

## Communication de Monsieur le Général Alain Petiot



Séance du 9 janvier 2009



### Le diplomate et l'officier

Si, dans le passé, il a existé une séparation, voire une opposition, entre le politique et le soldat, de nos jours, l'action diplomatique et l'action militaire sont intimement liées et forment les deux composantes essentielles de la politique étrangère de la France. J'évoquerai donc d'abord le rôle du chef de l'État puis les capacités diplomatiques et militaires de la France et, enfin, les acteurs que sont les diplomates et les militaires. On verra que, malgré leurs différences, le diplomate et l'officier agissent de concert pour mettre en œuvre une politique définie et dirigée au plus haut sommet de l'État. Je précise que cette communication n'est pas la présentation d'une organisation, encore moins l'exposé d'une doctrine, mais plutôt un témoignage.

#### Le politique et le soldat

*« Sur la scène du temps de paix, l'homme public tient le principal rôle. Qu'elle l'acclame ou qu'elle le siffle, la foule a des yeux et des oreilles tout d'abord pour ce personnage. Soudain, la guerre en tire un autre des coulisses, le pousse au premier plan, porte sur lui le faisceau des lumières : le chef militaire paraît. Une pièce commence que vont jouer ensemble le politique et le soldat. Dans la cohue des comparses, le tumulte de l'assistance, tout le drame se concentre en ces deux acteurs. Leur dialogue s'enchaîne à ce point que chacun n'a d'à-propos, d'esprit, de succès qu'en fonction du jeu de l'autre. Mais que l'un manque la réplique et, pour les deux, tout est perdu ».*

Ces lignes, écrites par Charles de Gaulle en 1932, furent dictées par l'expérience de la Grande Guerre. On y avait vu, en effet, s'affronter des géants : Poincaré, Joffre, Clemenceau, Foch ... et chacun, à tour de rôle, avait su donner la réplique. Mais l'histoire ne s'est pas répétée et, dans la préparation comme dans le déclenchement du second conflit mondial, le dialogue n'a pas eu lieu. Les deux acteurs – l'homme public comme le chef militaire – ont manqué la réplique ; la pièce fut mal jouée et tout fut perdu. L'auteur du *Fil de l'Épée* qui a vécu le drame de cet échec du dialogue a tout de suite compris que désormais, au sommet de l'État, le politique et le militaire ne devaient plus faire qu'un. De soldat, il s'est fait politique et, devenu politique, il est resté soldat.

La leçon, hélas, ne fut pas retenue aux lendemains de la Victoire et les premiers conflits de ce qu'on appelle la décolonisation – Indochine et Afrique du Nord – ont été, pour ce qui concerne notre propos, de mauvaises pièces, mal jouées, en dépit d'acteurs à qui l'Histoire a reconnu des talents. Il a fallu attendre le retour du Général de Gaulle, en 1958, pour que vision politique et action militaire retrouvent leur cohérence. La constitution du 4 octobre 1958, en son article 15, fait du Président de la République « le chef des Armées » et précise que celui-ci préside le Conseil supérieur de la défense nationale. On se souvient, beau symbole, que pour son portrait officiel, le premier président de la V<sup>e</sup> République a posé en habit militaire, ce que, bien évidemment, aucun de ses successeurs n'aurait été en mesure de faire. Mais, même posant en costume de ville, l'hôte de l'Élysée conserve le rôle primordial que lui confère l'article 5 de la Constitution : « Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités ». C'est à ce titre qu'il dirige la politique de défense et la politique étrangère. On parle couramment de « domaines réservés » mais ces termes sont réducteurs, voire péjoratifs, car il s'agit en fait des fonctions essentielles exercées par un homme investi de légitimité et d'autorité. C'est la raison pour laquelle le fondateur de la V<sup>e</sup> République a voulu, en 1962, que le Président de la République soit élu au suffrage universel direct<sup>[1]</sup> C'est l'époque où, après la fin du conflit algérien, la France veut reprendre sa place dans les affaires de l'Europe et du monde et commence à se doter de l'arme nucléaire.<sup>[2]</sup> C'est également, après la construction du mur de Berlin puis la crise des fusées de Cuba<sup>[3]</sup>, le tournant dans les rapports Est-Ouest qui, passant de la guerre froide à la détente, font entrer le monde dans l'ère de la stratégie indirecte.

Il y a d'abord pour la France et ses alliés la gigantesque menace globale que constituent les armées du Pacte de Varsovie et l'arsenal nucléaire stratégique et tactique soviétique. Chaque camp se fait face de part et d'autre du rideau de fer mais aucun ne bouge. Dans cet équilibre de la terreur, la France veut apporter une part d'incertitude, par les conditions qu'elle met à son engagement au sein de l'OTAN, d'une part, et par l'adoption d'une doctrine d'emploi natio-

nale de sa force de dissuasion nucléaire, d'autre part. Mais la validité de cette posture stratégique ambitieuse et courageuse repose sur un seul homme : le Président de la République. Aux yeux des Français, comme à ceux des alliés et de l'adversaire potentiel, cet homme doit être « crédible »<sup>[4]</sup>, c'est-à-dire légitime et déterminé. La légitimité, on l'a dit, c'est l'élection au suffrage universel ; la détermination, c'est au Président seul, dans l'exercice de son mandat, à en faire la démonstration.

« Guerre improbable, paix impossible » disait Raymond Aron. Les quatre dernières décennies du vingtième siècle n'ont pas manqué de conflits et de crises qui, sans menacer directement les intérêts vitaux de la nation, ne pouvaient pas ne pas impliquer notre pays. Ce sont les innombrables conflits dits périphériques, en Afrique et au Moyen-Orient, que la fin de l'affrontement idéologique des deux blocs n'a pas apaisés mais a, hélas, étendu à d'autres régions du monde, notamment à l'Europe. C'est dans la gestion diplomatique et militaire de ces phases de crises et de conflits que le Président de la République doit faire preuve de sang froid et de détermination pour acquérir, aux yeux de monde, la crédibilité personnelle qui devient celle de la France.

De Gaulle écrit encore : « *L'action, ce sont des hommes au milieu des circonstances* ». Sous la V<sup>e</sup> République, chaque président a connu des circonstances où il a eu à prendre, seul, une décision engageant les intérêts ou l'image de la France et où il a, en quelque sorte, reçu son « baptême du feu ». Sans remonter trop loin, rappelons, à titre d'exemple, quelques-uns des événements encore inscrits dans nos mémoires.

*Valéry Giscard d'Estaing.* En mai 1978, le Zaïre est en proie à une tentative de déstabilisation pilotée par l'Union soviétique et encadrée par des officiers cubains et est-allemands. Des occidentaux, principalement des Français et des Belges, sont menacés. Le 19 mai, le régiment de parachutistes de la Légion étrangère saute sur Kolwezi. C'est une opération pleine de risque, au déroulement aléatoire. Mais c'est un succès qui a un énorme retentissement à l'étranger et qui donne au président Giscard d'Estaing l'aura d'un grand chef d'État.

*François Mitterrand.* Le 23 octobre 1983, un attentat a lieu contre le bâtiment des forces françaises à Beyrouth, le « Drakkar », où 58 de nos soldats sont tués. Le 17 novembre, les super étendards du porte-avion Foch effectuent un tir de missiles sur un camp d'entraînement de milices chiites près de Baalbek.

*Jacques Chirac.* Le 25 mai 1995, en Bosnie, 130 soldats français rendus impuissants par les règles d'engagement restrictives fixées par l'ONU tombent aux mains des Serbes. Le président Chirac, qui vient de prendre ses fonctions, convainc l'ONU et l'OTAN de changer les règles et dit aux chefs français :

« Vous n'êtes pas des diplomates, vous êtes des militaires ! ». Désormais, la France réplique à toute provocation. C'est ce qui se passe deux jours plus tard, dans le secteur de Sarajevo, lorsque des Serbes, déguisés en casques bleus, investissent le poste français du pont de Verbanja. Les consignes du Président de la République sont claires : « Le temps des humiliations est terminé ». Le pont est immédiatement repris par les soldats français. Désormais, l'artillerie lourde française prend position sur les hauteurs de Sarajevo. Le 22 juillet, poussés par la France, les ministres de l'OTAN planifient des ripostes aériennes massives pour le cas où les Serbes se livreraient à de nouvelles provocations. La France vient de prendre la tête de l'OTAN en Europe.

Le 12 juin de la même année 1995, le Président décide de reprendre les essais nucléaires suspendus en avril 1992. Il n'ignore rien des oppositions qui se feront jour dans le monde et il sait que la bataille sera rude. Le chahut international, notamment le tohu-bohu de *Greenpeace*, grandit contre la France et, aux Nations Unies, on prépare une résolution la condamnant. Mais nos réseaux diplomatiques sont mis en alerte et déploient une intense activité d'explication et de « lobbying », notamment par l'intermédiaire de la francophonie. La résolution de l'ONU est repoussée. C'est une grande victoire de la diplomatie française. Le 29 janvier 1996, la campagne d'essais se termine et Jacques Chirac déclare : « Aujourd'hui, j'ai le sentiment d'avoir accompli l'un des premiers devoirs de ma charge en donnant à la France, pour les décennies qui viennent, la garantie de son indépendance et de sa sécurité ».

Enfin, plus récemment, c'est l'attaque de nos troupes en Côte d'Ivoire. Le 6 novembre 2004, un avion de chasse ivoirien, piloté par un mercenaire russe, largue une bombe sur le cantonnement de Bouaké, tuant neuf soldats français. La réaction est instantanée. Sur ordre du Président de la République, « tous » les avions et hélicoptères ivoiriens sont détruits par notre aviation.

Comme on le voit au travers de ces quelques exemples, le Président de la République, en qualité de chef des armées, est amené à prendre des décisions rapides et pleines de conséquences au plan diplomatique. Il est certes conseillé mais, en dernier lieu, il est le seul à décider et il est le seul à porter la responsabilité de sa décision. Le président Giscard d'Estaing l'a récemment rappelé : « Les décisions que j'ai dû prendre, les ordres que j'ai dû donner, comportaient des risques énormes ... ».

On songe ici aux dernières lignes du *Fil de l'Épée* : « *Il n'y a pas dans les armes de carrière illustre qui n'ait servi une vaste politique, ni de grande gloire d'homme d'État que n'ait dorée l'éclat de la défense nationale* ».

## Capacité d'action diplomatique et militaire

La France, qui se définit comme une puissance moyenne, entend jouer un rôle dans les affaires du monde et, à ce titre, elle dispose de capacités d'action diplomatique et de capacités d'action militaire. Ces capacités, qui reposent sur l'autorité et la crédibilité du chef de l'État, ne peuvent s'opposer mais, au contraire, elles se renforcent mutuellement. Ainsi, la capacité d'action militaire renforce le poids de l'action diplomatique tandis que la capacité d'action diplomatique donne de la cohérence à l'action militaire. Il s'agit ici de fixer des buts politiques à atteindre et de mettre en œuvre les moyens diplomatiques et militaires nécessaires. Toute action conduite par le militaire a une signification politique et toute action diplomatique sous-entend une possibilité d'action militaire.

Il n'y a donc plus de nos jours l'affrontement entre le politique et le soldat que décrivait le Général de Gaulle. Il n'y a plus, au sommet de l'État, d'opposition entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la défense. À cet égard, on se souvient que, avant la Seconde Guerre mondiale, existaient même trois ministères qui traitaient de défense : les ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Aviation ... On observe également, pour cette même époque, l'extrême incohérence entre les buts politiques affichés, comme la protection de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, et la posture militaire, toute défensive. C'est encore le lieutenant-colonel de Gaulle qui en 1934, dans son livre, *Vers l'armée de métier*, plaida, mais en vain comme on le sait, pour la constitution d'une « force mécanique » faite de « divisions rapides, irrésistibles, toujours prêtes à se frayer une voie au-delà des frontières comme une escadre de cuirassés à prendre la mer ... ». C'est ce nous appelons de nos jours une force de projection. Car c'est bien, aujourd'hui, les capacités de projection militaires – terrestres, aériennes et navales – qui donnent tout son poids à l'action diplomatique.

La France, on le sait, entretient le deuxième réseau diplomatique au monde, derrière celui des États-Unis : 158 ambassades, une vingtaine de représentations multilatérales, 95 consulats et 144 instituts et centres culturels constituent un bel outil dont la modernisation a été engagée, sous le signe de la contrainte budgétaire. De même, la France est l'une des principales puissances militaires, la quatrième peut-être, derrière les États-Unis, la Russie et le Royaume-Uni. Pour évaluer la puissance d'une armée, il ne faut pas compter en nombre d'hommes et de matériels majeurs – chars, canons, avions, navires – mais il faut raisonner en termes de capacités. Il existe en effet de nombreux pays qui ont des forces supérieures en hommes et en équipement : sans parler de la Chine, on peut citer la Turquie dont la seule gendarmerie est plus importante que notre armée de terre, ou la Suisse qui entretient jalousement un arsenal considérable d'armements modernes, chars, canons et avions ... Mais, peu d'armées ont la réelle

puissance que confèrent la possession d'une force de dissuasion nucléaire et les capacités de renseignement, de projection, de commandement, d'engagement autonome hors des frontières ou d'interopérabilité au sein d'alliances ou de coalitions. De nos jours, même avec des moyens modestes, la France demeure une puissance militaire.

Grâce à ces capacités, diplomatiques et militaires, la France peut conduire une politique étrangère cohérente. Au plan militaire, cette politique consiste à rendre impossible tout retour à des affrontements majeurs, qui seraient marqués inéluctablement par l'usage d'armes de destruction massive. Notre action diplomatique et militaire, comme celle d'autres pays, est donc orientée prioritairement vers la maîtrise des armements, la sécurité collective, la diplomatie préventive et la gestion des crises. En un mot, il s'agit de l'action politico-militaire menée par le chef de l'État.

### **Les protagonistes : le diplomate et le militaire**

Après ces longs prolégomènes, évoquons maintenant les protagonistes : le diplomate et le militaire. Au risque d'abuser de stéréotypes ou de tomber dans des lieux communs, il est utile d'analyser les différences et les points communs de ces hommes qui, selon leur niveau hiérarchique, sont les conseillers des plus hautes autorités politiques, les experts dans les instances de direction et les exécutants sur le terrain.

#### *Différences*

Au chapitre des différences, si l'on ne craint pas la caricature, on peut porter en premier lieu l'apparence. On admirera d'un côté les élégantes silhouettes au cheveu mi-long, habillées d'un costume toujours gris – du gris clair au gris foncé – taillé à Londres ou à Hong-Kong et agrémenté de chatoyantes cravates de soie achetées dans les boutiques hors taxes des aéroports internationaux. On y opposera la carrure trapue, au cheveu ras et à la garde-robe improbable, souvent souillée par la poussière, la sueur, voire le sang. L'un manipule avec douceur de luxueux stylos plumes des marques les plus prestigieuses quand l'autre manie des instruments barbares et meurtriers que les modernes faux dévots ne sauraient voir. En second lieu, il y a la formation. Saint-Cyr n'est pas Sciences-Po et l'École de Guerre n'est pas l'École nationale d'administration. Ajoutons encore que le diplomate parle bas quand le militaire parle haut ou encore que le militaire est voyant, autant que le diplomate est discret. Il est vrai que la bonne diplomatie ne souffre guère l'étalage médiatique. Mais au-delà de ces apparences, sans nul doute trompeuses, il existe des domaines où, entre le militaire et le diplomate, apparaissent des incompréhensions réciproques qui, disons le clairement, relèvent non pas de leur personne mais de leur métier

même : la décision, les délais, l'efficacité, la réalité des faits et le langage. Pour la suite de cet exposé, on pourra souvent confondre le diplomate et le politique puisque c'est le diplomate qui mènera principalement la partie non militaire de l'action.

*La décision.* L'officier a le culte de la décision. Le chef a pour rôle de décider ; pour lui, tout est décision. Il doit, de plus, décider vite et juste, faisant appel, si besoin est, à son expérience et à son intuition. La rapidité de décision est primordiale et, le cas échéant, le militaire ne craint pas de prendre une décision imparfaite car il pourra ensuite l'aménager. C'est ainsi que le chef « jette un dispositif » qui répond aux besoins les plus immédiats et qui sera ensuite amélioré, de façon pragmatique, en fonction de l'évolution de la situation. À l'inverse, pour le diplomate, une décision ne saurait être prise prématurément, sans connaître tous les développements d'une situation et disposer de toutes les informations nécessaires. De plus, une décision diplomatique est souvent élaborée en concertation avec des partenaires, qu'ils soient favorables ou hostiles, et cette décision, qui engage la France, sera à la fois publique et irréversible. Songeons par exemple aux débats des Nations Unies, de l'Union Européenne ou de l'OTAN. Pour le diplomate, la décision n'est pas toujours nécessaire et, si elle le devient, elle doit être prise le plus tardivement possible. En bref, selon les termes mêmes d'un diplomate, décision est un « gros mot ».

*Les délais.* Si la décision doit être prise rapidement, pour le militaire, et tardivement, pour le diplomate, c'est que, l'un comme l'autre ont besoin de délais. Mais pas pour les mêmes raisons. Pour le militaire, il faut des délais pour entreprendre une action. Sans aller jusqu'aux cas extrêmes nécessitant la mobilisation, le rappel de réservistes, la mise en œuvre de réquisitions et la mise sur pied opérationnelle des unités, il faut encore aujourd'hui, et malgré la professionnalisation des forces, des délais pour constituer et projeter un corps expéditionnaire ou déplacer un groupe naval, avec un porte-avion. Seule l'armée de l'Air échappe en partie à la tyrannie des délais mais encore faut-il obtenir des autorisations de survol et prévoir le ravitaillement des appareils, en vol et à destination. Le militaire cherchera donc à réduire tous ces délais en anticipant certaines étapes du processus de mise sur pied et de projection de la force. Mais, comme chaque décision concernant la mise sur pied du dispositif militaire sera également un signal diplomatique et aura de ce fait un caractère politique, la hâte du militaire à obtenir le feu vert de l'autorité politique se heurtera à une réponse dilatoire ou à une fin de non-recevoir. Le politique répugne à être pressé par le militaire. C'est d'ailleurs déjà ce que craignait Léon Blum lorsqu'il signifia au colonel de Gaulle, le 14 octobre 1936, son hostilité à son projet de divisions rapides : « On ne voit pas comment serait réservé le temps pour le jeu des instances internationales et pour la détermination

de l'agression... ». Il est encore vrai, de nos jours, que dans la gestion d'une crise, l'option militaire n'est ni préférentielle, ni inéluctable. C'est pourquoi le diplomate proposera toute une série d'actions diplomatiques, politiques ou économiques qui retarderont d'autant le moment de décider de lancer une action militaire. Il faut encore ajouter que l'action militaire se fera, souvent, dans un contexte multinational et, toujours, dans le respect du droit international, d'où l'obligation de consulter les Nations Unies, les gouvernements des pays intéressés par la crise, les alliés, les partenaires européens ... quand ce n'est pas les protagonistes mêmes de la crise, lesquels devront être préalablement convaincus d'accepter l'intervention étrangère. En résumé : pour le militaire, la décision anticipe l'action, pour le diplomate, la décision est postérieure à l'action (diplomatique). C'est la quadrature du cercle.

*L'efficacité.* Un autre point qui sépare le militaire et le diplomate, c'est la notion de l'efficacité. On connaît la formule militaire : « Un chef, une mission, des moyens ». Si la désignation du commandant d'une opération militaire ne pose pas de problème, la détermination de la mission est une autre affaire. On constate, certes, un certain activisme des Affaires étrangères qui, puissance moyenne oblige, tiennent à marquer l'implication de la France dans toutes les affaires du monde. On dit volontiers qu'en matière de gouvernement, « quand on ne sait pas quoi faire, on crée des commissions », ou des hautes autorités. Il en est de même en matière diplomatique : quand on ne sait pas quoi faire, on envoie des soldats ... Quoi de plus simple en effet que d'envoyer des soldats. Le message est clair. Mais encore faut-il définir la mission de ces soldats. Le diplomate ne s'y hasardera pas car, malgré son goût pour la gesticulation politico-militaire, il a une aversion viscérale pour l'action militaire proprement dite. Pour les moyens, le chef militaire pensera : combien d'hommes, combien de chars, combien de canons, combien d'hélicoptères, combien d'avions ? Pour le diplomate, l'avion fait du bruit, le char fait désordre, le canon est un bien mauvais signal diplomatique ... Quant aux hommes, leur nombre sera estimé non pas en fonction d'un effet militaire à produire mais en fonction du niveau d'implication que la France veut signifier. En général, ce sera moins que les Américains, plus que les Allemands et les Italiens, au moins autant que les Anglais ... Enfin, la question la plus délicate est celle des règles d'ouverture du feu. Le diplomate s'étonnera : « Comment ? Voyons, Messieurs, un peu de décence ! ». On arrive ici aux limites de la pertinence de l'expression « soldat de la Paix », magnifique oxymore, que l'on aime utiliser de nos jours, pour apaiser les consciences. Le militaire, lui, préfère le pléonasme : « une force robuste ».

*La réalité des choses.* Le militaire est soumis à la réalité des choses. La première des réalités, c'est le terrain, cette zone d'action dans laquelle il faudra se déployer, assurer la logistique et mener l'action. Les sables du Koweït ne



sont pas les montagnes d'Afghanistan ; le climat de la Côte d'Ivoire n'est pas celui du Liban. Le terrain, c'est également les populations qui y vivent : il faut les connaître. La réalité, c'est également les protagonistes de la crise ou du conflit. Sont-ils bienveillants, sont-ils hostiles ? Le chef militaire a besoin de renseignements qui portent sur le terrain, sur les amis et sur l'adversaire et ces renseignements, ce sont des faits concrets à incidence réelle. Le chef militaire, enfin – et c'est là l'essentiel – commande des hommes dont il doit connaître les capacités, les limites et les besoins. Il n'échappe pas à cette réalité et l'action, avec des hommes et au milieu des hommes, est marquée par le réalisme. L'officier, qui connaît ses hommes, doit aussi veiller à toute dérive afin que l'usage de la force ne dégénère pas en violence. Déjà, le roi Louis XV disait au Dauphin, en 1745 : « Le sang de nos ennemis est toujours le sang des hommes. La vraie victoire, c'est de l'épargner ». De nos jours, hélas, la violence s'exerce aussi sur les populations, frappant surtout les femmes et les enfants.

Si le militaire se plaît dans le concret, le prévisible et le rationnel, le diplomate, lui, est souvent confronté au théorique, à l'aléatoire et à l'irrationnel, comme nous l'a rappelé récemment Monsieur l'Ambassadeur Gilles Curien<sup>151</sup>. D'abord, il y a les grands principes dont le diplomate entend s'inspirer : les Droits de l'Homme, la Démocratie, l'Humanitaire ... Ces principes donnent d'emblée une certaine vision du monde qui peut occulter nombre de réalités et – grands principes contre grandes causes – a pour effet de réduire la liberté d'action dans des domaines comme l'approvisionnement en énergie, le développement de l'économie, la défense de l'environnement, la lutte contre le terrorisme, le combat contre la drogue, la francophonie, le resserrement des liens avec l'Afrique, etc. Il y a ensuite les inévitables influences, tropismes, amitiés, pressions et tabous qui compliquent la gestion des questions régionales. Il y a encore les contradictions entre relations bilatérales, solidarité multinationale et posture internationale. Il y a enfin le regard de l'opinion publique nationale qui ne fait pas échapper notre diplomatie à la pression de l'air du temps. Tout est complexe et le diplomate n'échappe pas à la situation de la fable « Le meunier, son fils et l'âne ». Certes, le diplomate n'ignore rien des réalités mais, à l'inverse du militaire, il n'est pas chargé de les affronter.

*Le langage.* Décision, délais, mission, moyens, renseignement, ouverture du feu, réalité des choses : le militaire a besoin d'un langage clair et précis. C'est bien là tout ce qui le sépare du diplomate. Le militaire utilise un langage sobre, voire brutal : on se souvient du mot de Cambronne, que je ne citerai pas ici, ou du fameux « J'y suis, j'y reste ! » de Mac Mahon à Sébastopol. Il est vrai que par sa précision et sa clarté, le langage militaire a le caractère d'un jargon. En effet, éclairer n'est pas reconnaître, défendre n'est pas arrêter, appuyer n'est pas soutenir, couvrir n'est pas combattre, neutraliser n'est pas détruire, s'interposer

n'est pas pacifier, rétablir n'est pas restaurer ... De plus, il faut faire court car la précision dans la brièveté est, chez le militaire, une marque de professionnalisme. Enfin, l'usage actuel d'un vocabulaire normalisé, d'essence otanienne, permettant le traitement informatisé des informations, fait que les rapports militaires, dans leur sécheresse, sont loin d'être des pages de littérature.

Il n'en est pas de même de la langue du diplomate, qui n'a pas oublié Prosper Mérimée. La rédaction du télégramme diplomatique est en effet un exercice de grand style. Ici, la brièveté n'est pas une vertu. Un texte trop court paraîtra désinvolte, voire grossier. Mais, à l'inverse, un texte trop long révélera un rédacteur brouillon, manquant d'esprit de synthèse. Il faut donc trouver la bonne mesure et, surtout, éviter d'être trop précis. En effet, puisque tout est possible sans être prévisible, ou prévisible sans être probable, ou probable sans être certain, ou certain sans être inévitable, il est prudent d'utiliser des termes flous ou ambigus. Pour le diplomate, l'ambiguïté est « constructive » – encore un oxymore – car il sait que personne n'a intérêt à la lever. Déjà, le cardinal de Retz écrivait : « on ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens ». Les politiques qui n'ont pas mis suffisamment de prudence dans leurs propos ont souvent été démentis : « L'Indochine restera française ! », « La réunification de l'Allemagne n'est pas à l'ordre du jour »...

Dans les relations internationales, le français qui, en raison de son élégante précision, avait été la langue diplomatique par excellence et la langue des grands traités, a été supplanté par l'anglais. Il ne s'agit toutefois pas de la langue du dictionnaire d'Oxford mais d'un jargon approximatif, considéré comme une langue internationale – en un mot l'anglais onusien – qui lui, est un trésor de termes flous et ambigus. C'est en revanche, en raison même de son imprécision, la langue idéale du consensus car elle permet à toutes les parties de se mettre d'accord sur des mots qui, une fois traduits dans leur langue nationale respective, n'auront plus le même sens. Les Britanniques – par perfidie – et les Russes – par mauvaise foi – savent particulièrement jouer de ces ambiguïtés de langage. Ainsi, pour ce qui concerne le dialogue entre le diplomate et le militaire, voyons nous apparaître un terme dont l'usage est devenu systématique et universel : c'est le mot « approprié », anglicisme qui signifie « qui convient ». Donc, pour les opérations extérieures, le volume des forces sera approprié, les moyens seront appropriés, les délais seront appropriés, les modes d'action seront appropriés... Quant à l'usage de la force, la diplomatie a conçu le « principe de retenue ». Mais quand cesse la retenue ? À la première cartouche ou à la deuxième bombe atomique ? Ne nous leurrions pas : lorsqu'on demande aux Russes, en Tchétchénie et en Géorgie, ou aux Chinois, au Tibet, de faire preuve de retenue, cela signifie en clair : « Notre opinion publique et nos médias réprouvent totalement ce que vous faites

mais, bien évidemment, nous n'avons pas les moyens de vous empêcher de le faire ». Un autre terme qui, bien souvent, permet de conclure des accords, c'est l'adjectif « temporaire ». Quelques jours, quelques mois, quelques années ? Nul ne le sait. Pour les Russes, temporaire signifie : l'éternité moins un jour. Donc, le flou est la règle d'or et, pour terminer, je citerai cette boutade que tout le monde connaît : « Lorsqu'un diplomate dit oui, cela veut dire peut-être, s'il dit peut-être, cela signifie non et s'il dit non, il n'est pas vraiment diplomate ». Le militaire, centurion moderne, préfère la recommandation de l'Évangile : « Que votre oui soit oui, que votre non soit non »<sup>[6]</sup>.

### *Points communs*

À ce stade, le tableau pourrait paraître bien sombre et le dialogue bien compromis. Mais, heureusement, entre le militaire et le diplomate, il existe de nombreux points communs.

Ce qui, en premier lieu, paraît rapprocher le diplomate et le militaire, c'est un ennemi commun : le ministre des finances. En effet, les capacités diplomatiques et militaires ont un coût et l'établissement du budget de l'État est toujours un difficile exercice d'équilibre. Alors, il est tentant de rogner sur les crédits des affaires étrangères et de la défense. Cet exercice est d'ailleurs sans risque car il n'y aura ni mouvements d'opinion, ni manifestations de rue pour dénoncer un quelconque démantèlement du service public. L'auteur du *Fil de l'épée* l'avait déjà constaté lorsqu'il écrivait : « *Aussi longtemps que la patrie n'est pas directement menacée, l'opinion répugne aux charges militaires ... Comment le gouvernant, qui ne peut se passer du suffrage des foules, ferait-il fi de tels sentiments ? D'ailleurs, il lui revient d'établir les budgets où l'entretien des armées creuse des trous effrayants ...* ».

Mais il y a une certaine irresponsabilité, des gouvernements, et des parlements, à ne pas consacrer la part du budget nécessaire à l'action diplomatique et militaire et de justifier le manque d'attribution de ressources suffisantes par l'inexistence du besoin ... C'est ainsi que s'opèrent, dans l'indifférence la plus absolue – un diplomate dirait dans un « silence assourdissant », toujours l'oxymore ! – les réductions continues des dispositifs diplomatiques et des capacités militaires de la France. Or, il y va notamment de la crédibilité du chef des armées à ne pas laisser éroder le budget de la défense car l'arbitrage du chef de l'État en faveur du budget de la défense est un appui pour les armées, un message pour la nation et un signal fort pour l'étranger.

Ensuite, ce qui rapproche le diplomate et l'officier, et cela en dépit des différences de nature de leur métier que nous avons évoquées, c'est précisément l'exercice de leurs fonctions où ils montrent un même sens de l'État, une même connaissance du terrain et une même attitude face au danger.

*Le sens de l'État.* On reconnaîtra volontiers au diplomate et à l'officier une passion pour la grandeur et le rayonnement de leur pays. Ce qu'ils partagent ensuite, c'est le sens de l'État, fait d'esprit de service, de discipline intellectuelle, de sens des responsabilités, de zèle, de dévouement et de persévérance. Ce qui les unit encore, c'est les capacités de leurs ministères respectifs où cabinets, états-majors, centres de prospective, cellules d'analyse, cellules de crise, organes de commandement et de coordination permettent de conjuguer la réflexion et l'action.

*La connaissance du terrain.* Ce qui nourrit la réflexion et permet l'action, c'est encore la connaissance du terrain dont le renseignement et l'information sont la base. Le renseignement militaire s'attache à recueillir toutes les données nécessaires à une éventuelle intervention dans une des nombreuses régions sensibles du monde. Les forces prépositionnées et les missions militaires ont une connaissance du terrain plus particulière tandis que la Marine nationale qui sillonne toutes les mers du globe a une vision planétaire des risques et des menaces. Du côté diplomatique, le réseau mondial d'ambassades, de consulats et d'instituts offre autant de sources d'informations qui convergent vers le Quai d'Orsay et qui, par le biais de la diffusion automatisée des télégrammes diplomatiques, sont échangées entre les différentes représentations et sont communiquées aux différents ministères intéressés. On soulignera encore l'activité permanente des diplomates de terrain qui connaissent les langues du pays et s'attachent à nouer des contacts avec les autorités et les populations de leur zone de responsabilité. L'intervention de Kolwezi n'aurait pas été possible sans le rôle joué par l'ambassadeur de France au Zaïre.

*L'attitude face au danger.* Enfin, afin de ne pas prêter qu'aux riches, on reconnaîtra au diplomate et à l'officier un même goût de l'action et une même attitude face au danger. On n'insistera pas pour le militaire dont l'action, très voyante, ne laisse rien ignorer de la manière dont il affronte les risques. En revanche, on connaît moins peut-être le courage quotidien dont font preuve nombre de diplomates. Même s'ils n'ont pas tous un esprit aventureux, ils sont souvent confrontés à des conditions de vie difficiles. D'abord, toutes les ambassades ne sont pas des palais décorés de porcelaine de Chine. Dans de nombreux pays, la résidence n'est ni confortable, ni protégée. Dans de nombreux pays encore, nos représentants sont de véritables otages qui doivent affronter les vexations des autorités locales et les risques d'attentat. Enfin, on le voit, les représentations diplomatiques participent concrètement au déroulement des conflits et à la gestion des crises. Dans un pays en guerre ou en crise, tous les regards se tournent vers l'ambassadeur qui devient de fait le responsable de la sécurité et de la survie de la petite communauté française qui l'entoure, comme de celles des ressortissants nationaux répartis sur le territoire. Dans toutes les situations

que nous avons en mémoire, les diplomates ont montré leur courage, leur sang-froid, voire leur héroïsme.

En résumé, le diplomate et l'officier se connaissent et se reconnaissent. Ainsi, dans la gestion des affaires, sont apparus deux personnages nouveaux qui agissent de concert : le diplomate et le militaire. Mais au plus haut niveau de l'État, pour revenir à l'image du *Fil de l'épée*, ils n'apparaissent plus sur la scène publique. Ils restent dans les coulisses ou dans le trou du souffleur.

## L'action diplomatique et militaire

Ce qui unit, ou unifie, l'action diplomatique et militaire, c'est, nous l'avons vu, l'organisation même de l'État, avec le rôle confié au Président de la République par la Constitution. C'est également l'Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense qui définit une conception globale de la défense et prescrit la coopération de tous les départements ministériels. Le diplomate et le militaire se retrouvent ainsi, au sommet de l'État, d'abord dans l'entourage immédiat du Président de la République et au sein du Conseil de défense puis, au niveau gouvernemental, dans les instances de coordination que sont le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), service du Premier ministre, ou la Délégation aux affaires stratégiques (DAS), au niveau ministériel. Enfin, le Quai d'Orsay et la rue Saint-Dominique<sup>[7]</sup> échangent des conseillers diplomatiques et des conseillers militaires au niveau des cabinets ministériels et des états-majors. Le dialogue est permanent, les points de vue sont confrontés, les procédures de coopération sont utilisées et, en cas de divergence ou de désaccord, il y a l'arbitrage politique, au niveau des cabinets ministériels, du Premier ministre et, in fine, du Président de la République.

Voici maintenant quelques exemples de travail sur le terrain, dans des domaines qui associent étroitement les diplomates et les militaires : la maîtrise des armements, la sécurité collective, la diplomatie préventive, la gestion des crises et des conflits.

### *La maîtrise des armements*

Remplaçant la notion trop restrictive de désarmement, la maîtrise des armements porte non seulement sur l'interdiction ou la réduction des niveaux numériques des armements majeurs mais comprend également des dispositifs limitant la prolifération, le déploiement ou l'usage de ces armements. À titre d'exemple, on peut citer les traités de limitation des armes stratégiques (accords SALT), à laquelle la France n'est pas partie prenante – dissuasion nationale oblige – et le traité de limitation des forces conventionnelles en Europe (FCE). Ce dernier a servi de modèle à un dispositif similaire mis en œuvre dans l'ex-Yougoslavie, en application de l'Accord cadre de paix de Dayton. Au chapitre

de la non-prolifération, on citera les dispositifs concernant les armes de destruction massive (Nucléaires, chimiques, biologiques), les engins balistiques, le commerce illicite des armes légères et de petit calibre. Au titre des interdictions, il y a le Traité de Prolifération des armes nucléaires (TNP), le Traité d'interdiction complète des essais (TICE), la Convention sur les armes chimiques (CAC), l'interdiction des mines antipersonnel, des bombes à sous-munitions ... Enfin, il a des codes qui régissent les exportations d'armements ainsi que leurs composants et leurs technologies.

Tout dispositif de maîtrise des armements comporte une phase de négociations avant l'établissement d'un traité, d'un accord ou d'une convention puis une phase d'application et de suivi, limitée ou non dans le temps. Certains dispositifs seront juridiquement contraignants alors que d'autres ne seront que politiquement contraignants. Au cours de la négociation, diplomate et militaire sont associés, l'un chargé de promouvoir l'effet politique des mesures à adopter, l'autre de préserver la liberté et la capacité d'action des forces de son pays. La bataille diplomatique – notez ce nouvel oxymore – ne se termine pas pour autant avec l'établissement de l'accord car il faudra obtenir la signature des parties puis leur ratification, s'il s'agit d'un traité ou d'un dispositif juridiquement contraignant. Certains États ne signent pas, d'autres signent mais ne ratifient pas. C'est ainsi que s'exerceront sur ces États des pressions diplomatiques, des marchandages ou des mesures de rétorsion, certaines pouvant avoir un volet militaire (listes rouges pour échanges, coopération militaire, exportations d'armement...). Ensuite, lorsque l'accord est applicable, il faut en assurer le suivi, c'est-à-dire contrôler, au niveau politique, et vérifier, au plan militaire, sa mise en oeuvre par les différents participants. La vérification est menée principalement par le militaire, en liaison étroite avec la sous-direction compétente du Quai d'Orsay.

### *La sécurité collective*

Pour ce qui concerne notre sécurité collective, l'organisation principale est l'OTAN. On n'ignore pas le caractère politique du Traité de l'Atlantique Nord et les débats diplomatiques qui se jouent en permanence à Bruxelles. La représentation permanente de la France auprès de l'OTAN semble d'ailleurs être un des lieux où se manifestent, parfois, les sentiments et les réflexes anti-américains de notre diplomatie. À l'inverse, pour les militaires, notamment pour les aviateurs et les marins, l'OTAN reste le cadre le plus efficace pour mener des actions multilatérales. Le militaire français n'a pas de prévention contre le soldat américain dont il connaît la puissance et le professionnalisme. Mais, au sein de l'OTAN, il s'agit en toutes circonstances de préserver la vision et les intérêts politiques de la France. Diplomate et militaire sont ainsi liés pour

tenter de maintenir un difficile équilibre entre efficacité militaire et liberté d'action politique.

L'autre dispositif de sécurité collective, encore en devenir, est la politique européenne de sécurité et de défense, la PESD. Il s'agit là d'un domaine qui reste de nature interétatique. Diplomates et militaires sont associés dans de nombreuses représentations et de multiples états-majors et groupes de travail pour préparer les décisions que prennent les chefs d'État lors de chaque sommet semestriel. Ce n'est pas l'objet de cet exposé mais il faut souligner l'extrême complexité de cette entreprise lorsque l'on sait que la plupart des pays de l'Union Européenne sont membres de l'OTAN, qu'un État européen membre de l'OTAN n'est pas membre de l'Union Européenne, que quatre pays sont neutres et que toute disposition visant à établir une coopération harmonieuse entre l'OTAN et l'Union Européenne se heurte aux réticences de la Turquie. En résumé, pour les temps qui viennent, la défense européenne fera encore plus couler d'encre que de sang, à la grande satisfaction des diplomates.

### *La diplomatie préventive*

En matière de diplomatie préventive, on n'ignore pas le rôle joué par l'Organisation des Nations Unies, l'ONU, mais on connaît moins, peut-être, à l'échelle européenne, celui de l'OSCE, l'Organisation pour la Coopération et la Sécurité en Europe. Celle-ci, née des accords d'Helsinki de 1975, regroupe 56 États participants c'est-à-dire la totalité des États d'Europe, Suisse et Vatican inclus, auxquels s'ajoutent les États-Unis et le Canada ainsi que les huit républiques asiatiques issues de l'éclatement de l'ex-URSS. Forum permanent, cette organisation paneuropéenne, qui siège à Vienne, gère le traité sur les Forces Conventionnelles en Europe et assure la négociation et le suivi de l'application d'un corpus de dispositions à caractère politique et militaire, comme des mesures de confiance ou des codes de conduite. L'OSCE met également en place des missions d'observation dans des régions en crise comme l'ex-Yougoslavie, le Caucase, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale. La représentation permanente de la France auprès de l'OSCE est une enceinte où diplomates et officiers, en liaison permanente avec leur département ministériel respectif, travaillent côte à côte, tout au long de l'année, sous la direction d'un ambassadeur chargé de faire entendre la voix de la France.

### *La gestion des crises et des conflits*

Nous arrivons enfin à la gestion des crises ou des conflits dans lesquels la France est impliquée. Il y aurait lieu ici de distinguer la nature des actions à entreprendre selon que l'intervention se fait à l'échelle nationale, multinationale ou internationale. Il serait en effet intéressant d'évoquer l'organisation nouvelle

que s'est donnée l'ONU pour utiliser la force, en vertu du chapitre VII de sa Charte, et de montrer comment celle-ci peut donner mandat à des organisations comme l'OTAN ou à des coalitions de circonstance pour intervenir sous sa caution. Mais, pour rester dans notre propos de ce jour, nous nous limiterons à parler du rôle que jouent le diplomate et le militaire auprès du décideur qui est le chef de l'État. Il convient tout d'abord de définir ce que veut la France. C'est le but politique de l'action, ce que les militaires appellent le «but de guerre». Ici, c'est le diplomate qui fera valoir ce qui est souhaitable, ce qui est possible et ce qui est envisageable, compte tenu notamment des négociations qui devront être entreprises avec les partenaires, surtout lorsque l'action est multinationale. Ensuite, il faudra examiner ce que peut la France, c'est-à-dire quels sont ses moyens d'action, politiques et militaires. Diplomate et militaire proposeront alors toute une série d'actions réalisables, des plus douces aux plus extrêmes, en faisant valoir leurs conséquences, leurs chances de succès et leurs risques. C'est ainsi que le choix des moyens se fera en totale cohérence, chacun jouant dans le même registre. Et si la comparaison était ici « appropriée », on pourrait dire que la conjugaison des modes d'action diplomatiques et des modes d'action militaires s'apparente au choix des pupitres d'un orchestre. Si nous confions au diplomate les cordes et les bois et au militaire les cuivres et les percussions, on pourra jouer, soit *Les Indes galantes*, soit *La Walkyrie*. Mais on n'associera pas la harpe et les cymbales ou la contrebasse et le triangle ...

On le voit, donc, le chef de l'État est un chef d'orchestre – mais pas un homme-orchestre – et, pour ce qui concerne notre propos, ses instruments sont le diplomate et l'officier. Nous avons vu que ceux-ci étaient différents, par nature et par vocation, mais qu'ils agissaient de concert dans les entreprises menées par la France. Ainsi, pour terminer, pouvons-nous appliquer au diplomate et à l'officier la citation d'Alfred de Musset mise en exergue par l'auteur du *Fil de l'Épée*: « ... ils iront deux par deux, tant que le monde ira, pas à pas, côte à côte ».



## Discussion

Le président félicite Alain Petiot et lance une discussion fournie, à laquelle participent Michel Vicq, qui pose la question de savoir si *un grand militaire peut être un grand diplomate* ? le professeur Alain Larcen répond à cette question, en faisant observer qu'il y a eu des généraux qui furent de grands diplomates : Sébastiani sous le 1<sup>er</sup> Empire, Penné sous la 3<sup>e</sup> République, Catroux et Pechkof, sous le gouvernement provisoire de la république française, et la 4<sup>e</sup>.

Les liens entre pouvoir politique (diplomatie) et pouvoir militaire, ont, en



effet, été étudiés et appliqués par le Général de Gaulle; l'organisation générale de la défense et la stratégie globale, reviennent au pouvoir politique, la stratégie de terrain et la tactique, à l'autorité militaire.

La défense est globale, totale, ubiquitaire; elle est l'expression de la souveraineté nationale, ce qui n'exclut pas les alliances dans un cadre déterminé. Elle ne peut, et ne doit pas, surtout, être en contradiction avec les accords diplomatiques, le contraire de notre politique d'avant-guerre, à l'égard des pays d'Europe centrale, qui ne pouvaient être défendus dans le cadre de nos accords de défense, que par l'intermédiaire d'un corps d'action rapide, susceptible de mouvements et de contre-offensives.

Enfin, elle ne doit pas entraîner la Nation, au-delà des strictes nécessités; « *il faut éviter, en particulier, le poids du lobbying militaro-industriel* », ce qui fut la dernière confiance quasi-testamentaire du général Eisenhower à de Gaulle.

C'est ensuite M. l'Ambassadeur Gilles Curien, qui se dit très intéressé en tant qu'ancien diplomate, par l'exposé du général Petiot, et tient à souligner particulièrement ce qui rapproche diplomates et militaires. Comme ancien représentant de la France à l'OTAN, puis à la conférence sur la sécurité européenne, il n'a eu que de bons rapports avec les militaires qui l'entouraient, ou avec qui il négociait. Diplomates et soldats ont d'ailleurs un devoir commun pour assurer leurs tâches « *ne pas se méprendre sur l'état du monde et l'esprit du temps* ».

Jean-Claude Bonnefont cite le cas de *Lyautey qui a été un diplomate et un chef militaire*, et M. Laxenaire évoque, quant à lui, la formule de Machiavel, qui disait que « *la guerre est la suite de la diplomatie par d'autres moyens* ».

## Notes

- [1] Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.
- [2] L'Ordonnance n° 45-2562 du 18 octobre 1945, signée par le Général de Gaulle, crée le Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Le premier essai nucléaire a lieu en 1960. Le premier bombardier stratégique est opérationnel en 1964.
- [3] 16 au 28 octobre 1962.
- [4] Cet anglicisme, qui signifie « croyable », appartient maintenant au langage stratégique.
- [5] Voir sa communication à l'Académie du 23 mai 2008 : « Pratiques et méthodes diplomatiques ».
- [6] Jc 5-12
- [7] L'adresse de l'hôtel du Ministre de la défense.