coercitive doivent avoir les caractéristiques suivantes : leur emploi doit pouvoir être graduel, réversible, flexible, précis et doit pouvoir atteindre des cibles à haute valeur stratégique.

Imbrication et gradation des modes d'action des forces aériennes



⁶² Pascal Vennesson : « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie au Kosovo », *Cultures & conflits*, n° 37.



En effet, si l'on ne peut envisager d'atteindre directement le centre de gravité de l'adversaire, on doit en revanche pouvoir l'atteindre dans ce que l'on appelle, en planification opérationnelle, ses vulnérabilités critiques.

Or, les forces aériennes, comme d'ailleurs les forces spéciales (qui partagent, dans des domaines différents, ces caractéristiques de flexibilité, de précision et de réversibilité), sont particulièrement adaptées à cet emploi.

Tout d'abord, dans le domaine de la connaissance et du renseignement. Il est impératif que le politique ou le diplomate puisse arriver à la table des négociations avec la vision la plus précise des actions en cours ou envisagées par l'adversaire. Le renseignement stratégique est donc un enjeu majeur de la première manche de la diplomatie coercitive. La puissance aérospatiale offre ces capacités de renseignement stratégique par le biais des satellites (renseignement image ou électromagnétique), par les capteurs embarqués (*pod* de reconnaissance, senseur des drones, *C-160 Gabriel*). Sans oublier le renseignement d'origine humaine, qui, lui en revanche, est du domaine des services de renseignement spécialisés.

Une fois le renseignement recueilli, pour mener une campagne dissuasive et efficace, il faut mener en parallèle une campagne de ciblage complète incluant des cibles que le colonel Chamagne⁶³ désigne comme « *fluides : telles que des groupes humains stratégiques* ». Ces cibles sont appelées les *Time Sensitive Targets*, qui sont généralement capitales dans le processus de ciblage, car elles sont souvent de niveau stratégique.

La flexibilité des forces aériennes se caractérise par la possibilité d'une conduite en boucle courte, *via* des chaînes de commandement permanentes, spécialisées et réactives et habituées à fonctionner en boucles décisionnelles rapides. Sur le théâtre national, c'est pour nous

le commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA), et, en opérations extérieures, le CAOC du JFACC, capable de « *retasker* » les appareils en vol.

La maîtrise du feu, les capacités de pénétration dans la profondeur, une faible empreinte au sol, une discrétion de mise en œuvre et de mise en place jusqu'à l'exécution de l'action sont des atouts qui permettent une fulgurance de l'action, *via* des modes d'action variés qui vont du largage d'armement de précision aux infiltrations dans la profondeur des commandos par mise à terre à partir d'hélicoptères ou d'avions de transport.

De surcroît, la présence dans une opération extérieure de forces aériennes et de forces spéciales, et plus particulièrement d'avions de chasse (comme dans les missions de l'Union européenne : *Artémis* en 2003, *RDC Congo* en 2006) montre la détermination du haut commandement politico-militaire à imposer le calme et le droit international. Les démonstrations de force (*Show of force*) procèdent de cette volonté de dissuasion.

Enfin, ces forces sont flexibles et réversibles car, si l'adversaire se plie aux exigences établies, la diminution de la puissance de feu est rapide et significative, et avec une faible empreinte au sol. *A contrario*, le retrait d'un groupement tactique déployé sur le terrain, ou le retrait d'un corps d'armée positionné le long d'une frontière, nécessite une logistique lourde et des délais bien supérieurs. Ce facteur entre en compte dans la stratégie de persuasion. À titre d'exemple, le lendemain de l'annonce de M. Milosevic de revenir à la table des négociations, le nombre de cibles au sol bombardées a été diminué de 50 %, ce qui montre à la fois la prise en compte de l'effort diplomatique et le maintien d'une certaine dissuasion.

Tous ces critères montrent l'adaptation de la composante aérienne dans la logique de persuasion et de contrainte. Mais quelles ont été leurs contributions dans les conflits récents, et notamment dans les conflits asymétriques ?

⁶³ Colonel Régis Chamagne, *L'Art de la guerre aérienne*, collection Stratégie de défense.

L'utilisation de la puissance des forces aériennes dans les conflits récents

Les derniers conflits majeurs, notamment l'Afghanistan en 2001 et le Liban en juillet 2006, représentent-ils un échec de l'emploi de la diplomatie coercitive ?

En Afghanistan, le président Clinton avait lancé en 1998 une attaque par missiles de croisière. L'administration américaine annonça réagir en réponse aux attentats à la bombe sur les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, attribuées à des groupes terroristes soutenus par les taliban. Les États-Unis se situaient bien dans une logique de persuasion vis-à-vis du régime afghan. Or, les cibles visées étaient principalement des camps d'entraînement de terroristes. Il s'agissait de cibles de niveau tactique, ce qui n'affectait pas directement le régime taliban qui n'a donc pas fléchi quant à son soutien aux groupes d'Al-Qaeda. En revanche, la campagne de 2001-2002, qui associa une campagne aérienne efficace et soutenue avec l'emploi des forces spéciales, fit basculer rapidement le régime taliban. Cette chute rapide du pouvoir étatique montre l'efficacité de la stratégie de coercition. C'est dans la phase de stabilisation que le conflit s'enlise – ce qui fut d'ailleurs aussi le cas aussi au Kosovo. Ce qu'il est important de voir, c'est que la capitulation du régime en place permet d'éviter des affrontements lourds avec l'armée régulière et donc assurément des pertes humaines.

Le conflit au Liban pendant l'été 2006 a été vécu par Israël et sa population ainsi que par la communauté internationale comme un échec. Israël a réagi à une agression du Hezbollah (un commando enleva deux soldats de *Tsahal* à la frontière nord le 12 juillet). S'en sont suivies une campagne aérienne de 34 jours ainsi que des actions commando de nuit pour tenter de débusquer des leaders terroristes et une offensive terrestre de quatre jours. Cette campagne n'atteignit pas tous les résultats espérés.

L'adversaire de *Tsahal* n'était pas un État mais une organisation terroriste de type milice. Les

leviers de pression de la diplomatie de persuasion ne sont donc pas applicables.

On parle en effet de conflit asymétrique, quand les moyens et les modes d'action utilisés par l'adversaire sont non conventionnels (terrorisme, guérilla, insurrection), et que celui-ci ne présente pas de structure étatique. On est donc en rupture avec le modèle clausewitzien de guerre entre États. L'action aérienne reste efficace (dans le domaine du renseignement, de l'appui feu ou de l'appui à la manœuvre), mais la diplomatie coercitive ne peut plus s'appliquer.

Quels rôles pour la diplomatie coercitive dans les conflits futurs ?

Nous avons vu que, dans la diplomatie coercitive, la notion de rapport de force et d'estimation du « plus à perdre qu'à gagner » est primordiale. Il est donc indispensable de continuer à développer en Europe des capacités spécifiques : aériennes, spatiales, mais aussi maritimes et terrestres, qui permettent à nos gouvernements, à l'Europe ou l'OTAN de pouvoir s'asseoir en position de force à la table des négociations. L'exemple actuel est le bras de fer qui se joue avec le pouvoir iranien. Les capacités de renseignement nous permettent d'entrevoir ce que prépare cet État (*via* les services de renseignement, *via* l'observation satellitaire ou par les forces prépositionnées dans cette région) et la menace d'une intervention par frappes ciblées constitue un enjeu de diplomatie coercitive.

Pour préparer les conflits du futur, les axes d'efforts sont multiples : d'une part continuer à développer des matériels de haute technicité en conservant un entraînement pragmatique, voire rustique, et continuer à développer les capacités d'anticipation dans le domaine du renseignement stratégique.

En effet, il ne faut pas rejeter le « tout technique » sous prétexte que les conflits actuels s'enlisent et montrent un retour du combat de rue. Au contraire, ce sont bien les progrès



techniques qui permettent de rendre plus efficaces les troupes engagées au sol. Par exemple, le combat en milieu urbain nécessite de trouver des solutions techniques nouvelles pour l'appui feu par les armes aériennes : armements à trajectoire tendue (bombes à trajectoire finale verticale, tir tendu depuis des plates-formes aériennes en haute altitude) avec un guidage par des commandos au sol (désignation laser ou extraction de coordonnées satellitaires), armements à forte destruction et faibles dégâts collatéraux (munitions haute vélocité à faible charge explosive). Les recherches en technique de pointe ont des retombées positives sur l'ensemble des forces armées : drones tactiques, équipements FELIN...

La synergie dans le domaine du renseignement stratégique est primordiale pour mener une campagne dissuasive efficace. Le renseignement doit fusionner tous les capteurs possibles (plates-formes aériennes ou spatiales, capteurs humains infiltrés, cyber-informations, acteurs de l'intelligence économique). Or, certains domaines sont du ressort des services de renseignement spécialisés. Une plus grande coopération entre les services de renseignement militaires, gouvernementaux (renseignement extérieur) et civils (centres d'intelligence économique) permettrait d'obtenir une qualité de renseignement globale qui rendrait plus efficaces les diplomaties de coercition.

Enfin, comme le dit René Girard, « *l'ère des guerres est finie ; désormais, la guerre est totale* »⁶⁴. Si les conflits modernes ne sont pas à proprement parler nouveaux (la contre-guérilla ou la contre-insurrection ne sont pas l'apanage de ce siècle), il faut cependant avoir une approche plus globale des conflits, et cela en deux temps. Le premier temps est diplomatique-militaire : c'est la stratégie de diplomatie de coercition, où l'emploi des forces aériennes et spéciales s'impose dans la phase initiale. Si cette diplomatie échoue, alors le second temps est militaro-civil : les troupes conventionnel-

les agissent en support des forces de sécurité intérieures (forces de police, de sécurité civile, de génie civil) destinées à rétablir rapidement l'ordre public en formant et en légitimant les autorités et administrations locales.

En conclusion, les conflits du ^{xxi}e siècle exigent une vision globale de la résolution du conflit. L'emploi de forces spécialisées permet d'éviter un affrontement conventionnel à haut risque, sous réserve que le renseignement collecté permette une analyse systémique et globale (politique, militaire et économique) des belligérants. C'est un enjeu majeur de l'équilibre mondial. L'exemple très actuel de l'Iran montrera si la diplomatie coercitive garde toute sa pertinence. ●

⁶⁴ René Girard, *Achever Clausewitz – Entretiens avec Benoît Chantre*, Carnets Nord, 2007.

Le transport aérien militaire, vecteur de la diplomatie aérienne et de la résolution des conflits

Commandant Éric Le Bras

Commandant l'escadron de transport 02.064 Anjou

La résolution des conflits passe par différents niveaux. Thierry de Montbrial identifie quatre modes distincts : l'arbitrage, c'est-à-dire le recours à un tiers ; la négociation, c'est-à-dire la recherche d'un compromis signé entre les parties ; la procédure, c'est-à-dire le recours à la justice, justice internationale dans ce cas précis ; et, enfin, l'affrontement. Ces quatre modes de base – arbitrage, négociation, procédure et affrontement – peuvent se conjuguer, à des instants différents et parfois au même moment. Toutes les combinaisons sont possibles. Réduire l'action des forces armées au seul affrontement militaire serait trop simpliste. En effet, la projection de force et de puissance sont des leviers politiques et diplomatiques majeurs. En limiter l'étude et l'emploi aux seules opérations offensives reviendrait à nier l'existence d'une diplomatie de défense. Les forces armées, et l'arme aérienne en particulier, sont des vecteurs de la diplomatie et de la résolution des conflits.

Un certain nombre d'ouvrages ont mis en évidence le rôle de la marine dans la diplomatie. L'expression « politique de la canonnière » en est caractéristique et n'échappe à personne.

Les références à la diplomatie aérienne et l'exploitation de la troisième dimension sont cependant moins nombreuses. Par leurs caractéristiques propres, diplomatie aérienne et maritime ne sont nullement concurrentes, mais elles sont complémentaires, comme le soulignent les opérations en cours à Haïti.

Les actions de diplomatie impliquant les moyens de défense s'inscrivent dans deux registres distincts : la diplomatie symbolique, propre aux opérations de coopération et d'assistance technique ou humanitaire ; la diplomatie active, visant à soutenir un pays allié ou intimider un adversaire potentiel.

Le pont aérien sur Berlin entre 1948 et 1949, et ses conséquences sur les relations Est-Ouest, ont mis en évidence les qualités intrinsèques du transport aérien dans ce domaine. Un autre exemple, moins connu et pourtant décisif sur le plan de la doctrine et du développement des vecteurs de transport aérien stratégique aux États-Unis, l'opération *Nickel Grass*, démontre comment la puissance aérienne, dans sa dimension mobilité, est un levier diplomatique majeur.

Après un rappel des faits et de l'implication du transport aérien militaire américain dans l'issue de la guerre du Kippour, j'ouvrirai quelques axes de réflexion sur l'effet de la mise en service de l'A400M, dans sa dimension européenne au regard de la création de l'EATC et des enjeux de politique européenne de sécurité et de défense.

Les faits

Octobre 1973 : le monde entier a, une fois de plus, les yeux rivés sur le Proche-Orient. Six ans après leur humiliante défaite de la guerre des Six Jours, l'Égypte et la Syrie prennent l'initiative d'une attaque sur Israël.



Guerre du Kippour (6-24 octobre 1973).

Surprise dans le camp occidental⁶⁵ : l'intensité et la violence des combats épuisent rapidement les stocks de munitions des différents belligérants.

Dès les premières heures du conflit, les Soviétiques mettent en place un pont aérien, pour soutenir la coalition syro-égyptienne. Un ballet d'*Antonov-12* et d'*Antonov-22* lui assure un approvisionnement en munitions et pièces de rechange.

De leur côté, les États-Unis vont dans un premier temps privilégier la voie diplomatique,

espérant une fin rapide des hostilités. Mais, très vite, il apparaît qu'une issue honorable pour Israël ne peut être envisagée, compte tenu du rapport de forces militaire qui lui est défavorable dans les premiers jours du conflit.

Compte tenu de l'urgence de la situation, un ravitaillement par voie maritime, trop lent, est exclu. Seule l'aviation de transport peut garantir la livraison rapide des matériels militaires d'origine américaine dont Israël a besoin pour lancer sa contre-offensive, prévue le 10 octobre. Ce même jour, des rotations réalisées par les avions de ligne de la compagnie nationale israélienne El Al apportent un premier ravitaillement en munitions mais soulignent dans le même temps l'inadaptation de ces aéronefs, dédiés normalement au

⁶⁵ Voir à ce sujet « Intervention du général Pierre Gallois », *Penser les Ailes françaises*, hors série du 26 septembre 2006, page 18.



DR

Antonov-12.



DR

Antonov-22.

transport de passagers, au chargement et au transport de matériel militaire.

« *Send everything that can fly* », président Richard Nixon

Dès le 6 octobre, le MAC planifie l'organisation d'un pont aérien entre les États-Unis et l'État hébreu. Mais c'est seulement le 13, soit une semaine après le début des combats, que le président Nixon approuve sa réalisation. Le lendemain 14 octobre, un *C-5 Galaxy* se pose à Tel-Aviv : l'opération *Nickel Grass* vient de débuter.

Une semaine avait donc été nécessaire à l'administration américaine pour se décider, hésitant à engager ses avions de transport, craignant qu'un soutien trop visible n'ait des conséquences sur

ses relations avec les autres pays de la région, en particulier les pétromonarchies du Golfe.

Cette même logique conduisait l'ensemble des pays européens à interdire le survol de leurs territoires aux avions américains engagés dans l'opération. Seul le Portugal, après maintes tractations, autorisait l'utilisation de l'aérodrome de Lajes, dans l'archipel des Açores.

La planification d'une telle opération de transport, menée dans des délais extrêmement réduits, devait relever plusieurs défis : identifier et rassembler le matériel au départ des États-Unis et de dépôts situés en Europe, assurer la sécurité des aéronefs lors de leur survol de la Méditerranée et garantir la livraison dans les délais les plus courts possibles.



DR

C-5 Galaxy.



TRAJET	CHARGE OFFERTE		NOMBRE DE MISSIONS NÉCESSAIRES	
	C-5	C-141	C-5	C-141
USA-LAJES-ISRAËL (Opération <i>Nickel Grass</i>)	74,3 t	27,6 t	145	421
Trajet direct USA-ISRAËL	33,5 t	-	659	-
Trajet direct avec rvt en vol USA-ISRAËL	107,4 t	32 t	101	364
Économie réalisée			44	57

Bilan de la charge transportée au cours de l'opération *Nickel Grass*. Source : *Research and development hearing on the posture of airlift* (1975), 77, statement of Gen. Paul Carlton, commander Military Airlift Command⁶⁶.

Dans le domaine du transit aérien, la solution retenue consistait à utiliser les Açores comme escale intermédiaire. Au plus fort des opérations, 1 300 militaires américains y furent déployés pour assurer le soutien nécessaire aux trente à quarante rotations quotidiennes de gros porteurs C-5 et C-141.

Six heures de vol séparaient la côte est des États-Unis de l'aérodrome de Lajes ; sept heures de vol étaient ensuite nécessaires pour rejoindre Tel-Aviv.

Le pont aérien ainsi mis en œuvre dura 32 jours. Les 421 missions assurées par les C-141 permirent l'acheminement de 11 632 t de fret, soit une moyenne de 28 t par rotation. Les C-5 réalisèrent 145 missions, assurant la livraison de 10 673 T soit une moyenne de 73 t par rotation.

Qualifié cinq ans plus tôt de projet pharaonique, souvent décrié par ses détracteurs, le C-5 *Galaxy* achemina la moitié du fret total, en réalisant seulement le quart des rotations, révélant ainsi au monde la supériorité de l'aviation de transport des USA.

Face à l'organisation américaine, la réplique soviétique fait pâle figure. Les 935 missions d'*Antonov-12* et 22 recensées par les services de renseignement américains permettent d'estimer à 15 000 t l'aide apportée à la coalition syro-égyptienne, sur une période de quarante jours (l'aide soviétique débute dès le 6 octobre 1973). Bénéficiant pourtant d'un environnement plus favorable – 1 700 nautiques seulement séparaient l'URSS du théâtre des opérations – les Russes ne disposaient pas d'une capacité de transport comparable à celle qu'offraient les C-5 et C-141 américains.

Quels enseignements ?

Cette opération va durablement marquer de son empreinte le fonctionnement du transport aérien militaire américain, tant dans ses structures, que dans ses matériels et dans l'évolution de sa doctrine.

Le MAC qui, jusqu'à ces événements, consacrait ses moyens au soutien des opérations menées au Vietnam, bénéficiait d'un solide

⁶⁶ Lieutenant-Colonel Charles Miller, *Airlift doctrine*, Airpower Research Institute, mars 1988, page 343.

	Number of missions	Average distance (nautical miles one way)	Duration airlift (days)	Total tonnage short tons	Total ton-miles (millions)
Soviet	850	1 700	40	10 000	17
<i>An-12</i>					
<i>An-22</i>	80			5 000	8,5
Total	930		40	15 000	25,5
<hr/>					
United States	421	6 450	32	11 632	775,03
<i>C-141</i>					
<i>C-5</i>	145			10 763	69,42
Total	566		32	22 395	844,45
<hr/>					
Israel : <i>Boeing 707/747</i>	140	6 250	34	5 500	34,3

Bilan comparatif des ponts aériens américains et soviétiques durant la guerre du Kippour⁶⁷.

réseau de bases support dans l'océan Pacifique. À l'inverse, l'absence de base américaine dans l'océan Atlantique a révélé la dépendance des États-Unis envers leurs alliés sur ces trajets océaniques.

Le *C-141* (version A, à cette époque) n'était pas en mesure de rallier directement Israël depuis le territoire américain. Le *C-5* était en mesure d'acheminer 33 t en direct, ce qui, ramené au volume transporté, aurait nécessité 659 rotations. Sans l'accès aux installations portugaises de Lajes, le pont aérien n'aurait pu assurer dans des délais identiques le même volume de ravitaillement à Israël, et l'issue de la guerre du Kippour aurait pu être tout autre.

Conscient de ces lacunes et de la nécessité de disposer de moyens de projection autonomes, les Américains vont développer la capacité de ravitaillement en vol de leur flotte d'avions stratégiques, et adapter en conséquence le volume de leur flotte de ravitailleurs. Une étude américaine de 1975 montre qu'un recours systématique au ravitaillement en vol lors de l'opération *Nickel Grass* aurait permis de réduire notablement le nombre de rotations (près d'une centaine), au prix, certes, d'une flotte d'avions ravitailleurs adaptés.

Le *C-141* va ainsi faire l'objet d'un rétrofit qui concernera l'ensemble de la flotte. Disponible à compter de 1979, le *C-141B* au fuselage rallongé sera doté de la capacité de ravitaillement en vol.

⁶⁷ Lieutenant-colonel Charles Miller, *Airlift doctrine*, Airpower Research Institute, mars 1988, page 341.



Mis en service en 1969, le C-5 était doté, de série, de la capacité de ravitaillement en vol. Une fatigue structurelle anormale sur les emplantures d'aile en avait condamné l'utilisation. Une nouvelle voilure allait être développée et mise en service à compter du début des années 1980 sur cet aéronef.

Golda Meir, Premier ministre israélien, témoignera quelques semaines plus tard au peuple américain la reconnaissance des futures générations envers ces avions immenses dont les cargaisons avaient sauvé Israël : « *For generations to come, all will be told of the miracle of the immense planes from the United States bringing in the material that meant life to our people.* »

Les Soviétiques surent également tirer les leçons de la démonstration américaine. Le développement d'avions stratégiques de classe équivalente au C-141 et C-5 date de cette époque. L'Iliouchine 76 termina ses essais en

1976 pour entrer en service dans l'Aeroflot en 1978. L'Antonov 124, quant à lui, effectuera son premier vol en 1982.

Quelle ambition pour l'Europe et l'A400M ?

Le projet d'Airbus A400M présente de par ses performances annoncées certaines similitudes avec le C-141A, notamment en termes de charge offerte. Le doter ou non d'une perche de ravitaillement en vol relève avant tout de l'ambition politique qui l'accompagne.

Au début des années 1960, le projet qui allait donner naissance au C-160 Transall, le destinait à un théâtre Centre-Europe et méditerranéen. À l'heure de la mondialisation, c'est l'écoumène qui attend désormais les futurs équipages de l'A400M. La défense des États se joue désormais loin de nos frontières, comme en témoigne notre engagement en Afghanistan.



DR

Le C-5, vecteur de la politique étrangère américaine.

Il importe donc de donner à l'A400M les moyens de s'affranchir des océans ou des espaces aériens dont le survol lui serait interdit. Le ravitaillement en vol est le moyen permettant de garantir cette allonge nécessaire.

L'acquisition de cet aéronef par de nombreux pays européens et sa mise en commun au sein d'un commandement multinational, tel que se dessine l'EATC, représentent une capacité de transport remarquable. À terme, seuls les États-Unis disposeront d'une capacité de transport instantanée plus importante. Le transport aérien deviendra alors un moyen pour l'Europe d'afficher ses ambitions de politique étrangère, qu'il s'agisse d'aide humanitaire, de réponse à une situation d'urgence (tsunami, tremblement de terre...) ou d'action purement militaire.

Cet atout contribuera *de facto* à renforcer la cohérence de la PESD (politique étrangère de sécurité et de défense), dont l'Europe communautaire peine à tracer les contours.

Conclusion

L'opération *Nickel Grass* a montré la capacité de l'aviation de transport à soutenir dans des délais extrêmement réduits l'effort de guerre d'un pays distant de près de 13 000 kilomètres. Soulignant l'indispensable besoin de doter les flottes d'avions stratégiques de la capacité de ravitaillement en vol, il s'inscrit dans la logique de puissance et d'intervention des États-Unis.

Le MAC, orienté à l'époque sur l'effort de guerre au Vietnam, devenait en quelques semaines avec ses emblématiques C-5 et C-141 le vecteur de la politique étrangère américaine.

La France et certains de ses alliés européens s'appêtent à accueillir l'A400M et vont offrir à l'Europe de la défense une capacité de transport remarquable. Néanmoins, c'est dans les situations de crise qu'il révélera toutes ses potentialités : assurant à l'Europe les moyens de son ambition, il permettra de donner davantage de poids à la PESD. ●

Glossaire :

ATC : *Air Transport Command*, seconde guerre mondiale

MATS : *Military Air Transport Service*, 1948

MAC : *Military Airlift Command*, 1966

MAC : *Specified Air Command*, 1977

ATC : *Air Transport Command*, 1992



L'opération *Verveine* en 1977 : maîtrise de la projection de force et diplomatie aérienne

Commandant Laurent Levitte

Stagiaire au Collège interarmées de défense – promotion « Maréchal Lyautey »

« La diplomatie est une négociation aboutissant à des actes planifiant et régulant les relations entre les États. » Henry Kissinger.

« La légitimité est le mot clef des époques difficiles. » Michel Debré.

L'opération *Verveine* est une opération de soutien logistique conduite par la France au profit du Zaïre. Elle s'est déroulée au printemps 1977 sous la forme d'un pont aérien essentiellement conduit par les moyens de la 61^e escadre de transport d'Orléans.

L'opération *Verveine* est un exemple caractéristique de projection de force réalisée dans des délais très courts et adaptée pour répondre à une crise limitée. Mais c'est aussi une opération atypique car le pont aérien entre le Maroc et le Zaïre concernait exclusivement du fret en provenance du royaume chérifien à destination de l'Afrique centrale.

Cette utilisation diplomatique de l'aviation de transport est relativement méconnue. Elle doit être comprise comme l'exploitation du potentiel aérien et l'affirmation de la puissance militaire au service de buts politiques clairement définis mais dont la concrétisation exclut un usage massif de la force. À cet égard, l'analyse de l'environnement international et des enjeux permettra d'éclairer le choix du mode d'action retenu et d'en mesurer les conséquences en matière de politique extérieure.

1) Le contexte international en 1977

C'est un contexte typiquement Guerre froide qui prévaut en 1977. À l'image du restant de la planète, l'Afrique est un champ de rivalités Est-Ouest, où chacun développe sur place des stratégies plus ou moins directes.

Depuis 1974, le bloc soviétique sous l'impulsion de Leonid Brejnev a infléchi sa politique africaine. Cette dernière, essentiellement idéologique et économique, s'oriente davantage vers une approche militaire et s'appuie pour cela sur le contingent cubain, dont plusieurs milliers de soldats sont déployés en Angola.

Du côté des Américains et de la jeune administration Carter, l'échec dans le Sud-Est asiatique est encore présent dans les esprits. Certes, les États-Unis ont intégré l'Afrique dans leur stratégie globale de compétition Est-Ouest, mais ils rechignent à se déployer militairement sur le terrain et privilégient d'autres modes de soutien. Pour cela, ils n'hésitent pas à se reposer sur les anciennes puissances coloniales ou sur les bastions blancs d'Afrique australe.

La France, quant à elle, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, conduit une politique typiquement « V^e République » qui s'inscrit dans la continuité du général de Gaulle. Le processus de décolonisation étant clos, place à la coopération et, s'il le faut, à l'intervention. Cependant, Paris refuse de conditionner cette politique à la logique des Blocs.

Le Zaïre : entre logique des Blocs et intérêts économiques

Dès l'indépendance, le Zaïre s'est trouvé sur la ligne d'affrontement des deux Blocs. Très tôt, le pays a suscité l'intérêt des États-Unis qui souhaitent limiter au maximum l'expansion communiste dans la région. La crainte suscitée par Patrice Lumumba, alors Premier ministre zaïrois, d'ouvrir son pays au bloc soviétique a favorisé la montée en puissance d'une opposition de laquelle émergera Mobutu, l'objectif de la Maison-Blanche étant d'éviter d'avoir un nouveau Cuba en Afrique⁶⁸.

Quant aux Soviétiques, ils n'accepteront jamais l'éviction de Patrice Lumumba. Par conséquent, ils seront à l'origine de la majorité des crises qui vont toucher ce pays : rébellions de 1964 et 1965, manifestations étudiantes de 1969 et 1971, guerres du Shaba de 1977 et 1978...

Dans le domaine économique et plus particulièrement de l'exploitation des minerais stratégiques, le Zaïre a tissé des relations privilégiées avec ses partenaires occidentaux. Le sous-sol de la province sudiste du Shaba, théâtre de la future guerre du même nom, regorge de cuivre. Au regard des concessions minières octroyées par l'exécutif zaïrois, des investissements importants ont été consentis dans cette région avec, pour enjeu sécuritaire, l'implantation d'une importante communauté de ressortissants occidentaux.

Cependant, en 1977, la situation économique du Zaïre est particulièrement préoccupante. La période d'euphorie de 1969-1973 semble révolue. Touché de plein fouet par la crise économique et l'effondrement du cours du cuivre, le pays est au bord de la banqueroute. L'administration et les forces de sécurité en particulier sont dans un état de délabrement alarmant. Les forces d'opposition au régime zaïrois, qui bénéficient du sanctuaire angolais, comptent bien profiter de cette occasion.

Mobutu : un léopard affaibli mais encore influent

Parvenu au pouvoir par un coup d'État en 1965 avec le blanc-seing des États-Unis, le président Mobutu (élevé au maréchalat !) a connu son heure de gloire au début des années 1970. Lors de cette période, il est parvenu à stabiliser le pays sur un plan économique tout en assainissant les finances de l'État. Profondément anti-soviétique, il a su nouer des alliances solides ou s'assurer de la bienveillance d'États forts dans le bloc occidental : Belgique, France et USA. Pour ces derniers, le Zaïre ne représentait plus un handicap mais incarnait un *leader* régional potentiel capable par sa force et sa taille d'agir en gendarme de l'Afrique centrale.

À partir de 1973, son régime autoritaire commence à faire face à de nombreuses difficultés. Cependant, en homme d'État habile, le président Mobutu bénéficie encore d'une certaine notoriété sur la scène internationale. Bien qu'émoussé, son réseau d'influence parmi les organes de pouvoir étrangers détient encore du poids. Citons parmi ses relations privilégiées le roi Hassan II du Maroc ainsi que le président Sadate en Égypte, qui joueront un rôle clé dans le dénouement de la crise du Shaba.

Ce jeu d'alliances à l'échelle du continent africain mérite d'être pris en compte pour qu'on puisse appréhender la suite des événements. L'amitié qui lie les *leaders* zaïrois, marocain, égyptien incarne un contrepoids à l'Organisation de l'unité africaine considérée

⁶⁸ À propos de Lumumba : « There may be little time left in which take action to avoid another Cuba », Bender, Coleman, *African crisis areas and U.S foreign policy*, University of California Press, 1985.



DR

Parvenu au pouvoir par un coup d'État en 1965, Mobutu, *leader* des forces armées zaïroises, s'impose en homme d'État habile.

comme acquise à l'Algérie et au Polisario. En apportant son soutien à Mobutu, Hassan II renforce sa politique d'influence à l'échelle du continent. À cette fin, le royaume chérifien bénéficie du consentement du Soudan, de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal, du Nigéria et de Jonas Sawimbi, principal opposant au régime marxiste en Angola. Tout bien considéré, le *modus operandi* retenu par Hassan II peut s'apparenter aussi à une forme de diplomatie militaire.

2) Les racines de la première guerre du shaba

L'Afrique centrale et australe : foyer de crise

Profitant d'une certaine apathie américaine suite à l'échec vietnamien, les Soviétiques, parfois avec l'appui des Cubains, ont avancé un certain nombre de pions dans cette région, en Tanzanie, au Mozambique, en Namibie et plus particulièrement en Angola.

Depuis la révolution des Œillets et le désengagement consécutif des Portugais, l'Angola est le théâtre d'une guerre civile qui ne déro-

ge pas à la règle de la logique des Blocs. Le MPLA⁶⁹, mouvement d'obédience communiste, suscite les plus vives préoccupations pour les Occidentaux. En dépit de cela, ce même MPLA est reconnu, dans les faits, comme le gouvernement légitime au niveau international. L'Angola devient membre des Nations unies en 1976 et passe des accords avec l'URSS. Dès lors, un fort contingent cubain et de « conseillers » soviétiques va se déployer dans le pays, déséquilibrant les rapports de force qui prévalaient dans la région.

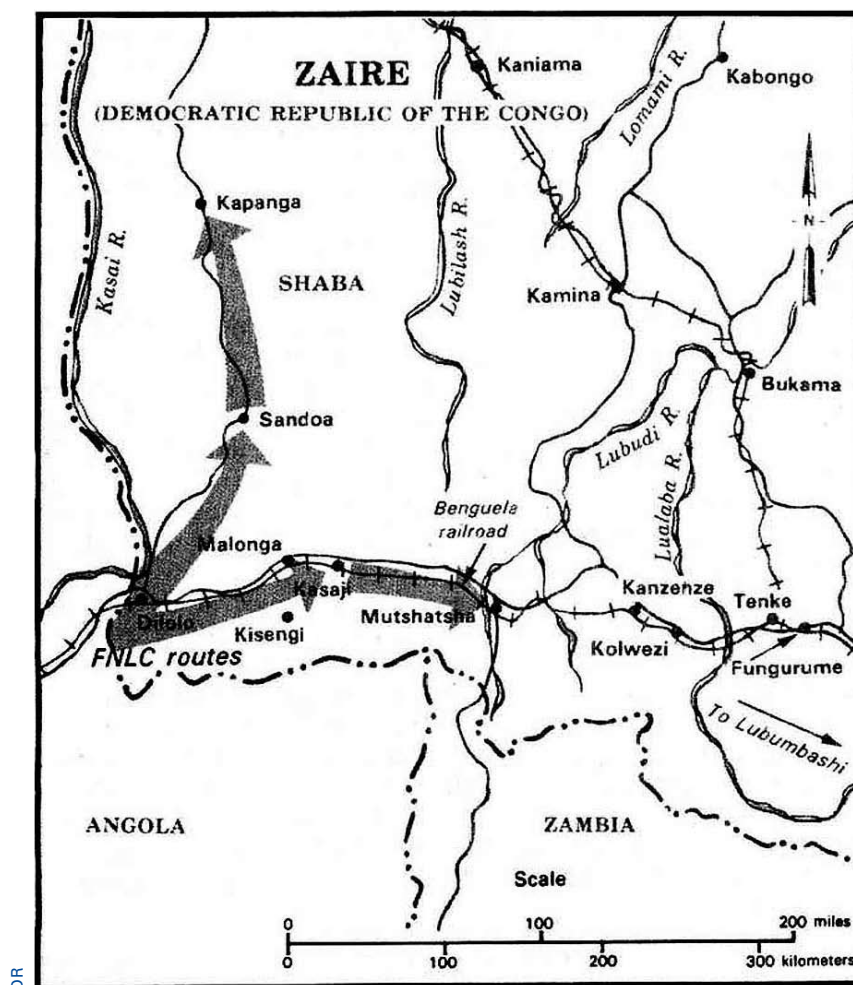
Sombre logique de l'affrontement Est-Ouest, l'Angola constitue une zone sanctuaire pour les mouvements d'opposition à Mobutu. Ces derniers, affublés du patronyme de « gendarmes katangais », bénéficient de fait du soutien des bases du MPLA. Depuis 1975, les troupes zaïroises postées sur la frontière angolaise sont régulièrement engagées par des éléments originaires d'Angola. Ces escarmouches se poursuivent jusqu'au 8 mars 1977, date à laquelle un palier critique est franchi.

Le déclenchement de la première guerre du Shaba

Profitant de la fragilité du dispositif dans la région, des milliers de miliciens, essentiellement des opposants au maréchal Mobutu, franchissent la frontière depuis leurs bases angolaises pour envahir la province du Shaba (ex-Katanga). Très vite, ils s'emparent des villes de Kisengi, Kapanga et Dilolo, points névralgiques de la province minière. Le 11 mars, le Front de libération national congolais (FNLC) revendique l'attaque dont les protagonistes sont d'anciens « gendarmes katangais ».

⁶⁹ MPLA : Movimento Popular de Libertacao de Angola, marxiste, fondé en 1956 et qui sera dirigé à partir de 1962 par un médecin, le docteur Agostinho Neto. Les factions opposées sont respectivement :

- Le FNLA : Front national de libération de l'Angola, fondé en 1957 par Holden Roberto et plus ouvert aux Occidentaux ;
- L'UNITA : Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola, émanation du FNLA dirigée par le charismatique Jonas Sawimbi.



En mars 1977, profitant de la fragilité du dispositif zaïrois, les miliciens, opposants à Mobutu, franchissent la frontière angolaise pour envahir la province du Shaba. Ils s'emparent, dans le Sud, des villes de Dilolo, de Kisengi et de Mutshatsha, puis, dans le Nord, de Sandoa et de Kapanga.

À la suite d'une requête du président Mobutu, les États-Unis envoient des secours de première urgence consistant en matériel non militaire, et le gouvernement belge expédie de l'armement léger. Dans un premier temps, la France se cantonne à accélérer l'envoi de munitions.

À la fin du mois de mars, les « gendarmes katan-gais » s'emparent de la ville de Mutshatsha, important nœud routier et ferroviaire situé à 150 kilomètres du centre minier de Kolwezi. Depuis le début des opérations, les forces armées zaïroises, pourtant supérieures en nombre, se révèlent totalement incapables d'endiguer la progression au point qu'un vent

de panique se met à souffler à Kinshasa. La situation des ressortissants étrangers suscite bien des inquiétudes parmi les chancelleries occidentales.

Tous les ingrédients sont réunis pour une régionalisation, voire une internationalisation du conflit. Pour autant, cette crise se concrétise par un règlement international quelque peu atypique dans le contexte de l'époque. Ni l'URSS, ni les États-Unis n'interviennent directement dans l'affaire. En revanche, le Maroc affirme très tôt son intention d'intervenir. Son projet risque de ne pas aboutir en raison de l'éloignement géographique... Mobutu et Hassan II réclament alors l'aide de Paris.



Les pièces du puzzle commencent à se mettre en place. On le pressent bien ; le jeu qui se trame en Afrique centrale implique aussi bien des acteurs du premier rideau (Zaïre, Angola, Maroc, France) que les soutiens plus ou moins actifs de deuxième rideau (USA, URSS, Belgique et pays alliés africains). La partie va se jouer aussi bien dans les chancelleries que sur le terrain.

3) L'engagement de la France

La politique africaine de Paris : coopération et intervention... le cas échéant

Au printemps 1977, la France, à l'instar des pays développés, est en plein marasme économique. Les conséquences du choc pétrolier de 1974 sont encore largement palpables et le monde ne s'est pas ajusté aux effets dépressifs de l'augmentation du prix du baril. L'époque des « Trente Glorieuses » est bel et bien révolue. À titre d'illustration, l'ensemble des pays membres de l'OCDE totalise 15 millions de chômeurs dont un million pour la France. Fait aggravant, les tensions inflationnistes demeurent très fortes. Indubitablement, la politique extérieure ne constitue pas la préoccupation première des Français. Cependant, le respect des engagements demeure un axe fort de la diplomatie hexagonale.

Cette dernière s'inscrit dans la droite ligne gaullienne. Le cadre de la coopération telle que l'entend Paris doit dépasser l'ancienne zone de colonisation française et s'adresser à l'ensemble des pays africains. La coopération se veut l'expression d'une politique visant à maintenir avec l'Afrique une relation privilégiée. Les principes reposent essentiellement sur les notions de devoir de solidarité humaine, besoin de rayonnement français mais aussi sur l'attente d'avantages dans les domaines diplomatique, culturel, économique et militaire.

Corollaire éventuel de cet aspect coopération, la politique française reconnaît la possibilité d'une intervention directe en Afrique,

toutefois soumise à des conditions strictes, au premier rang desquelles s'inscrit la nécessité d'une demande formelle du gouvernement intéressé. Ce principe d'intervention, expression de la volonté française de contrer toute tentative de déstabilisation politique du continent, peut conduire la France à intervenir militairement, pour soutenir des gouvernements menacés par une agression externe ou une déstabilisation interne soutenue par une puissance étrangère et, le cas échéant, pour protéger ses ressortissants. À cet égard, la crise du Shaba de 1977 s'inscrit parfaitement dans le cadre de cette politique d'intervention. Légitimité et légalité sont sous-entendues dans la démarche, d'autant plus que la France et le Zaïre sont liés par un protocole de coopération militaire conclu en 1975, protocole qui prévoit assistance et formation. C'est à ce titre que la France se décide à intervenir en 1977.

Pourquoi la France ?

On peut légitimement se demander pourquoi le président Mobutu a fait appel à la France plutôt qu'à la Belgique, ancienne puissance coloniale tutélaire. De fait, au fil des ans, le *leader* Zaïrois a certainement pris conscience que Bruxelles n'avait ni l'autorité ni la détermination pour conduire une politique d'envergure en Afrique centrale et encore moins d'y courir des risques. Pour autant, il ne s'est pas désolidarisé du partenaire belge, ce dernier pouvant, si besoin, servir de relais vers un acteur plus fort comme Washington. Ce sera le cas au printemps 1977...

Justement, quelle situation prévaut outre-Atlantique ? Les États-Unis sont encore sonnés par le fiasco vietnamien et manifestent dès lors des tendances certaines de repli. L'heure n'est plus aux expéditions outre-mer, d'autant plus que par le passé, en 1967, Washington avait déployé trois avions *C-130 Hercules* avec leur personnel en vue de renforcer les capacités de transport zaïroises dans des opérations contre des mercenaires et d'anciens gendarmes Katangais dans le Sud du pays. Cette

opération se heurta à de vives critiques de la part du Congrès au point que le président Johnson déclarera que les États-Unis « *ne s'impliqueront désormais plus autant en Afrique à l'exception de la plus extrême nécessité* ». ⁷⁰ Dix ans plus tard, en 1977, la déclaration est encore d'actualité.

Fort de ce constat, c'est vers Paris plutôt que vers Bruxelles et Washington que le président Mobutu se tourne afin de bénéficier d'un soutien significatif. Dans ce but, le président zaïrois tente de faire valoir son rôle de défenseur des intérêts occidentaux. Il mobilise pour cela d'autres appuis extérieurs parmi lesquels le Maroc et l'Égypte.

Le choix auquel est confronté Valéry Giscard d'Estaing est des plus délicats. En tant qu'ancienne puissance coloniale continentale, toute politique diplomatique de Paris est soumise à interprétation. Cette particularité explique la grande prudence et la réponse particulière qu'il doit apporter à la crise du Shaba. En effet, il doit composer avec une situation intérieure difficile tout en adressant un signal fort de solidarité et d'assistance à destination des pays partenaires sans pour autant donner l'impression de s'engager trop massivement au risque de réveiller les fantômes coloniaux.

Comme dans tout processus décisionnel, une mise en balance des risques et des avantages va conduire à énoncer un choix de mode d'action. Ce dernier sera le suivant : la France mettra à disposition du Maroc des moyens de transport pour acheminer personnel et logistique au Zaïre. Nom de code : opération *Verveine*. Le président Giscard d'Estaing précise que ce concours logistique de la France n'est pas une opération de combat, mais une opération d'assistance, décidée afin de donner aux Africains un « signal de sécurité » et de « solidarité » devant les menaces extérieures.

⁷⁰ Bender, Coleman, *African crisis areas and U.S. foreign policy*, University of California Press, 1985. Page 213.

4) L'opération *Verveine* ou la parfaite maîtrise de la projection de force en Afrique

Le déclenchement inopiné de l'opération s'avère un défi non seulement opérationnel mais aussi humain, logistique, diplomatique et juridique. L'ordre de déclenchement tombe le mercredi 6 avril 1977 à 17 h 30. C'est la période des vacances scolaires de printemps et la veille du long week-end pascal. L'opération n'a fait l'objet d'aucune pré-planification et la clé du succès va reposer pour beaucoup sur la souplesse et la réactivité du personnel armant le COTAM ⁷¹.

Pour reprendre les termes de la chronique de Victor Bréhat ⁷², l'opération *Verveine* se révèle comme « *une excellente manœuvre d'intervention logistique jouée en coopération avec une force armée étrangère, avec des contraintes diverses* :

- ❖ *absence de préavis,*
- ❖ *maintien du secret,*
- ❖ *dispersion initiale du personnel,*
- ❖ *structures limitées d'accueil et de ravitaillement en carburant,*
- ❖ *dimension stratégique,*
- ❖ *délais imposés.*

Nos états-majors ne pouvaient rêver meilleure évaluation... »

Ce que confirme le général Duvivier, alors lieutenant-colonel et chef de la 61^e escadre de transport d'Orléans : « *Mercredi 6 avril 17h 30. La 61^e escadre reçoit du COTAM l'ordre de prévoir, pour un décollage le lendemain matin, 11 Transall, destination Maroc et Zaïre, B.V 10 jours, aucune information ne doit filtrer à l'extérieur (...). Un coup de fil au général Auffray, commandant le transport aérien militaire, pour lui rendre compte que je rappelle de permission le commandant en*

⁷¹ COTAM : Commandement du transport aérien militaire.

⁷² *Revue de la Défense nationale*, juillet 1977, « opération *Verveine* » chronique de Victor Bréhat, p. 162 à 165.



DR

Printemps 1977, les *Transall C-160* de l'armée de l'air française, vecteurs de la politique étrangère française, assurent, depuis le Maroc, le soutien logistique des forces zaïroises stationnées entre Kinshasa et Kolwezi.

second d'escadre, et lui proposer de diriger, moi-même l'opération. (...) Tard dans la nuit, les équipages sont constitués, les consignes de discrétion absolue sont données. » Le lendemain après-midi, le jeudi 7 avril, soit moins de 24 heures après l'ordre gouvernemental, les 11 *Transall* décollent d'Orléans-Brice à destination de Rabat au Maroc.

Malgré l'aspect non offensif d'un tel déploiement, il semble que les autorités françaises n'étaient pas très à l'aise à l'idée de s'engager dans cette opération. L'ordre donné le 7 avril de peindre l'étoile chérifienne sur les *Transall* français illustre cet embarras. Cependant, dès le lendemain, le contrordre autorisera le vol sous cocarde française mais entre-temps le personnel marocain aura fait son œuvre. Le général Duvivier se rappelle : « *Dans l'après-midi arrive le contrordre : nous volerons sous nos cocardes. Nous voilà rassérénés... Mais, bien sûr, il n'existe pas ici de tamponnoirs*

pour les repeindre. Il faudra se contenter d'un petit drapeau français sur la dérive. Ça ne fait rien, l'honneur est sauf. »

Le samedi 9 avril, le pont aérien à destination du Zaïre débute. En métropole, le lieutenant-colonel Bernier, commandant en second la 61^e ET, met en œuvre le soutien de l'opération *Verveine* et organise la constitution des équipages de relève qui seront acheminés directement à Libreville. Cette mission de convoyage sera dévolue à un *DC-8F* du COTAM, tandis qu'un autre *DC-8F* en version cargo acheminera du fret de Casablanca vers Kinshasa.

Au bilan, un dispositif de 11 *Transall* de la 61^e escadre de transport et 2 *DC-8F* de l'ET 3/60 auront rejoint le Zaïre en moins de 4 jours avec leurs équipages et leur personnel de soutien, soit environ 140 personnes. À ce dispositif militaire s'ajoutera l'affrètement d'un *Boeing 747* cargo « *Super Pélican* ».

À partir du 12 avril 1977, le pont aérien change de physionomie pour se concentrer sur un aspect intra-théâtre. L'essentiel du fret transite entre Kinshasa et Kolwezi. Les conditions climatiques mettent à rude épreuve matériel et personnel. Cependant la disponibilité demeure excellente et le détachement de transport apprend à composer avec ce qui deviendra un poncif des déploiements africains, à savoir l'absence de kérosène sur les aérodromes de déploiement et l'exiguïté des plates-formes aéroportuaires et des parkings de stationnement. Jusqu'au 15 avril, les *Transall* vont effectuer 36 rotations jusqu'à Kolwezi. Sur place, les conditions de logement sont spartiates et le détachement français bricole un balisage de fortune pour les atterrissages nocturnes. Comme toujours, en pareilles circonstances, le système D à la française fait des merveilles.

Au total, le bilan du matériel transporté s'élève à 125 véhicules, 9 remorques et 36 tonnes de fret en une semaine, entre deux pays distants de plus de 6 000 kilomètres. Ainsi, les 1 500 hommes du corps expéditionnaire marocain disposent de toute la logistique nécessaire pour conduire les opérations de reconquête en coopération avec l'armée zaïroise.

Sur le terrain des opérations, la menace militaire immédiate est vite jugulée. Kolwezi demeure hors d'atteinte des « gendarmes katangais ». Début mai, l'Égypte détache une cinquantaine de pilotes et de techniciens pour soutenir l'aviation zaïroise tandis que la Centrafrique expédie un bataillon. Le 26 mai, les forces gouvernementales zaïroises reprennent la ville de Kapanga, dernier bastion des rebelles katangais. Cette reprise marque officiellement la fin de la première guerre du Shaba et le début du désengagement du contingent marocain.

Quant au détachement français, son désengagement aura été effectif dès le samedi 16 avril en fin d'après-midi, soit un mois et dix jours avant la fin des hostilités. Le lundi 18 avril, la plupart des avions étaient déjà rentrés à Orléans en transitant par Abidjan et Dakar. L'opération

Verveine était terminée. Avant d'aborder le bilan, laissons le général Duvivier résumer son opinion sur l'opération : « *Déclenchée avec un préavis très court, pendant une période de congés, l'opération Verveine a été pour nous une aventure passionnante, fertile en rebondissements et en modifications de toutes sortes, qui nous a obligés à une grande souplesse. Certes, elle était modeste par comparaison avec ce qu'avaient fait nos anciens durant les derniers conflits ; mais enfin, commander un tel dispositif à plus de 9 000 kilomètres de notre base et avec des moyens de transmission sommaires, m'a procuré de grandes satisfactions. Sans la motivation des équipages, des mécaniciens et des équipes au sol, sans, aussi, le soutien sans faille du COTAM et de l'escadre, sans, enfin, la chance qui nous a servis plusieurs fois, nous n'aurions pas réussi.* »

5) Opération *Verveine* : l'heure des bilans

Enseignement pour l'armée de l'air

Du point de vue de la quantité et de la durée, le pont aérien mis en place entre le Maroc et le Zaïre présente un bilan relativement modeste en comparaison de Berlin (1948), le plus important en termes de volume, et de Sarajevo (1992) « *le pont le plus long* ». Pour autant, ses données chiffrées ne doivent pas occulter la maîtrise des facteurs tactiques et techniques qu'a démontrée l'armée de l'air à cette occasion. Pour reprendre les termes de Victor Bréhat, « *ce pont aérien se révèle aussi un excellent banc d'essai de la capacité de réaction et d'intervention extérieure du transport aérien militaire* ».

D'ailleurs les hautes autorités marquent leur satisfaction officielle à l'occasion d'une cérémonie le 11 mai sur la base d'Orléans-Bricy. À cette occasion, la 61^e escadre de transport est citée à l'ordre de l'armée de l'air et se voit décorée de la médaille aéronautique des mains de monsieur Yvon Bourges, ministre de la Défense qui, dans son discours, a souligné le rôle essentiel de la composante transport dans le dénouement de la crise.



Au-delà de la critique élogieuse, le retour d'expérience fait apparaître l'impérieuse prise en compte d'un vaste spectre de « *what if* », qu'ils soient d'ordre technique, diplomatique, juridique, logistique et humain. Citons de façon non exhaustive :

- ❖ choix des itinéraires et des escales en fonction des autorisations accordées par les États ;
- ❖ liaison avec l'autorité centrale, en particulier par moyens de communication protégés ;
- ❖ connaissance préalable de l'environnement aussi bien d'ordre météorologique (influence sur la capacité d'import), qu'aéroportuaires (état des infrastructures, capacité de stationnement, avitaillement...) et surtout sécuritaire ;
- ❖ hébergement et subsistance du personnel soumis à un taux d'effort exceptionnel et abonné au régime « ration et lit de camp » sous ces latitudes équatoriales.

À cet égard, *Verveine* et l'amélioration des techniques dans l'art de la projection de la force préfigurent les succès des futures opérations de ce type, en particulier *Léopard* dès 1978 dans cette même province du Shaba ou lors des interventions à venir au Tchad.

Toujours selon Victor Bréhat, la réussite technique de l'opération « *confirme la valeur intrinsèque de l'avion cargo C-160, ainsi que l'excellent rodage aux situations du temps de crise des moyens de commandement, de mise en œuvre et d'exécution du transport aérien militaire. Indirectement, Verveine actualise le problème de la relance de la chaîne Transall souhaitée par l'armée de l'air. En l'absence d'avions cargos militaires à long rayon d'action, elle illustre aussi l'intérêt de la complémentarité des moyens de transport aériens civils et militaires pour les interventions à caractère stratégique du temps de crise* ». Au bilan, le programme *Transall* bénéficiera d'un second souffle qui aboutira à la mise en service des *Transall C-160-NG* qui constituent toujours à ce jour la cheville ouvrière de la projection de force en Afrique et partout dans le monde.

Un signal fort en matière de politique extérieure

Les 20 et 21 avril, soit quatre jours après le désengagement du dispositif aérien se tient la quatrième conférence franco-africaine de Dakar. À cette occasion, la déclaration de Valéry Giscard d'Estaing met en avant l'opération *Verveine* et précise que « *chaque État africain a droit à la sécurité de ses frontières, quelles que soient ses opinions idéologiques* ». Ce discours, au demeurant bien accueilli par les dix-huit délégations africaines, consolide le lien fort qui unissait l'opération militaire à sa finalité politique.

Les précautions qui ont entouré l'opération *Verveine* ont permis d'éviter de nombreuses critiques aussi bien en métropole que sur le continent africain. Hormis la condamnation logique de l'URSS et de ses séides occidentaux, les réactions sont demeurées très prudentes, signe de réussite.

Tout bien considéré, la France a su concilier indépendance nationale, dans la décision, dans le choix des modes d'action, dans l'utilisation de ses moyens, avec le principe de solidarité avec ses alliés. La diplomatie aérienne s'est inscrite dans les prérogatives régaliennes du chef de l'État en matière de politique extérieure et dans son rôle de chef des armées. Pour autant, cette opération aérienne n'a constitué que la partie visible de l'iceberg. Dans l'entreprise « *politique extérieure* », l'outil militaire « *projection* » a certes joué un rôle essentiel, mais non total. L'énorme machine diplomatique fonctionnait à plein régime à destination des chancelleries africaines, belge et américaine. Dans ce dernier cas, le soutien indispensable de Washington s'est avéré « *limité et mesuré* », aux dires du secrétaire d'État américain chargé des affaires africaines. La diplomatie française bénéficiait par là même du blanc-seing de l'administration Carter qui était toute disposée à contrer la menace soviéto-cubaine en Afrique centrale tout en évitant l'engagement.

La bonne impression d'ensemble est appuyée par l'analyse de Dmitri-Georges Lavroff selon lequel l'opération *Verveine* est un double succès politique pour la France parce qu'« elle manifestait, tout d'abord, sa qualité de puissance liée au continent africain. Dans une période où les chefs de l'Afrique modérée avaient été choqués par l'inaction des puissances occidentales en face de l'intervention socialiste en Angola, elle se comportait comme un État soucieux de protéger les gouvernements qui lui avaient fait confiance. Ensuite, elle jouait son rôle de chef de file de l'Afrique francophone en agissant conjointement avec le Maroc et le Zaïre⁷³ ».

« *L'Afrique aux Africains* » : telle était l'idée maîtresse retenue par le président Giscard d'Estaing. En limitant l'empreinte géographique des forces armées françaises et en laissant l'initiative des opérations militaires coercitives à la seule initiative des forces continentales, l'opération *Verveine* a préfiguré un concept qui ne verrait le jour que deux décennies plus tard, à savoir le concept RECAMP⁷⁴. L'opération a permis d'aboutir à une solution africaine en limitant l'intervention étrangère au continent à la seule manœuvre de support. De ce point de vue, l'opération *Verveine* a démontré toute son actualité et mérite à ce titre d'être intégrée dans la typologie des actions de la diplomatie aérienne. ●

73 Dmitri-Georges Lavroff, article Zaïre, *Encyclopædia Universalis*, 1978, p. 446.

74 RECAMP : renforcement des capacités africaines de maintien de la paix.



Air Diplomacy: The United States Air Force's Contribution to American Diplomacy

Dr. Adam B. Lowther, Faculty Researcher and Defense Analyst,
Air Force Research Institute, USAF

“Diplomacy is the police in grand costume.”—Napoléon Bonaparte (1805)

“All diplomacy is a continuation of war by other means.”—Zhou Enlai (1954)

Introduction

Air diplomacy is a concept broadly understood to encompass the use of airpower for diplomatic purposes. Despite the lack of a clear definition, the average Airmen understands that the United States Air Force (USAF) conducts diplomatic missions. And, while air diplomacy does not exist as an operational or strategic concept, it is an important capability of the US Air Force. Because airpower is characterized by speed, range, and flexibility, policy makers frequently call on the Air Force to conduct *ad hoc* and permanent diplomatic missions. Ranging from humanitarian relief operations to “train, advise, and equip” programs, the US Air Force offers the president options for the conduct of American diplomacy that are rarely duplicated elsewhere in government.

Often going unnoticed, Airmen further the interests of the United States through a range of diplomatic missions, which are understood by few—even within the Air Force. The relative youth of airpower, the breadth of USAF global engagement, and two decades (1990-2010) of high operational tempo may partially explain why air diplomacy receives only limited attention within the service and the broad

der policy debate. But, with the United States withdrawing troops from Iraq and an expected withdrawal from Afghanistan of some or all American forces in 2011, air diplomacy has the potential to play a leading role in the conduct of American foreign policy over the coming decade or more. As the Obama administration looks to chart a path distinctly different from that of President Bush, the Air Force stands to play a leading role in representing the nation around the globe.

However, before air diplomacy can play a leading role in American foreign policy a discussion of its strengths and weaknesses is needed. Three questions are appropriate to the discussion: (1) What is diplomacy? (2) How does the United States Air Force conduct diplomacy? (3) Why is air diplomacy increasingly important?

Additionally, the development of an air diplomacy strategy is recommended in an effort to coordinate Air Force diplomatic efforts. Once a strategy is developed, the Air Force must promote air diplomacy as a cost effective alternative to a large overseas presence and a preventive approach to conflict without major alterations to existing programmatic decisions.

What is diplomacy?

History

Diplomacy, derived from the Greek word *diploun* (to fold), came into widespread use within the Roman Empire when passports were required by those traveling on imperial roads. They took the form of metal plates which were sewn together and folded. These passports quickly became known as diplomas⁷⁵. As commerce expanded and imperial roads were more widely used, a trained body of men was created to index, decipher, and preserve these documents for the imperial archive.

Centuries earlier, however, the Greeks developed a less permanent form of diplomacy that was widely used throughout the Eastern Mediterranean. City states employed the: *angelos* (messenger), *keryx* (herald), and *proxenos* (Greek citizen representing a foreign government) to conduct interstate relations, often on a temporary basis.⁷⁶ Formal embassies were also commonly used by the Greeks on an *ad hoc* basis. Ambassadors were selected for their rhetorical skill and sent to a foreign court or assembly to deliver a message in an eloquent and persuasive manner. Ambassadors were also expected to withstand the withering barrage of questions posed by the king or assembly.

Modern Diplomacy

Two millennia later, diplomacy is a ubiquitous term with no widely accepted definition. While it is generally associated with peaceful relations between states, it comes in many forms. Perhaps the most comprehensive definition of traditional diplomacy is that of Elmer Plischke. He writes :

Diplomacy is the political process by which political entities (generally states) establish and maintain official relations, direct and indirect,

*with one another, in pursuing their respective goals, objectives, interests, and substantive and procedural policies in the international environment; as a political process it is dynamic, adaptive, and changing, and it constitutes a continuum; functionally it embraces both the making and implementation of foreign policy at all levels, centrally and in the field, and involves essentially, but is not restricted to the functions of representation, reporting, communicating, negotiating, and maneuvering, as well as caring for the interests of nationals abroad.*⁷⁷

Keith Hamilton and Richard Langhorne describe diplomacy as simply "...the peaceful conduct of relations amongst political entities, their principals, and accredited agents..."⁷⁸. While these definitions are a useful starting point for an understanding of what is commonly referred to as traditional diplomacy, they fail to capture the full range of ways in which diplomacy is understood today. Further description provides greater insight. S. L. Roy suggests diplomacy, broadly speaking, consists of eight characteristics:

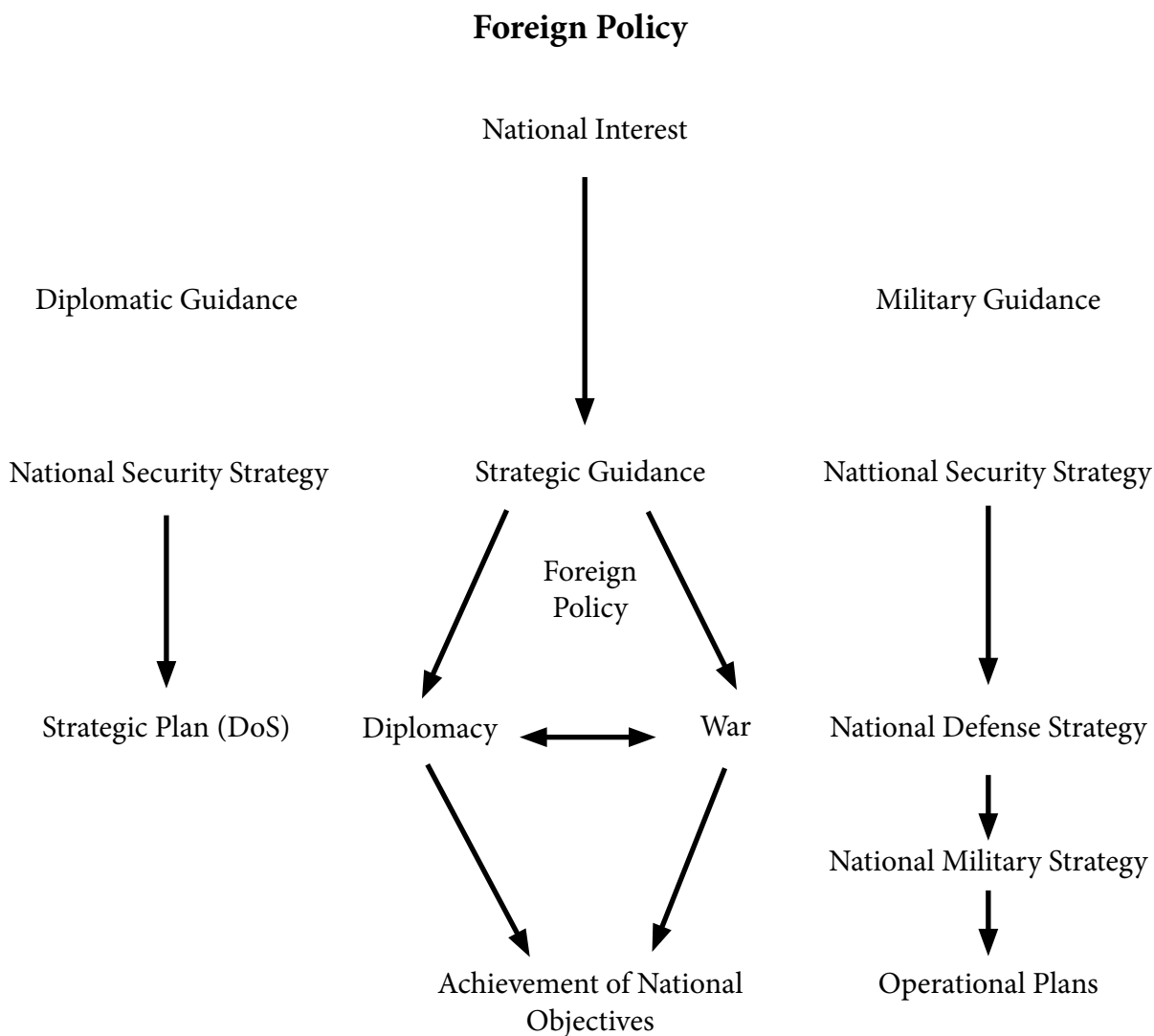
- ❖ Diplomacy is conducted to preserve the security of the state.
- ❖ Negotiation is the most important characteristic of diplomacy.
- ❖ Negotiations are conducted to further the interest of the state.
- ❖ Diplomacy is conducted to safeguard the interests of the state through peaceful means.
- ❖ Diplomacy is often conducted in preparation for war.
- ❖ Diplomacy is closely connected to the foreign policy objectives of the state.
- ❖ Modern Diplomacy is a function of the state.

⁷⁷ Harvey J. Langholtz, "The Psychology of Diplomacy" *The Psychology of Diplomacy*, eds. Harvey J. Langholtz and Chris E. Stout (Westport, CT: Praeger Publishing, 2004), 1.

⁷⁸ Hamilton & Langhorne, *The Practice of Diplomacy*, 1. Hedley Bull offers a similar definition when he suggests that diplomacy is "...the conduct of relations between states and other entities with standing in world politics by official agents and by peaceful means." Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: McMillan, 1985), 162.

⁷⁵ S. L. Roy, *Diplomacy* (New Delhi, Sterling Publishers, 1984), 1.

⁷⁶ Keith Hamilton & Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration* (New York: Routledge, 1995), 9.



❖ Diplomacy is inseparably bound to inter-state representation.⁷⁹

States also use diplomacy to: promote economic interests (trade), protect citizens abroad, propagate culture and ideology, enhance national prestige, promote friendship, and isolate adversaries. And, as A. F. K. Organski notes, diplomacy is the least expensive way to exercise power in international affairs.⁸⁰ Above all, diplomacy is one of two elements of foreign policy, the other being war. Both diplomacy and war are means to an end rather than ends in themselves. Thus, the relationship between

diplomacy and war can be visualized in the following way.

Thirteen Types of Modern Diplomacy

The broad literature on diplomatic theory and practice suggests that states typically conduct thirteen types of diplomacy. Each is differentiated by the means employed and ends sought. Although each of the thirteen types of diplomacy varies to a significant degree, they do not form a typology of mutually exclusive or exhaustive concepts. Each type of diplomacy has significant overlap with other forms and they do not necessarily share widely accepted definitions. It is useful, however, to identify each type of diplomacy because it provides clarity when later discussing diplo-

⁷⁹ Roy, *Diplomacy*, 3-4.

⁸⁰ A. F. K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1968), 401.

macy conducted by the US Air Force and air diplomacy as a concept.

Traditional Diplomacy

Traditional diplomacy, defined above, is distinguished from other forms of diplomacy largely by the actors responsible for its conduct. A professional diplomatic corps applies "...intelligence and tact to the conduct of official relations between the governments of independent states."⁸¹ Operating within an established and accepted framework, diplomats focus on promoting cooperation and accommodation through negotiation. The permanent exchange of diplomats promotes regular interaction between countries. Traditional diplomacy often values the process as much as achieving specific objectives because an acceptance of international diplomatic norms creates a broader culture of interaction that is highly valued by professional diplomats.

Commercial Diplomacy

Commercial diplomacy focuses on securing trade agreements that promote the economic interests of individuals, corporations, and industries (public or private) believed to support national interests. It is designed to influence the policies of foreign governments with respect to regulatory decisions, foreign direct investment, and trade.⁸² Officials from departments/ministries, such as state/foreign affairs, treasury/finance, agriculture, commerce/industry, labor, health, transportation, and environment, for example, interact with their foreign counterparts and private citizens representing corporations, trade organizations, unions, and other private groups.⁸³ Because a far wider array of public officials and private citizens representing a wide array of interests conduct commercial diplomacy, it often lacks the same formality

and clarity seen in traditional diplomacy. It is, however, perhaps the most significant form of daily (or routine) diplomacy because of the economic importance of trade relations.⁸⁴

Totalitarian Diplomacy

Since the collapse of the Soviet Union and the Warsaw Pact almost a generation ago, the number of states practicing totalitarian diplomacy experienced a precipitous decline. This form of diplomacy is marked by its forceful, inflexible, and seemingly irrational nature. It attempts to propagate a single viewpoint, often geared toward justifying its actions toward its domestic population to a critical international community. As the example of North Korea illustrates, totalitarian diplomacy can often take the form of threats against members of the international community or to stability within the international system.⁸⁵ Unlike diplomacy in democratic states, popular control is absent and attempts to influence the public of a state practicing totalitarian diplomacy are most often unsuccessful. Propaganda and deception are two of the most common tools used by practitioners of totalitarian diplomacy.⁸⁶

Conference Diplomacy

Conference Diplomacy has a venerable history in the Western world dating back most notably to the Concert of Europe that emerged after the Napoleonic wars.⁸⁷ This type of diplomacy is most widely known for its reliance on international committees

⁸¹ Earnest Satow, *Guide to Diplomatic Practice* (London: Longman, 1932), 1.

⁸² For a discussion of commercial diplomacy see www.commercialdiplomacy.org.

⁸³ Roy, *Diplomacy*, 98.

⁸⁴ See Michel Kostecki & Olivier Naray, *Commercial Diplomacy and International Business* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations, 2007).

⁸⁵ Daniel A. Pinkston, "North Korea's Foreign Policy Towards the United States," *Strategic Insights*, Vol. 5, Issue 7 (September 2006), http://cns.miis.edu/other/pinkston_strategic_insights_sep06.pdf.

⁸⁶ Roy, *Diplomacy*, 104. See also Ernst Presseisen, *Germany and Japan: A Study in Totalitarian Diplomacy 1933-1941* (The Hague: Nijhoff, 1958).

⁸⁷ Richard Elrod, "The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System," *World Politics* 28, No. 2 (January 1976), 159-174.



which either meet at regularly scheduled times or when summoned to solve a problem before it leads to conflict. Conference diplomacy can often have the effect of drawing in states that would otherwise prefer not to participate because of its ability to shape international norms. In the modern day, the United Nations, World Trade Organization, G8, and NATO are a few of the more well known international committees that practice conference diplomacy.⁸⁸

Public Diplomacy

Edward R. Murrow once described American public diplomacy as “telling America’s story,” which is a succinct and useful description. In the post-9/11 era, “winning hearts and minds” became the catch phrase frequently used to describe the American public diplomacy effort. Tuch defines public diplomacy as an attempt to communicate with foreign publics in to convey a nation’s ideas, ideals, customs, culture, goals, and policy.⁸⁹ According to Ambassador Christopher Ross, the central objective of public diplomacy is “to articulate U.S. policy clearly in as many media and languages as are necessary to ensure that the message is received.”⁹⁰ It can also be conducted to develop a sense of awe in the mind of a potential adversary, reducing his willingness to challenge the United States. Effective public diplomacy, perhaps more than any other type of diplomacy, requires the practitioner to have a keen understanding of the customs, culture, history, language, politics, and religion of the target audience. In the end, it is the hearer that determines the effectiveness of the message that the sender attempts to convey.

88 Johan Kaufman, *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis* (Leiden, Netherlands: Kluwer Law Int., 1988).

89 Hans Tuch, *Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas* (New York: St. Martin’s Press, 1990), 3.

90 Christopher Ross, “Public Diplomacy Comes of Age” *The Washington Quarterly* 25, No. 2 (Spring 2002), 77.

Preventive Diplomacy

The term preventive diplomacy was coined by Dag Hammarskjöld in the introduction to the *15th Annual Report* (1960) of the United Nations General Assembly. Broadly understood, preventive diplomacy targets parties to a *potential* conflict before force is used. It seeks to de-escalate tensions by negotiating a resolution to grievances. Preventive diplomacy is also most frequently conducted by a third party with no equities in the outcome of an agreement. By offering an impartial arbiter, it seeks to bring adversaries to the bargaining table.⁹¹

Resource Diplomacy

Resource diplomacy exists as a unique type of diplomacy because of its singular focus on four vital interests: food, energy, water, and minerals.⁹² While it is conducted by every country, resource diplomacy is given widespread attention when conducted by major powers. When it fails, as it often does, states will go to war to secure what they consider to be vital resources. In the future, resource diplomacy is likely to play an increasingly important role as great powers such as the United States and China find themselves in competition for oil and minerals in Africa, the Middle East, and elsewhere.⁹³ In some instances, countries possessing natural resources may use their resources to coerce their diplomatic partners. Russia’s willingness to cut off its oil and natural gas exports to Eastern Europe is an example, as is the oil embargo of 1973-1974.⁹⁴

91 Boutros Boutros Gali, “Challenges of Preventive Diplomacy” in Kevin Cahill ed., *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start* (New York: Basic Books, 1996), 16-32.

92 Martin E. Goldstein, *America’s Foreign Policy: Drift or Decision* (Wilmington, DE: Scholarly Resources Inc., 1984), 479-528.

93 Ian Taylor, *Unpacking China’s Resource Diplomacy in Africa* (Zurich: Swiss Federal Institute of Technology, 2007).

94 Keith Crane, et. al., *Imported Oil and US National Security* (Santa Monica, CA: RAND Publishing, 2007), 27-29.

Humanitarian Diplomacy

Humanitarian diplomacy is relatively new, developing in the post-World War II period. It is often designed to aid at-risk populations in the wake of a natural or man-made disaster by providing food, shelter, clothing, and security.⁹⁵ The Marshall Plan for European recovery in the aftermath of World War II represents a broad-based humanitarian relief effort to help European nations care for the victims of war and jump-start economic recovery efforts. Fundamentally, it is active diplomacy. Frequently, humanitarian diplomacy is improvisational, which leads to non-governmental organizations playing a major role in its conduct. Usually, its practitioners are more risk-acceptant than their counterparts in the Foreign Service. Because of frequent shortages of money and necessities, humanitarian diplomats regularly turn to the international press to appeal for support. When states conduct humanitarian diplomacy, as they often do, in addition to aiding those in need, the interests of the state are always a central consideration.⁹⁶

Protective Diplomacy

Protective diplomacy aims to provide physical protection to the citizens of a country abroad or to groups of civilians (ethnic or religious minorities, tribal groups, etc...) that may be facing persecution or are in harm's way. Although a relatively new concept lacking a substantive scholarly literature, the International Conference on Protective Diplomacy and Peace Making was held in May 2009 and sought to develop an approach to conducting protective diplomacy. While it is often conducted with the threat of military force as a constant option, protective diplomacy is unique because of its singular and limited objective.

⁹⁵ Larry Minear & Hazel Smith, eds., *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft* (New York: United Nations University Press, 2007), 7-14.

⁹⁶ See Stephen Browne, *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?* (London: Earthscan, 2006) and Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, and Domestic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2007).

Military Diplomacy

In the era of violent Islamic fundamentalism, just as during the Cold War, military diplomacy plays a key role in the conduct of foreign policy, particularly for the United States. James Willard defines it as "the conduct by military diplomats of negotiating and other relations between nations, nations' militaries, and nations' citizens aimed at influencing the environment in which the military operates."⁹⁷ It can take a number of forms ranging from the sale of weapons systems to the training of foreign troops. Although the Defense Attaché serves as the accredited military diplomat in a country, in the United States, regional combatant commanders often play a greater role in the conduct of military diplomacy in their region than the Defense Attaché.⁹⁸ Reality, however, dictates that every American serviceman abroad effectively serves as a military diplomat. As scholars have noted, diplomacy does not end when war begins. And, in many instances, foreign governments and their citizens interact with the American military far more regularly than they do members of the US Foreign Service.

Coercive Diplomacy

Coercive diplomacy is defined by both its means and ends. It applies the threat of violence in a manner and magnitude sufficient to persuade an opponent to cease aggression without requiring the actual use of violence.⁹⁹ Alexander George described coercive diplomacy as "forceful persuasion."¹⁰⁰ But, it can also include positive inducements, such as aid

⁹⁷ James Willard, *Military Diplomacy: An Essential Tool of Foreign Policy at the Theatre Strategic Level* (Fort Leavenworth, KS: School for Advanced Military Studies, 2006), 6-7.

⁹⁸ Timothy Shea, "Transforming Military Diplomacy" 38 (Fall 2005) 49-52.

⁹⁹ Bruce Jentleson, *Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World* (Muscatine, IA: Stanley Foundation, 2006), 2.

¹⁰⁰ Alexander George, quoted in Robert Art & Patrick Cronin, eds., *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington DC: United States Institute of Peace, 2003), 6.



or the transfer of technologies. In one study, Robert Art and Patrick Cronin found that coercive diplomacy succeeded 32 percent of the time.¹⁰¹ Further, they suggest that it works best when denial rather than punishment is the primary approach employed. Some scholars view the American preference for coercive diplomacy with skepticism. Hazel Smith suggests, “The use of the qualifier ‘coercive’ strips the concept of diplomacy of its intrinsic utility, which is to explain how international political entities achieve objectives through peaceful means.”¹⁰² Despite its critics, coercive diplomacy is frequently conducted by the US military and is unlikely to disappear from use any time soon.

Diplomacy by Deterrence

Categorizing deterrence as a type of diplomacy is unlikely to achieve universal acceptance. Throughout much of the literature, diplomacy and deterrence are viewed as mutually distinct concepts.¹⁰³ There is, however, reason to consider deterrence within the typology of diplomacy. Patrick Morgan suggests that “the essence of deterrence is that one party prevents another from doing something the first party does not want by threatening to harm the other party seriously if it does.”¹⁰⁴ This description does not vary greatly from the definition of coercive diplomacy. Anne Sartori, however, writes, “Deterrence is the use of a particular subset of language—deterrent threats—to attempt to convey the information that a state is willing to fight over a disputed issue or issues. Thus, deterrent threats are a form of

diplomacy.”¹⁰⁵ Although the Cold War led to the linking of deterrence and nuclear weapons, it should be understood as having a much broader applicability and a capacity to use the tools of diplomacy (negotiation, compromise, communication) to achieve acceptable outcome.

Transformational Diplomacy

Transformational diplomacy was coined when former Secretary of State Condoleezza Rice spoke to an audience of Georgetown University students saying, “I would define transformational diplomacy this way: to work with our many partners around the world, to build and sustain democratic, well governed states that will respond to the needs of their people and conduct themselves responsibly in the international system.”¹⁰⁶ Commonly associated with the George W. Bush administration and the neo-conservative approach to foreign policy, which adhered to an active approach to the Democratic Peace Theory, this approach accepts the imposition of democracy by force in some cases. President Clinton also conducted this form of diplomacy in Haiti (1994-1995) and elsewhere, but preferred to use economic levers to achieve his administration’s objectives. The future of transformational democracy as an accepted type of diplomacy is in doubt because of the international discord its conduct created with the Iraq War.

Conceptualizing Diplomacy

With these descriptions in mind, it is easy to see that there is substantive overlap between the various types of diplomacy. Dividing diplomacy into two broad groups—incentive-based and threat-based—may provide additional clarity. Incentive-based diplomacy does not rely on the threat of force for success. Rather, it succeeds when states engaged in diplomatic negotiations reach an agreement that is

¹⁰¹ *Ibid.*, 387.

¹⁰² Hazel Smith, “Humanitarian Diplomacy: Theory and Practice,” Larry Minear & Hazel Smith, eds., *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft* (New York: United Nations University Press, 2007), 42.

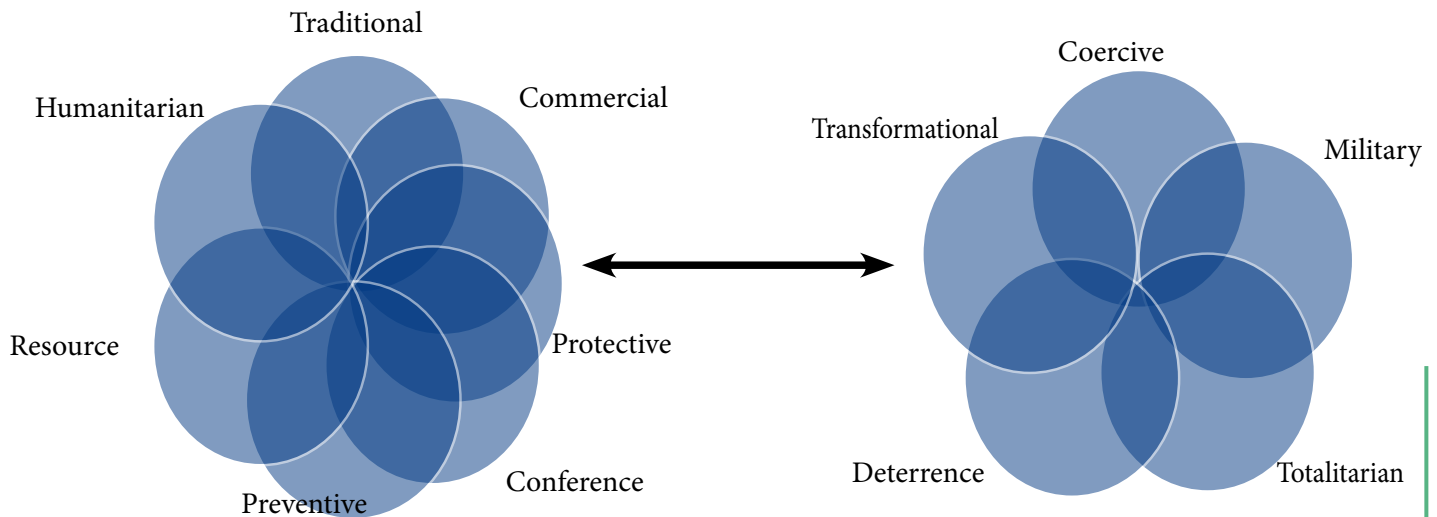
¹⁰³ See Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966) and Lawrence Freedman, *Deterrence* (Malden, MA: Polity Press, 2004).

¹⁰⁴ Patrick Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 1.

¹⁰⁵ Anne Sartori, *Deterrence by Diplomacy* (Princeton: Princeton University Press, 2005), 4.

¹⁰⁶ Justin Vaisse, “Transformational Diplomacy” *Chailot Papers*, No. 103 (June 2007), 7.

Incentive and Threat Based Diplomacy



mutually beneficial. Threat-based diplomacy relies on coercive means, such as the threat of force. For the United States, the use of incentive-based diplomacy is likely to increase as the current administration may well signal a clear shift away from the use of force to further American interests. This provides the US Air Force an opportunity to play a greater role in the conduct of American diplomacy—particularly incentive-based diplomacy. The large number of unarmed aircraft in the fleet does not represent a latent threat as is the case with ground units. Thus, it is possible for the USAF to decouple diplomacy from the threatened use of force in a way other services cannot.

As the following figure illustrates, more than one type of diplomacy may be employed at any given time as the president uses multiple forms of national power. During war, diplomacy is often conducted while militaries are engaged in hostilities, making it difficult to clearly distinguish between the two.

For example, public diplomacy is not included in either diagram because it is often an element of both incentive and threat-based approaches. This dilemma serves to highlight the complexity of diplomacy.

What follows is a discussion of how the United States Air Force conducts air diplomacy in times of peace and war. Although the discussion does not provide an exhaustive list of US Air Force diplomatic missions, it highlights the breath of air diplomacy through a number of examples.

How does the United States Air Force conduct air diplomacy?

The conduct of diplomacy comes naturally to the United States Air Force. While the service cannot perform every time of diplomacy, its experience conducting traditional, commercial, public, humanitarian, protective, deterrence, military, and coercive diplomacy make the Air Force a capable instrument of American foreign policy. And, the ability to perform these diplomatic missions is the nexus of air diplomacy. Some examples are illustrative.

Air Diplomacy: Public

When aviation enthusiasts within the Army first began attempting to convince the United States Army, Congress, and the American people that aviation deserved their support,



they undertook a large scale public diplomacy campaign. Members of the fledgling Aviation Section sent its small fleet of aircraft on a cross-country tour in 1910. The effort was successful and eventually led to widespread support for military aviation.¹⁰⁷ This was perhaps the earliest example of air diplomacy.

Throughout the first three decades of its existence, the Aviation Section (1914-1918), Air Service (1918-1926), and Air Corps (1926-1941) became adept at the conduct of diplomacy at home as leading aviators, such as Brigadier General William “Billy” Mitchell and Major General Mason Patrick, worked tirelessly to increase the budget and prestige of military aviation.

Well before the establishment of an independent air force, the Army Air Corps conducted what may well be the first overseas air diplomacy mission. To showcase the new B-17, demonstrate American power, and counter-balance growing German and Italian influence in Latin America, six B-17s under the command of Lieutenant Colonel Robert Olds deployed on a public diplomacy mission from the United States to Buenos Aires for the inauguration of President Roberto Ortiz in February 1938.¹⁰⁸

Future general LeMay served as the lead navigator for the mission which eventually won the 1938 MacKay Trophy as the most meritorious flight of the year. The mission was a success and also played an important role in the development of aircraft navigation techniques. Most importantly it established a precedent of engagement which continues to the present. Other public diplomacy missions include regular participation in international air shows, hosting international conferences, transporting foreign dignitaries and media

aboard US Air Force aircraft, and regular “show the flag” flights to foreign air bases. The most well known of the US Air Force’s public diplomacy missions is conducted by the 89th Airlift Wing, home of Air Force One and one of the most widely recognized symbols of the United States in the world.¹⁰⁹

Air Diplomacy: Humanitarian

Humanitarian diplomacy is a particular specialty of the US Air Force because of the speed in which it can respond to a crisis. There is perhaps no more well-known relief operation in American history than the Berlin Airlift. Almost a decade after the Army Air Corps conducted its first public diplomacy mission the US Air Force was called upon to provide the food, water, and fuel needed for survival by the people of West Berlin. After the Soviet Union and the Western Allies reached an impasse in June 1948, the Soviets closed all land and river access to Berlin (June 24, 1948-May 12, 1949). The American response to the Berlin Blockade was stunning. Initially led by United States Air Forces Europe (USAFE) Commander General Curtis LeMay, the US Air Force, the Royal Air Force, and air forces of the British Commonwealth supplied Berlin with more than enough of the necessities required for survival. Lasting almost a year, the Berlin Airlift managed to deliver 13,000 tons per day of fuel and provisions. Eventually the Soviet Union relented. The success of Operation Vittles was a tremendous air diplomacy victory for the United States. Not only did it highlight the ability of the allies to provide humanitarian assistance on a massive scale, a conflict between the United States and the Soviet Union was avoided.¹¹⁰

¹⁰⁷ Warren Kozak, *LeMay* (Washington, DC: Regnery, 2009), 1-5.

¹⁰⁸ Irwin Gellman, *Good Neighbor Policy* (Baltimore: John’s Hopkins University Press, 1979), 127-128 and Frank McCann, *The Brazilian-American Alliance* (Princeton: Princeton University Press, 1974) 108-113.

¹⁰⁹ Tom Baldwin and Gerard Baker, “Behind the Story: On Board Flying Virility Symbol,” *London Times* (June 11, 2008) http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article4107841.ece.

¹¹⁰ Roger Miller, *To Save a City: The Berlin Airlift 1948-1949* (Washington, DC: Government Printing Office, 1998).

More recent examples of US Air Force participation in humanitarian diplomacy include: Provide Hope (1992-1994) in the Former Soviet Union, Provide Promise (1992-1996) in Bosnia-Herzegovina, and Operation Support Hope (1994) in Rwanda. When a 7.9 magnitude earthquake struck a remote region of Sichuan Province China on May 12, 2008, two US Air Force C-17s deployed from Hickam and Elmendorf Air Force Bases with desperately needed relief supplies, arriving on May 18.¹¹¹ Currently, Joint Task Force Port Opening is assisting with Haitian earthquake relief.¹¹² These examples are only a few of the humanitarian operations conducted by the US Air Force. Because of its ability to deploy rapidly to locations around the world, it is undoubtedly the United States's best tool for providing immediate assistance. At a relatively low cost, these diplomatic missions build goodwill with governments and citizens around the globe.

Air Diplomacy: Military, Commercial, and Traditional

The US Air Force has a long history of what it now calls "Building Partnerships." In recent years, the *Building Partnership Capacity: QDR Execution Roadmap* (2006) and the *Global Partnership Strategy* (2008) lay out the approach of the Department of Defense and the US Air Force for conducting what may best be described as a combination of commercial, military, and traditional diplomacy.¹¹³ However, it should be noted that current efforts are not the first for the Air Force. Dating back to 1941, the Army Air Forces provided Britain and the allies with

large quantities of aircraft and supplies under the auspices of the Lend-Lease Program (1941-1945).¹¹⁴ Today's missions pale in comparison in their size and scope, but are an important element of American diplomacy.

Current efforts primarily fall within the "train, advise, and assist" aspect of military diplomacy. While the sale of weapons systems to foreign governments—through the Office of Defense Cooperation found at many American embassies—often receives the most attention, this example of commercial diplomacy is limited in scope. The US Air Force spends the majority of its effort providing training, advice, and assistance to foreign air forces. One example of such efforts is found in the Inter-American Air Forces Academy (IAFA) at Lackland Air Force Base. By providing a range of training courses in Spanish to officers and enlisted personnel from Latin American countries, IAFA assists in creating professional air forces in the region, strengthens ties between the United States and Latin America, and builds relationships with future leaders of Latin American air forces.¹¹⁵ The officers who attend IAFA may also receive additional professional military education (PME) in the United States, such as the Air Command and Staff College or Air War College. Not only do these programs yield the positive effects mentioned, but they also provide the best officers—of their respective air forces—with a stronger grounding in the skills necessary to lead a professional air force, capable of operating jointly with the United States. Officers who attend PME in the United States are also more adept at correctly reading diplomatic signals sent by the United States to their respective governments because of the cultural knowledge gained while a PME student. Thus, the probability of misunderstanding declines.¹¹⁶

¹¹¹ Public Affairs Office, "US Air Force to Deliver PRC Relief Supplies" United States Pacific Command (16, May 2008).

¹¹² Air Force Doctrine Center, *Air Force Doctrine Document 1-1* (Maxwell AFB, AL: Air University Press, 2003), 24. Jim Garamone, "Joint Task Force Organizes Haitian Airport" *American Forces Press Service* (January 28, 2010) <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=57776>

¹¹³ Gordon England, *Building Partnership Capacity: QDR Execution Roadmap* (Washington, DC: Department of Defense, 2006). Bruce Lemkin, *Global Partnership Strategy* (Washington, DC: United States Air Force, 2008).

¹¹⁴ Thomas Parrish, *To Keep the British Isles Afloat: FDR's Men in Churchill's London, 1941* (Washington, DC: Smithsonian, 2009).

¹¹⁵ See <http://www.lackland.af.mil/IAAFA/>

¹¹⁶ See Joban Kurbalija and Hannah Slavik, eds., *Language and Diplomacy* (Msida: DiploProjects, 2001).



Air Diplomacy: Preventive

Operation Provide Comfort/Northern Watch (1991-2003) and Operation Southern Watch (1992-2003) are examples of preventive diplomacy. During Provide Comfort/Northern Watch the US Air Force warned Saddam Hussein that further attacks against the Kurds in Northern Iraq would not be tolerated. On rare occasions, American fighters used force, but the mission was an overwhelming success and achieved its objective of preventing further attacks against Kurdish enclaves.¹¹⁷ Southern Watch was similar in character. Saddam Hussein's regime was denied use of the air south of the 33rd parallel in an effort to protect the Shi'i from further depredations. While not completely successful in protecting them from the regime, it did prevent the Iraqi Air Force from using airpower in the South.¹¹⁸

Air Diplomacy: Coercive

When incentive-based diplomacy is believed insufficient to accomplish American objectives, the US Air Force is often called upon to conduct coercive diplomacy. What makes the conduct of coercive diplomacy particularly difficult to distinguish from combat operations is that the two are often intertwined. Diplomacy often precedes the limited use of force, which is then followed by a threat to use greater force. Operations such as El Dorado Canyon (1986), Deliberate Force (1995), and Allied Force (1999) are examples of airpower's use in for both coercive diplomacy and actual force.¹¹⁹ One example of the US Air Force conducting coercive diplomacy that did

not require the use of force was the Cuban Missile Crisis (1962). Soon after the crisis began in mid-October Strategic Air Command deployed a large number of its Strategic nuclear bombers to Florida and the Southeast. At Air Force bases such as Homestead, MacDill, and McCoy B-47s sat wing tip to wing tip waiting to drop their nuclear payloads on Cuba. Aware of SAC's redeployment of nuclear bombers, the Soviet leadership backed down. Asserting that the peaceful resolution of the Cuban Missile Crisis was the direct result of the Air Force's actions is difficult, but determining the success of coercive diplomacy is by its nature prone to uncertainty.

Air Diplomacy: Deterrence

One final example of air diplomacy is of particular importance: nuclear deterrence—a core function of the US Air Force. For more than sixty years this mission has played a central role in shaping the composition and culture of the US Air Force.¹²⁰ In maintaining a fleet of nuclear capable bombers and Intercontinental Ballistic Missiles (ICBM)—along with the US Navy's Submarine Launched Ballistic Missiles (SLBM)—the United States has successfully deterred nation-states from attacking the American homeland with conventional or nuclear weapons. Additionally, conflicts that may have otherwise escalated to large-scale conflicts were kept in check by the fear that limited war could escalate into a nuclear conflict.¹²¹ There can be little doubt that the nuclear arsenal is a key tool of American diplomacy.

Although not an exhaustive description of US Air Force diplomacy, the previous discussion illustrates a wide breadth of diplomatic activity ranging from traditional to coercive

¹¹⁷ Michael Knights, *Cradle of Conflict: Iraq and the Birth of Modern U.S. Military Power* (Annapolis: Naval Institute Press, 2005), 217-230.

¹¹⁸ Michael Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (New York: Holt, 2002), 71.

¹¹⁹ See A. Timothy Warnock, *Short of War: Major USAF Contingency Operations* (Maxwell AFB, AL: Air University Press, 2000), Dag Henriksen, *NATO's Gamble: Combining Diplomacy and Airpower in the Kosovo Crisis 1998-1999* (Annapolis: Naval Institute Press, 2007), Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo* (Westport, CT: Praeger, 2001).

¹²⁰ James A. Russell and James J. Wirtz, "United States Nuclear Strategy in the 21st Century," in Ian Kenyon and John Simpson, eds., *Deterrence and the New Global Security Environment* (New York: Routledge, 2006), 86-99. Dave Turner, *Strategic Air Command* (Paducah, KY: Turner Publishing, 1992).

¹²¹ Adam Lowther, *Challenging Nuclear Abolition* (Maxwell AFB, AL: Air University Press, 2009), 28.

diplomacy. What follows is a description of some of the elements necessary for developing an air diplomacy concept and the difficulty of distinguishing diplomacy from force.

Why is air diplomacy increasingly important?

In the opening pages of his seminal work, *Diplomacy*, former Secretary of State Henry Kissinger writes, "Torn between nostalgia for a pristine past and yearning for a perfect future, American thought has oscillated between isolationism and commitment, though, since the end of the Second World War, the realities of interdependence have predominated."¹²² Between 1945 and 1991 the world experienced a tumultuous period in which the United States and the Soviet Union vied for supremacy. Following the collapse of the USSR, violent Islamic fundamentalism rose to prominence as the single greatest challenge to American power. Through this transition from super-power adversary to ubiquitous challenger the Air Force continues to serve as the nation's primary provider of intelligence, surveillance, and reconnaissance, air superiority, long range strike, airlift, aerial refueling, and other important capabilities.

The current conflicts in Afghanistan and Iraq illustrate the demanding environment in which Airmen are asked to target al-Qaeda operatives one day and provide assistance to locals the next. Separating diplomacy from war is undoubtedly difficult, but it is a job that Airmen are proving exceeding adept at performing.

Air diplomacy is likely to become an increasingly important capability of the US Air Force in the years ahead for three primary reasons. First, as economists and planners forecast economic growth, defense budgets, and political conditions, there is evidence to suggest that slow economic growth, increased domestic

spending, and a high national debt will crowd out defense spending, making it difficult for the Air Force to replace aging airframes and maintain the same capabilities.¹²³ Rapidly increasing per-aircraft costs are also leading to a smaller fleet.¹²⁴ The following graph illustrates the decline in defense spending as a percentage of gross domestic product (GDP) over the last forty five years. And, based on President Obama's budget submissions, defense spending will decline further in the future.

Future reductions in defense spending are particularly detrimental for the Air Force which has maintained a high operational tempo for a generation. Beginning with Operation Desert Shield/Desert Storm (1990) and followed by such operations as Northern Watch, Southern Watch, Joint Endeavor, Allied Force, and current operations in Afghanistan and Iraq, airframe utilization rates will soon cause many aircraft to reach their end of service life.¹²⁵ Looking forward, it is clear that the acquisition dollars are not available to replace an aging fleet with anything approximating numerical parity. This will require fewer aircraft to perform what is likely to be a significant number of missions. Even if future aircraft are more capable than those they will replace, quantity has its own quality.

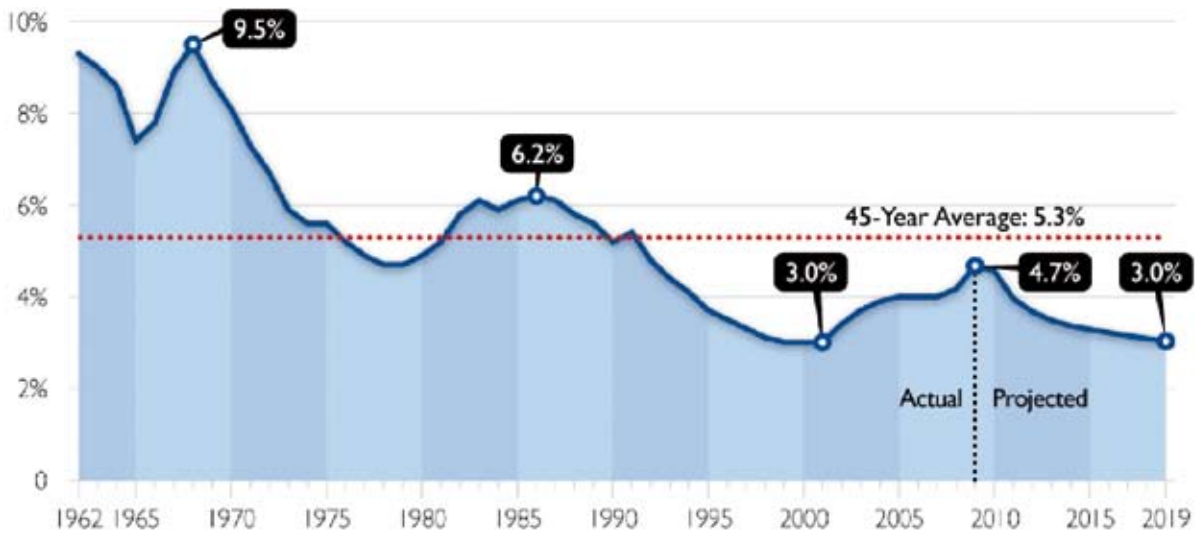
¹²³ Robert A. Sunshine, "The Budget and Economic Outlook" *Congressional Budget Office* (February 2010) http://www.cbo.gov/ftpdocs/112xx/doc11229/Budget_and_Economic_Outlook.pdf, Congressional Budget Office, *Long Term Implications of the Fiscal Year 2010 Defense Budget* (Washington, DC: Congressional Budget Office, 2010), 5-7 <http://www.cbo.gov/ftpdocs/108xx/doc10852/01-25-FYDP.pdf>

¹²⁴ Dana Hedgepeth, "F-35 Jet Program Likely to Cost More and Face Delays, Air Force Chief Says" *Washington Post* (3 March 2010) <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/02/AR2010030203930.html>

¹²⁵ Committee on Aging of US Air Force Aircraft, *Aging of US Air Force Aircraft* (Washington, DC: National Academies Press, 1997), 22-26. "Aging Aircraft: USAF F-15 Fleet Grounded" *Defense Industry Daily* (30 March 2008) <http://www.defenseindustrydaily.com/aging-aircraft-usaf-f-15-fleet-grounded-04149/>. Jason Lake, "Replace Aging Aircraft or Risk Irrelevancy, General Says" *Air University Public Affairs* (5 March 2008) <http://www.af.mil/news/story.asp?id=123089011>.

¹²² Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), 18.

Defense Budget



With the United States soon to experience a large demographic shift as Baby Boomers move from contribution of tax revenue to consumption of government benefits, such as Medicare and Social Security, entitlement spending will consume an ever increasing percentage of the federal budget.¹²⁶ With 1 in 6 Americans dependent on government for the provision of some or all their basic needs, there is little evidence to suggest that future defense spending will be robust.¹²⁷

In fact, if historical trends hold, more Americans will depend on government transfer payments which will lead to a decrease in defense spending. Thus, it is not unreasonable to suggest that the future of defense spending

in the United States *may* one day resemble that of Europe where most NATO members struggle to meet the 2% (GDP) minimum defense spending requirement.¹²⁸

Because air diplomacy is less resource and manpower intensive, on average, it is less expensive than maintaining large footprint bases overseas or fielding combat forces in theatre.¹²⁹ As one recent analysis suggests, the average annual cost per soldier in Afghanistan is \$500,000 per year.¹³⁰ If future Afghanistans can be prevented by strong diplomatic efforts, which include air diplomacy, there is an opportunity to preserve limited resources.

¹²⁶ "Obama's Budget Ignores Entitlement Crisis," *Heritage Foundation* (Accessed February 5, 2010) <http://www.heritage.org/research/features/budget/chartbook/obama-scenario.aspx>

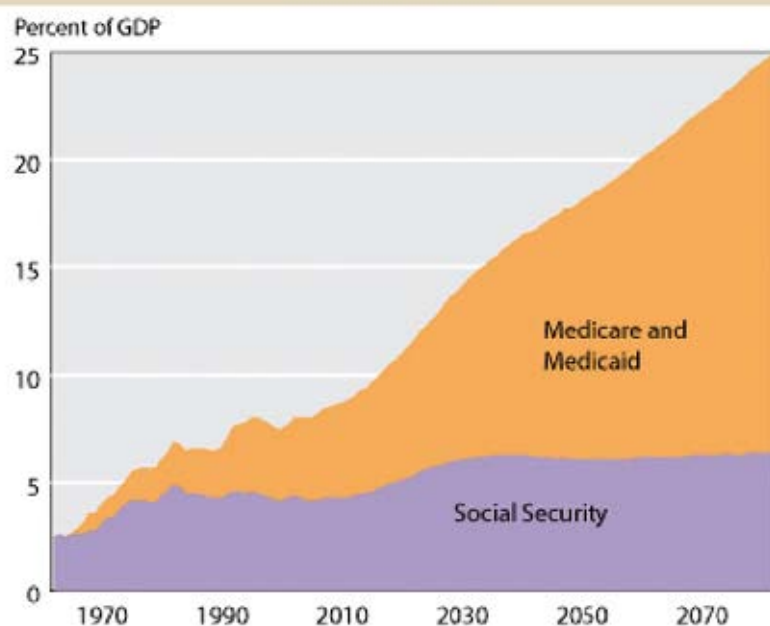
¹²⁷ Stephen Ohlemacher, "1 Out of 6 Americans Dependent on Programs for Poor" *Seattle Times* (26 February 2007) http://seattletimes.nwsource.com/html/nationworld/2003589315_welfare26.html

¹²⁸ Public Diplomacy Division—NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defense* (Brussels: North Atlantic Treaty Organization, 2009), 3.

¹²⁹ Kent Calder, *Embattled Garrisons* (Princeton: Princeton University Press, 2007), 188-208.

¹³⁰ Barbara Starr, "Adding Afghanistan Troops Could Cost \$500,000 Per Person" *Cable News Network* (30 October 2009) <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/10/30/afghanistan.costs/index.html>

Long-Run Federal Spending on Social Security, Medicare, And Medicaid, CY 1962-2082
(Extended Baseline)



Source: Congressional Budget Office, *Long-Term Budget Outlook*, December 2007, Table 1.1 Extended Baseline.

A decline in defense spending from its present 4.5-4.7 percent of GDP to 3 percent, would also present a real difficulty for a second reason.¹³¹ As a result of the “procurement holiday” of the 1990s, all of the services will soon face what may be called an acquisition Armageddon when many systems reach their expected end of service life. Replacing equivalent capability—even with a smaller number of more capable systems—is unlikely, leaving the Air Force less capable of defending American interests on as broad a front as is currently possible. A proactive approach—air diplomacy—may be an attractive means for dealing with such a situation.

Operations in Afghanistan and Iraq—and the broader Long War—are consuming Air Force acquisition dollars by requiring the service

more than double the number of Global Hawk and Predator combat air patrols (CAP) in a short period of time. Given limited acquisition budgets and competing priorities, a focus on the procurement of remotely piloted aircraft (RPA) that are primarily used for reconnaissance likely means fewer air superiority and long range strike aircraft.¹³² With less combat power resident within the Air Force, diplomacy again becomes a more attractive option.

The third reason why air diplomacy is likely to become increasingly important is because, in a small way, it is a demonstration of Air Force capabilities that cannot be replicated by the Army or Marine Corps. The dominance exerted by these two services in Afghanistan and Iraq has left the Air Force in what is arguably its weakest position since gaining independence from the Army. The ground-centric nature of these two conflicts provided the leverage

¹³¹ “Obama’s Budget Would Return Defense Spending to Pre-9/11 Levels” *Heritage Foundation* (Accessed February 5, 2010) <http://www.heritage.org/research/features/budgetchartbook/Obama-Budget-Would-Return-Defense-Spending-to-Pre-911-Levels.aspx>

¹³² Barry Watts, *Moving Forward on Long Range Strike* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Analysis, 2004), 22-24.



needed by the US Army to reassert itself after a long period of what it perceived to be subservience to the US Air Force following the success of airpower in operations such as Desert Storm and Allied Force. Understandably, airpower advocates desire to showcase the contributions of their service.

Thus, focusing on air diplomacy—particularly incentive-based—as an alternative to the deployment of large numbers of American troops on foreign soil is both less demanding of national resources (fiscal and personnel) and, if effectively conducted, may prove an effective approach to defending vital national interests, building necessary partnerships, preventing conflict, and expanding American influence without building ant-American sentiment. Developing a deliberate and coherent approach to the practice of air diplomacy has the potential to more effectively leverage the capabilities of the Air Force in the interests of the nation than the current *ad hoc* approach to air diplomacy.

There is, however, one obvious argument against further development of air diplomacy as a capability of the US Air Force. The core mission of the Air Force is to defend the nation and to project power in pursuit of national interests. While the government may seek to use the Air Force expansively because it is a convenient repository of manpower and resources, the conduct of diplomacy should never play a preeminent role among core functions. Fundamentally, the Air Force prepares—in peacetime—to fight the nation's wars. To the degree that those preparations serve larger diplomatic goals, the nation reaps a greater return on its defense investments. Thus, taking advantage of the versatility of airpower is an efficient use of scarce resources. But, air diplomacy should not be misconstrued to suggest that the Air Force can do without the combat power responsible for its supremacy among the world's air forces. Ultimately, diplomacy is undermined if there is no recourse to the use of force.

Illustrating the many ways in which the US Air Force conducts traditional, commercial, public, preventive, humanitarian, military, deterrence, and coercive diplomacy provides a broad and compelling case for the flexibility of airpower and its contribution to the conduct of diplomacy. Enthusiasm for this important capability of the Air Force must always be tempered with a broader understanding of the role airpower plays in contributing to the successful conduct of American foreign policy. Successfully integrating diplomacy and the use of force is no easy task. This leads to three brief recommendations.

Recommendations

Although lower average economic growth rates and declining budgets are reversible, neither annual budgets nor supplemental spending is likely to provide the level of funding required to build and maintain the kind of Air Force necessary to meet future demands consistent with the service's twelve core functions: nuclear deterrence, air superiority, space superiority, cyberspace superiority, global precision attack, rapid global mobility, special operations, global integrated ISR, command and control, personnel recovery, building partnerships, and agile combat support.¹³³ If, as suggested, the Air Force is likely to receive inadequate funding over the coming years, air diplomacy may provide the service and, more importantly, the nation, a cost effective approach to accomplishing some foreign policy objectives, while enabling resource allocation in key areas. And, as American troops withdraw from Iraq and Afghanistan, the Air Force has an opportunity to once again play a leading role in defending the nation's vital interests. Three recommendations are relevant to this discussion.

First, the Air Force should develop an air diplomacy strategy designed to coordinate the

¹³³ John Hunerwadel & John Gloystein, "Defining Air Force Core Functions and Capabilities" (Draft Paper, Lemay Center for Doctrine Development and Education, 2009).

conduct of its many diplomatic missions. The strategy should first offer a brief explanation of air diplomacy and the positive ways in which the US Air Force contributes to broader diplomatic efforts. It must also include a discussion of air diplomacy as a preventive approach to potential conflict and an alternative to the use of force. Current Air Force efforts such as building partnerships are a natural fit within such a strategy and should be included as part of the larger effort to integrate diplomatic efforts. Finally, an air diplomacy strategy must offer a clear choice that is easily understood by policy makers.

The *ad hoc* approach that currently exists is inadequate. Four components within the Air Force should share responsibility for creating a service-wide strategy. The Secretary of the Air Force for International Affairs (SAF/IA) is a logical choice to play a leading role in the development of a broader strategy. SAF/IA has already developed the *United States Air Force Global Partnership Strategy* and is responsible for a large number of commercial, military, traditional, and public diplomacy missions. Air Mobility Command (AMC) provides the airlift that is so critical to the successful conduct of most humanitarian diplomacy missions and is often required to support other diplomatic efforts. Thus, AMC deserves a role in the strategy development process. Global Strike Command's (GSC) responsibility for diplomacy through deterrence requires its inclusion in the development process. Finally, Air Combat Command (ACC) provides the combat forces required to conduct preventive and coercive diplomacy. Any air diplomacy strategy would be incomplete without ACC's participation. This does not suggest that other elements within the Air Force should be ignored. Because of the broad range of capabilities within the Air Force every Major Command and Air Staff components plays a role in air diplomacy. Broad consultation within the Air Force and with the joint services and State Department are also required.

While critics of air diplomacy will correctly point out that the primary mission of the Air Force is to defend the nation's sovereignty, the development of a coherent air diplomacy strategy has the potential to build and strengthen partnerships between the United States and prospective adversaries. By engaging in air diplomacy—along with other activities—the desire to challenge the status quo may diminish reducing the need to use force in the future. Even if one accepts the view that air diplomacy is a secondary mission for the Air Force, failing to develop a coherent air diplomacy strategy threatens to marginalize airpower's contribution to broader diplomatic efforts over the coming years.

Second, the Air Force must effectively promote air diplomacy as an approach to foreign policy, which the nation can seamlessly transition to following the conclusion of the wars in Iraq and Afghanistan. The Obama administration is looking for a clear alternative to waging the next iteration of the wars. An approach to the conduct of foreign policy relying on less American blood and treasure, a smaller overseas presence, and one that enables the United States to respond to potential challenges with greater flexibility often has strong alternative appeal in the wake of a major conflict. Air diplomacy has the potential to be *that* alternative, if properly employed.

Third, in addition to developing an air diplomacy strategy the Air Force needs to develop an approach to employment (planes and personnel) that allows the service to conduct its traditional mission—defending the nation's sovereignty—while also expanding air diplomacy missions. The current Air Expeditionary Force (AEF) structure has already created a flexible force capable of a variety of missions. Working within this existing framework may provide the necessary men and machines to meet future needs. Since the conduct of air diplomacy does not require a significant change in Air Force programming, an expansion of diplomatic operations is possible with



the existing force structure. For example, this year a squadron of F-16s may be deployed to Iraq providing armed overwatch, but next year deployed to Chile as part of a mission to train the Chilean Air Force.

The range of missions Airmen capably perform makes airpower an attractive option when seeking to build stronger relationships around the globe. Working to expand partnerships with the air forces and governments of friendly nations is an opportunity the Air Force and the nation cannot afford to pass up.

Conclusion

In the years ahead, the future security environment, slowing economic growth, tight defense budgets, and an administration reluctant to engage in combat operations will impact the Air Force and require tough choices. Air diplomacy has the potential to offer an alternative approach to the large scale use of force. Given its rich and successful history as an instrument of American diplomacy, the Air Force should highlight these capabilities which are not easily replicated elsewhere. Failing to take advantage of such an opportunity would be a mistake at a turning point in American history. With little doubt, air diplomacy has the potential to play a leading role in the formulation of American foreign policy in the years ahead. The Air Force can either lead or be led. ●



BIBLIOGRAPHIE

1

RÔLE POLITIQUE DES FORCES ARMÉES

- ▶ Aron, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Ed. Calmann-Lévy, 1962
- ▶ Blechman, Barry et Kaplan, Stephen, *Force without war, US armed forces as a political instrument*, The Brooking Institution, 1978, 556 p.
- ▶ Cailleteau, François, « Le rôle et l'influence des responsables militaires dans la politique extérieure de la France – Les leçons du XX^e siècle », *Revue internationale et stratégique*, 2002/4, n° 48, p. 53-61.
- ▶ Kaplan, Stephen, *Diplomacy of power, Soviet armed forces as a political instrument*, The Brooking Institution, 1981, 733 p.
- ▶ Schelling, Thomas, *Arms and influence*, Yale University Press, 1967, 303 p.



BIBLIOGRAPHIE

2

LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE

- ▶ Carreno, Guillaume, *La diplomatie de défense*, Les thématiques du C2SD, n° 6, décembre 2006.
- ▶ *Defence diplomacy, Paper n° 1*, The Ministry of Defence Policy Papers, Ministry of Defence.
- ▶ *Doctrine interarmées sur la prévention (INS 1100), Prévention des crises et diplomatie de défense*, PIA 00.204, 3 juillet 2002, 39 p.
- ▶ *La diplomatie de défense française : évolution doctrinale et opérationnelle récente*, mémoire collectif du groupe D5 de la division Marine du Collège interarmées de défense, sous la direction du professeur Hervé Coutau-Bégarie, 12^e promotion, 2004-2005.
- ▶ Roche, Jean-Jacques, « Le diplomate et le soldat : une nouvelle hiérarchie », *Le Figaro*, 19 décembre 2005.
- ▶ *Strategic Defence Review*, Ministry of Defence, 1997.
- ▶ Zipper de Fabiani, Henry, « Diplomatie de défense et diplomatie préventive – Vers une nouvelle symbiose entre diplomatie et défense », *Annuaire français de relations internationales*, volume III, 2002, p. 614-629.

BIBLIOGRAPHIE

3

LA DIPLOMATIE AÉRIENNE

- ▶ Brisset, Jean-Vincent, *Contribution de l'armée de l'air à la politique étrangère : éléments de comparaison avec d'autres pays de l'OTAN*, IRIS, 2004.
- ▶ Coutau-Bégarie, Hervé, « La diplomatie aérienne », Pierre Pascallon (sous la direction de), *Les armées françaises à l'aube du XXI^e siècle, L'armée de l'air*, volume II, L'Harmattan, 2002, 466 p.
- ▶ De Lespinois, Jérôme, « Emploi de la force aérienne au Tchad, 1969-1987 », *Penser les ailes françaises*, n° 6, juin 2005, p. 65-72.
- ▶ Forget, Michel, « Mauritanie 1977 : *Lamantin*, une intervention extérieure à dominante air », *Revue historique des armées*, 1-1992, p.89-107.
- ▶ Gautier, Louis, « Le facteur aérien et la décision politique depuis la fin de la guerre froide », Actes du colloque *Politique, défense, puissance : 30 ans de facteur aérien, rétrospective et prospective pour les guerres du XXI^e siècle*, Assemblée nationale, 17 janvier 2008.
- ▶ Lapie, Pierre-Olivier, « L'aviation et la politique extérieure de la France », *Politique étrangère*, Année 1939, volume 4, n° 4, p. 401-409.
- ▶ Le Saint, Jean-Patrice, *Robert Pape et le concept de coercition*, mémoire de stratégie du Collège interarmées de défense, sous la direction du professeur Hervé Coutau-Bégarie, mars 2008, 163 p.
- ▶ Lorell, Mark A., *Airpower in peripheral conflict, The French experience in Africa*, Rand Corporation, January 1989, 79 p.
- ▶ Pape, Robert, *Bombing to Win*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1999.
- ▶ Servoise, Didier, *L'arme aérienne comme élément de diplomatie*, mémoire du Collège interarmées de défense, 1998.
- ▶ Vennesson, Pascal, « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Cultures & conflits*, n° 37, 2000.
- ▶ Zajec, Olivier, *Le rôle de la composante aérienne dans la doctrine américaine du FID, Les enjeux de l'assistance militaire à des armées étrangères pour les États-Unis*, EPS 2009/038, CEIS, 2010, 198 p.
- ▶ « Une force aérienne, pour quoi faire ? », Actes de la table ronde n° 1 du colloque *L'armée de l'air, enjeux et perspectives*, in *Penser les ailes françaises*, n° 4, septembre 2004.



BIBLIOGRAPHIE



4

LA DIPLOMATIE NAVALE

- ▶ Cable, James, *Gunboat diplomacy 1919-1979*, St Martin's Press, New York, 1981, 288 p.
- ▶ Coutau-Bégarie, Hervé, *L'océan globalise, Géopolitique des mers au XXI^e siècle*, Bibliothèque stratégique, Economica, 2007, 320 p.
- ▶ Coutau-Bégarie, Hervé, *Le Meilleur des ambassadeurs. Théorie et pratique de la diplomatie navale*, Paris, ISC-Economica, 2010.
- ▶ « L'aéronautique navale au service de l'action diplomatique », 2^e partie des Actes du colloque *L'aéronautique navale, facteur de puissance en mer au service de la sécurité et de la défense*, *Bulletin d'études de la Marine*, n° 46, octobre 2009.



À nos lecteurs

Penser les Ailes françaises a pour ambition de susciter et de stimuler la réflexion sur les grands sujets d'intérêt « Air et Espace ».

Cette tribune est ouverte aux officiers de l'armée de l'air mais aussi à tous ceux dont la réflexion permettra de faire connaître et progresser la pensée aérienne.

Cette publication est disponible sur notre site :

www.cesa.air.defense.gouv.fr

Retrouvez-y aussi *Les Carnets du Temps, Tour d'Horizon, Question'Air...*

...ainsi que les informations sur le CESA, et un accès à un fonds documentaire « Air et Espace »...

Écrire dans *Penser les Ailes françaises*

Vous souhaitez écrire un article et le voir paraître dans *Penser les Ailes françaises* ? Consultez notre charte éditoriale en ligne sur le site du CESA et envoyez-nous votre article : il sera peut-être publié dans notre prochain numéro.

Contact : redac.plaf.cesa@air.defense.gouv.fr

**Rendez-nous visite,
connectez-vous,
et faites-nous part de vos commentaires !**

Avertissement

Les opinions émises dans les articles publiés n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Toute reproduction partielle ou intégrale, sur quelque support que ce soit, de la présente revue sans l'autorisation de l'éditeur ou des auteurs est interdite (Art. L. 122-4 et L. 122-5 du Code de la propriété intellectuelle).

ISSN 1771-0022



www.cesa.air.defense.gouv.fr

Penser les Ailes françaises
Centre d'études stratégiques aérospatiales
1 place Joffre
75700 Paris SP 07