Diplomatie aérienne : la puissance aérienne au profit de la diplomatie

Vincent Maniet

Le lieutenant-colonel aviateur breveté d'état-major Vincent Maniet dispose d'un master en relations internationales de l'université Panthéon-Assas de Paris. Dans sa carrière sur F-16 qui l'a mené entre autres dans les Balkans, en Afghanistan ainsi qu'en Libye, il a notamment commandé la 1re escadrille de Florennes. Il est actuellement chef de la section *Crisis Response Planning* (CRP) à ACOS Ops&Trg.

Het luchtwapen is een vrij recent wapen dat pas tijdens de Eerste Wereldoorlog op het toneel verscheen. Nochtans kan men een snelle evolutie ervan vaststellen, die daarenboven tijdens de jaren 90 in een stroomversnelling raakte door de opkomst van verschillende innovaties op het gebied van aerodynamica, elektronica, bewapening en voortstuwing. In de jaren 90 kon men tevens de opkomst van de militaire diplomatie vaststellen, waarbij het luchtwapen zich steeds meer opwierp als belangrijk instrument van de buitenlandse politiek van een land en dat bovendien zeer aantrekkelijke eigenschappen op politiek vlak vertoont.

Le changement du contexte géostratégique de l'après-guerre froide a entraîné un certain nombre de bouleversements qui ont provoqué une résurgence de nombreuses crises dans lesquelles les contributions militaires en général et de l'arme aérienne en particulier se sont multipliées au profit de la politique extérieure afin de prévenir, d'endiguer, voire de gérer les crises auxquelles nous sommes confrontés.

Le terme de « diplomatie aérienne » apparaît pour la première fois en 1927 par le biais du diplomate français Paul Claudel qui commentait la première traversée en avion de l'océan Atlantique par Charles Lindbergh. L'existence de la diplomatie

aérienne est incontestable mais reste néanmoins peu théorisée et n'a par ailleurs fait l'objet que d'un nombre réduit de travaux récents. La majeure partie des premières théories traitant de la puissance aérienne ne s'intéressent cependant qu'à la contribution aérienne à la politique de diplomatie coercitive d'un pays.

L'ambiguïté du terme « diplomatie aérienne » rend l'exercice de sa définition particulièrement difficile. Force est de constater que la dichotomie entre la guerre et la paix n'existe plus, et l'on observe en revanche de multiples états intermédiaires. Dès lors, la distinction entre la diplomatie, qui est par ailleurs restée à l'écart de ces bouleversements sémantiques, et la stratégie, qui ne se limite plus qu'au temps de guerre, s'en sort brouillée. Traditionnellement la diplomatie, qui est par nature pacifique, s'attachait à la politique d'influence exercée par le ministère des Affaires étrangères, et la stratégie se concentrait quant à elle sur la notion de puissance en vue d'éventuelles actions coercitives si nécessaire. Dès 1962, Raymond Aron étend le concept de diplomatie à l'utilisation des forces armées, en dehors de l'état de guerre, au travers de la diplomatie militaire qui se caractérise par la maîtrise de la violence et la recherche du contrôle politique de la force. De nombreux efforts théoriques ont dès lors par la suite permis de mettre en avant la continuité entre puissance et influence, ainsi qu'entre stratégie et diplomatie. La réalité du système international actuel montre donc une pratique d'une diplomatie militaire dans laquelle la guerre n'est plus centrale. Ce contexte entraîne une diminution de la stratégie dite classique au profit d'une augmentation de la diplomatie de crise qui met en œuvre un nombre de moyens soit dans un cadre pacifique soit dans un cadre d'emploi limité de la force. Face à cette évolution, il subsiste néanmoins un vide théorique quant à la contribution de la force aérienne à la diplomatie militaire et donc à la politique étrangère.

Le terme anglo-saxon «*Air Power*», utilisé par Robert Pape dans son ouvrage *Bombing to win* de 1996, n'est pas à mettre en parallèle avec les concepts de «*Sea Power*» ou de «*Sea Control*», qui sont par ailleurs des concepts plus anciens et plus largement théorisés. Le terme «*Air Power*» pourrait être en effet l'équivalent pour la marine de la « diplomatie de la canonnière » chère à James Cable, dans son ouvrage Gunboat diplomacy de 1971, qui met en avant l'emploi ou la menace de l'emploi de la force en dehors du cadre de la guerre et de façon limitée. Le terme «*Air Power*» ne couvre donc qu'une partie limitée du spectre de la diplomatie aérienne.

Il existe différentes méthodes ou approches pour tenter de définir, voire de structurer la diplomatie aérienne. Une première méthode est de la définir au

© *Vador*

Ravitaillement en vol lors des opérations en Libye.

travers de l'espace-temps en faisant la distinction entre la diplomatie aérienne dite « ciblée » et celle dite « permanente ». La diplomatie « ciblée » s'inscrit dans le temps court et est engagée dans des cas précis. On parle parfois de diplomatie coercitive dans laquelle l'emploi ou la menace de l'emploi de l'arme aérienne permet de contraindre un acteur tiers. On y retrouve également la diplomatie d'influence d'un pays avec, par exemple, la participation ponctuelle à certains exercices régionaux spécifiques, comme l'exercice *Falcon Air Meet* organisé par le Royaume de Jordanie auquel nos F-16 ont participé à plusieurs reprises. L'engagement dans les missions d'assistance humanitaire fait également partie de la diplomatie « ciblée ». La diplomatie aérienne dite « permanente » s'inscrit quant à elle dans un temps plus long et contribue en outre au rayonnement ou à l'image d'un pays. Il s'agit parfois de la démonstration de puissance d'un pays au travers de détachements permanents ou semi-permanents à l'étranger ou encore au travers de la participation régulière à des exercices aériens récurrents et reconnus mondialement comme l'exercice *Red Flag* aux États-Unis auquel la Belgique participe très régulièrement. Dans ce cadre, et de par sa spécificité technique, l'arme aérienne permet en outre de montrer les capacités d'un pays à utiliser et surtout à maîtriser la haute technologie inhérente aux forces aériennes modernes.

La diplomatie aérienne peut également être définie par la typologie des actions qu'elle mène. On distinguera des actions dites « symboliques » et celles dites « actives ». Les actions « symboliques » regroupent l'emploi des moyens aériens lors de représentations nationales ou internationales (les patrouilles acrobatiques en sont un exemple) et lors d'opérations aériennes à caractère humanitaire (comme l'évacuation de population de zones sinistrées). Après en avoir au préalable défini le but politique, les actions « actives » sont menées soit de façon préventive, à l'instar des *Shows of Force* sans emploi d'armement effectués par le Mirage 200D français pendant l'été 2003 dans le cadre de la MONUC en République démocratique du Congo, soit de façon réactive, comme lors de l'opération aérienne *Allied Force* de l'OTAN au printemps 1999 au Kosovo et en Serbie. Ces actions s'inscrivent dans les deux cas et en règle générale dans la prévention ou dans la gestion des crises actuelles.

Un dernier essai de définition consiste à caractériser la diplomatie aérienne comme étant toute utilisation de la puissance aérienne qui concourt à la réalisation de la politique étrangère d'un pays dans le domaine de la stratégie d'influence et qui ne s'inscrit pas dans le cadre de la guerre ou d'un conflit. L'objectif d'une telle utilisation est d'émettre un signal politique fort vers les différents belligérants. Cette approche met en avant les trois finalités principales de la politique étrangère d'un pays qui ont toutes pour objectif la défense des intérêts nationaux qui implique parfois l'emploi de la force aérienne. La représentation

© De Groot

C-130 à Tessalit pendant l'opération Serval

d'un pays et le maintien de sa souveraineté nationale sont l'une des finalités de la politique extérieure. Dans ce contexte, les défilés aériens, les représentations aériennes en tout genre ou encore les escales techniques de nos avions en sont de nombreux exemples. Après l'échec de la diplomatie dite « classique » et face à des situations de crise, l'évacuation de ressortissants par des moyens aériens contribue également à la démonstration de puissance et permet d'assurer la souveraineté d'un pays. La coopération internationale, qui a pour but de soutenir un acteur tiers, constitue également un objectif de la politique étrangère. Dans ce cadre, les moyens aériens mis en œuvre au travers des programmes d'échange, des programmes d'assistance technique ou encore lors d'opérations d'aide humanitaire contribuent indéniablement à cette finalité. Enfin, la capacité de contraindre ou de dissuader un acteur tiers reste la partie la plus visible de la politique étrangère. L'arme aérienne en général, au travers entre autres de la dissuasion nucléaire, contribue à cette capacité de dissuader. Concernant la capacité de contrainte, on parle parfois de la « diplomatie coercitive » qui permet l'emploi limité de la force ou, dans certains cas, juste de la menace de l'emploi de celle-ci. La contribution de l'arme aérienne dans ce domaine est de plus en plus utilisée par nos hommes politiques depuis une quinzaine d'années. À titre d'exemple, nous pouvons citer les menaces de frappes aériennes sur les installations nucléaires iraniennes qui ont probablement contribué à contraindre l'Iran à entamer des négociations sur son programme nucléaire, même si l'on peut toutefois regretter la lenteur de ces dernières.

Atouts de la puissance aérienne

Comme nous l'avons souligné, l'évolution rapide de l'arme aérienne depuis les années 90 a permis d'en augmenter les effets lors de son implication dans les conflits récents et donc de mieux contribuer à la gestion des crises. La partie coercitive de la diplomatie militaire en reste néanmoins la plus grande bénéficiaire.

En dehors des caractéristiques « classiques » connues que sont sa vitesse, sa flexibilité, sa réponse graduelle et son grand rayon d'action, l'arme aérienne permet en outre d'assurer une meilleure liberté d'action lors du choix des premières options militaires. Grâce à elle, il est en effet possible d'atteindre des objectifs militaires en profondeur avec une très grande précision sans s'assurer du contrôle terrestre ou maritime au préalable. Les évolutions technologiques récentes en termes d'armement, de détection, de protection et de neutralisation des défenses adverses ont contribué à atténuer les limites de l'emploi de l'arme aérienne au-dessus d'un territoire potentiellement hostile. La présence d'une défense, même robuste, n'est plus un frein à l'emploi de l'arme aérienne, et ce, grâce aux technologies actuelles qui permettent de rendre les aéronefs moins vulnérables.

Les moyens aériens offrent des solutions adaptées dans des délais de réaction très courts lors de crises qui sont par ailleurs souvent inattendues, voire inédites. La quasi-immédiateté événementielle dans le monde exige souvent une réponse et donc une diplomatie extrêmement rapides. Dans le monde de l'après-guerre froide, les adversaires potentiels sont relativement moins robustes qu'auparavant. Ainsi l'arme aérienne, lorsqu'elle est bien calibrée et adaptée à la crise à laquelle elle doit faire face, fournit un outil rapide avec un degré minimum de prise de risque. Le choix de l'arme aérienne n'implique pas une empreinte au sol initiale significative qui pourrait, en cas de pertes amies, s'avérer difficile à assumer. Rappelons néanmoins qu'il s'agit ici d'options militaires initiales qui devront de toute façon être complétées tôt ou tard d'actions terrestres et/ou maritimes. Ces dernières restent nécessaires pour affirmer et pour consolider la stratégie militaire choisie qui s'inscrit dans la durée.

L'arrivée massive des munitions guidées de précision (PGM – *Precision Guided Munition*) a fondamentalement influencé l'emploi de la puissance aérienne ainsi que son efficacité et a surtout changé les méthodes de travail entre la composante aérienne et la composante terrestre. En effet, l'emploi des PGM a permis de fournir de plus nombreuses opportunités d'effets militaires significatifs par l'emploi combiné de forces terrestres et de forces aériennes.

Au-delà des avantages militaires d'un tel armement lié à sa précision et sa capacité à concentrer la force, l'emploi généralisé et maîtrisé des armes de précision a eu pour effet de considérablement diminuer les dommages collatéraux causés aux populations civiles ou à leurs biens. La diminution significative des dommages collatéraux lors des opérations aériennes actuelles a été possible par l'entremise d'une meilleure application des deux grands principes des conventions de La Haye, qui régissent entre autres les lois et coutumes de la guerre, que sont la discrimination et la proportionnalité. Le principe de discrimination, qui impose de faire la différence entre les « combattants » et les « non-combattants » lors d'opérations militaires, a été rendu plus aisé à respecter grâce à l'utilisation de senseurs optiques de plus en plus performants, par ailleurs nécessaires à l'emploi des PGM. Le principe de proportionnalité, qui reconnaît néanmoins la nécessité de l'avantage militaire d'une cible, impose également de minimiser le risque pour les populations civiles. À ce titre, l'utilisation généralisée et maîtrisée des munitions guidées de précision, pouvant par ailleurs atteindre jusqu'à une tonne pour les bombes aériennes, a permis de contribuer à une meilleure application du principe de proportionnalité. La maîtrise des dommages collatéraux a donc rendu l'arme aérienne plus attractive en opération de gestion de crise. Soulignons néanmoins que le risque zéro n'existe pas et que lorsque malheureusement certains dommages collatéraux sont avérés, l'arme aérienne souffre souvent d'une grande incompréhension face à l'image « propre » et précise qu'elle tente de refléter.

Une arme aérienne moderne, vraiment nécessaire ?

Le monde actuel occidental se caractérise par un très faible taux de croissance économique, une augmentation des dépenses publiques et une augmentation structurelle des dettes nationales. Dans ce contexte, il paraît a priori difficile de maintenir, voire de remplacer une arme aérienne moderne, qui, par essence, se veut relativement coûteuse. Paradoxalement, depuis deux décennies, la réduction de nos flottes d'avions, et en particulier celle de nos avions de combat, a été inversement proportionnelle à notre participation aux opérations extérieures. Au-delà de la posture permanente aérienne (QRA – *Quick Reaction Alert*) de nos avions de combat qui assurent tous les jours la protection de l'intégrité de l'espace aérien national et celle de l'OTAN, ils n'ont jamais été tant sollicités depuis les premiers troubles dans les Balkans au début des années 90 jusqu'aux opérations aériennes en Libye en 2011 en passant par une participation encore active en Afghanistan. Leur contribution aux opérations extérieures est à mettre en perspective avec de la période de la guerre froide pendant laquelle le format de nos moyens aériens avait plutôt un caractère dissuasif.

Lorsque l'on raisonne en termes de coûts, de par sa haute technicité, une aviation militaire moderne nécessite de gros moyens financiers à l'achat ainsi que lors de son maintien en condition. Il serait néanmoins fallacieux de prétendre que ceci est uniquement propre à l'arme aérienne. Toutes les composantes d'une défense moderne sont en effet « victimes » de l'escalade des coûts pour l'achat et pour le maintien en condition de ses matériels militaires. Il en va de même lors de l'engagement de nos forces dans les opérations extérieures qui sont avant tout une des finalités de l'existence même de nos forces armées.

Le rapport de force est une notion essentielle dans le domaine de la diplomatie qui a pour objectif principal soit de se mettre en position de force avant de négocier avec un acteur tiers, soit de le contraindre. L'outil militaire contribue à favoriser cette position de force au travers de son caractère dissuasif ou de son caractère coercitif. Pendant des siècles, le format des forces militaires était considéré comme un élément important à la contribution du rapport de force favorable pour un pays. Les évolutions techniques depuis plus d'un siècle ont permis d'augmenter considérablement l'efficacité des forces militaires et de moins raisonner en termes de format. Dans ce contexte, les progrès technologiques qui se sont par ailleurs accélérés pour l'arme aérienne depuis les années 90 ont transformé celle-ci en un outil militaire redoutable qui influence positivement le rapport de force, et ce, même lors de l'engagement d'un nombre relativement modeste de moyens aériens. L'acquisition, la maîtrise et le maintien d'une aviation militaire de haute technicité requièrent des compétences et un financement que l'on ne retrouve que dans les pays industrialisés modernes. Ces capacités propres à des pays comme la Belgique nous donnent en quelque sorte « un monopole partagé avec quelques autres pays européens » de disposer d'une arme aérienne moderne qui procure des avantages significatifs en termes de rapport de force souhaité. Les compétences nécessaires à la maîtrise de notre aviation militaire actuelle ont en outre été acquises au cours d'une très longue période qui n'a véritablement débuté que lors de la Deuxième Guerre mondiale. Le renoncement, même temporaire, à notre arme aérienne impliquerait donc l'abandon de ces nombreuses compétences qui demanderaient de très nombreuses années à réacquérir. À titre d'exemple, et en dehors du cadre de la diplomatie coercitive plus connue, la posture aérienne permanente des pays baltes est assurée à tour de rôle par les membres de l'Alliance atlantique et montre les lacunes stratégiques de certains pays dits « modernes » dans le domaine aérien. À ce titre, les F-16 belges assurent cette posture permanente aérienne pour la troisième fois depuis 2004 lors du dernier trimestre 2013 à partir de la base Šiauliai en Lituanie.

Recommandations

Dans un monde où le droit de non-ingérence a fait place au « R2P » *(Responsabilty to Protect)*, on observe une implication accrue des forces aériennes dans des opérations militaires, devenues plus longues et plus complexes, afin de prévenir ou de gérer les crises. La possession de forces aériennes modernes et opérationnelles est devenue un vecteur d'influence et de puissance considérable. La diplomatie aérienne, au travers de sa forme la plus aiguë que sont les actions de coercition, procure une grande visibilité des capacités aériennes militaires d'un pays et donne dès lors tout son poids aux initiatives diplomatiques. Comme le soulignait Carl von Clausewitz, « la politique doit connaître l'instrument dont il va se servir », et dans ce contexte, il est dorénavant indiqué de développer une doctrine de diplomatie aérienne. Cette doctrine décrirait les actions possibles de l'arme aérienne qui contribuent aux efforts de politique extérieure en général au travers d'approches préventives ou réactives.

Conduire la diplomatie aérienne ne doit néanmoins pas occulter l'un des rôles principaux de l'arme aérienne à remplir ses tâches essentielles qui sont également de se préparer à des combats de haute intensité, sachant que cette préparation apporte par ailleurs aussi sa contribution à la diplomatie aérienne.

❐

Mots clés : Diplomatie – Aviation – Opération