

Les militaires en négociation diplomatique

Le ‘jeu’ de la Défense française à la conférence de Dublin sur les armes à sous-munitions

Par Hélène Dufournet

Les politiques de désarmement font rarement l’objet de recherche en sciences sociales. Les travaux de sociologie militaire privilégient l’observation de l’institution militaire, de son fonctionnement, de sa professionnalisation ou des transformations des relations civilo-militaires (Caplow & Vennesson, 2000). L’analyse des politiques de défense reste un domaine délaissé des sciences sociales du politique en France. Si cette tradition de recherche est minoritaire, elle n’est cependant pas inexistante. Soulignons à ce titre les travaux sur les politiques d’armement (Genieys, 2004) ou la réforme militaire de 1996 (Irondele, 2003). D’autres travaux s’intéressent aux interactions entre pouvoir politique et pouvoir militaire (Cohen, 1994). Et si la question des contraintes internationales est posée, c’est toujours pour analyser l’usage de la force armée ou l’action des militaires en opérations extérieures, rarement pour étudier des politiques de désarmement. Les travaux de sciences sociales de la Défense se penchent en effet très peu sur l’articulation de la politique de défense et de la politique étrangère. Les recherches en relations internationales s’intéressent aux négociations interétatiques, mais reviennent peu sur l’élaboration des décisions de politiques étrangères au sein des administrations. C’est sur cette zone d’ombre de la recherche en sciences sociales qu’on souhaite revenir dans cet article.

Cet article entend apporter une contribution à la compréhension d’un système d’action qui associe les administrations et les cabinets du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères, caractéristique de la prise de décision en matière de désarmement. Parce qu’il concerne les équipements et le budget du ministère de la Défense, mais qu’il se négocie toujours entre diplomates au niveau multilatéral, le désarmement constitue en effet un véritable domaine d’action interministérielle. À l’interface entre les deux ministères, il compte ainsi parmi les dossiers sur lesquels militaires et diplomates sont en constante interaction. L’enjeu de ces négociations consiste à concilier les contraintes militaires – la capacité opérationnelle des forces armées – et les contraintes diplomatiques – l’image de la France à l’étranger. L’objet de cet article est de rendre compte des stratégies mises en œuvre par les acteurs militaires pour faire valoir leurs intérêts dans une négociation de désarmement où les contraintes diplomatiques dominent nettement.

À cet égard, le processus d'interdiction des armes à sous-munitions offre un terrain particulièrement riche pour appréhender les jeux de coopération et de conflit dans lesquels sont pris les acteurs de la décision à la fois au niveau national, interinstitutionnel, et au niveau international. Ce processus diplomatique est particulier puisqu'il est mis en place en dehors du cadre de la diplomatie traditionnelle onusienne, à l'initiative d'une coalition internationale d'ONG et de pays non producteurs et non utilisateurs d'armes à sous-munitions. Ce contexte place la France dans une situation de négociation plus compliquée que si elle devait défendre ses intérêts de sécurité et de défense dans les enceintes traditionnelles du désarmement. La présence des ONG, mais surtout l'absence de grandes puissances militaires (en particulier États-Unis, Inde, Chine, Pakistan et Israël), modifie en effet l'univers des contraintes de la délégation française. Ces contraintes se ressentent d'autant plus à la conférence de Dublin de mai 2008 que celle-ci est dédiée à la rédaction du texte du futur traité d'interdiction et apparaît de ce fait comme l'étape ultime de ce processus diplomatique. L'objectif de cette recherche n'est donc pas de savoir si l'intervention des acteurs humanitaires sur les questions de désarmement vient changer fondamentalement la diplomatie traditionnelle. Il ne s'agit pas de trancher la question du caractère inédit de cette situation, mais d'observer comment cette situation est perçue par les acteurs et comment ils s'orientent dans ce nouveau rapport de force.¹ Comment les acteurs de la délégation française s'orientent-ils dans ce contexte où les intérêts humanitaires priment a priori largement sur les intérêts de sécurité et de défense ? Comment les militaires français défendent-ils leurs intérêts au niveau interministériel et au niveau interétatique ? Comment s'adaptent-ils aux stratégies de négociation interétatique des diplomates français ?

Avant tout guidée par une sociologie de l'action et une sociologie des pratiques, l'analyse est centrée sur les acteurs et s'efforce de distinguer leurs objectifs, leurs contraintes, leurs ressources et leurs stratégies, en regardant comment ils anticipent le succès d'une tactique ou la possibilité d'une action. On montrera notamment que si les militaires de la délégation française éprouvent certaines difficultés à faire valoir la position de la Défense auprès du ministère des Affaires étrangères notamment, c'est au cœur même de la négociation de Dublin qu'ils trouvent les moyens de préserver leur arsenal, en s'appuyant paradoxalement sur leurs alliés les plus improbables.

L'analyse procède en trois temps. La première partie définit les conditions de négociation et revient sur les enjeux de la conférence de Dublin. Ce faisant, elle fait état des objectifs visés par les militaires. La seconde partie retrace l'élaboration progressive de la 'position officielle de la France'. Elle étudie la façon dont s'exercent les contraintes

¹ Cette démarche s'inspire largement du questionnement de Violaine Roussel à propos des rapports entre magistrature et politique en France. Partant du constat d'un bouleversement de ces rapports dans les années 1990, elle propose d'analyser cette situation telle qu'elle est perçue et vécue par les acteurs: "*L'objectif n'est pas de déterminer le caractère inédit ou non des pratiques judiciaires en elles-mêmes, encore moins de fixer une frontière temporelle de l'innovation judiciaire, et de la tenir ainsi pour seule cause des scandales. L'observation d'une 'nouveau' perçue par les protagonistes et l'émergence, à leurs yeux, d'un problème de gestion de cette nouveauté sont au centre de cette interrogation*" (Roussel, 2002, p.9).

diplomatiques dans la négociation interministérielle. La troisième partie met en lumière les stratégies et les ressources mobilisées par les militaires pour défendre leurs intérêts.

Une négociation hors du cadre de la diplomatie traditionnelle

Négocier dans un univers incertain

Après l'interdiction des mines antipersonnel en décembre 1997, la Convention sur les armes à sous-munitions, signée en décembre 2008 à Oslo offre un nouvel exemple de désarmement décidé hors des enceintes de la diplomatie traditionnelle. Lancé à l'initiative des ONG et de pays non producteurs et non utilisateurs de sous-munitions, le processus d'Oslo se situe en effet en réaction avec les négociations de désarmement de la Convention de 1980 sur les armes classiques. Il suscite de vives inquiétudes au sein de la Défense française tout au long de l'année 2007 et jusqu'au milieu de l'année 2008 : non seulement, tout se passe comme si l'interdiction des sous-munitions, onze ans après l'interdiction des mines antipersonnel, venait confirmer une tendance croissante de la 'société civile' à se saisir de questions de sécurité et de défense, sur lesquelles les militaires exercent habituellement seuls leurs prérogatives. Mais aussi, et surtout, le cadre de négociation de ce nouveau processus diplomatique apparaît particulièrement 'risqué' aux militaires français de la Division "maîtrise des armements" de l'état-major des Armées (EMA).

Les négociations qui ont lieu à la Convention de 1980 se déroulent en présence de toutes les puissances militaires. Elles aboutissent, en règle générale, à des traités de "maîtrise des armements", qui réglementent l'emploi d'un type d'arme. Les textes adoptés dans cette enceinte n'interdisent pas les armes, ils en contraignent seulement l'emploi. Ils s'appliquent à toutes les puissances militaires représentées à la Convention de 1980. La prise de décision par consensus garantit en outre un droit de veto à chaque État partie. Dans le processus d'Oslo et dans les processus parallèles en général, ne participent que les États qui le souhaitent. Si bien qu'un traité de désarmement peut voir le jour sans être signé par les pays utilisateurs et producteurs de l'arme en question. En outre, la décision peut faire l'objet d'un vote si les parties ne parviennent pas à trouver un consensus. Dans ces conditions, l'issue de la négociation devient de ce fait beaucoup plus incertaine car les délégations ne disposent pas de la même force de blocage que dans les négociations de la Convention de 1980. L'entrée dans le processus d'Oslo place la France dans une position inconfortable car elle ne peut plus compter sur le veto des pays producteurs et utilisateurs pour préserver ses intérêts militaires. Le rapport de force entre les États se trouve donc modifié, donnant un poids accru aux pays promoteurs du processus d'Oslo dans la négociation et aux États non utilisateurs ou non producteurs de ces armes. Alors qu'elle pouvait compter sur des États comme les États-Unis pour faire échouer un projet de désarmement, la France se trouve désormais en minorité pour défendre ses intérêts. Négocier une interdiction des armes à sous-munitions dans le cadre du processus d'Oslo comporte donc désormais le risque de voir une interdiction totale s'imposer à l'issue d'un vote, sans pouvoir utiliser son veto.

L'entrée de la France dans le processus d'Oslo place donc la délégation française dans une posture de négociation compliquée. D'où la question posée ici : comment les

acteurs de la délégation française s'orientent-ils dans cet univers incertain ? Quelles stratégies mettent-ils en place pour peser sur le texte et défendre les intérêts de la Défense dans une enceinte a priori peu réceptive à ce type de revendication ?

Dublin, l'heure des compromis

De février 2007, date de la première conférence du processus d'Oslo, à mai 2008, date de la conférence de Dublin, le texte du futur traité évolue peu. Les conférences de Lima (mai 2007), de Vienne (décembre 2007), et de Wellington (février 2008) ne donnent lieu à aucune modification du texte proposé au départ.

C'est une dramaturgie qui correspond bien aux négociations où juste avant, à J-1, il y a une montée des oppositions et on se dit que la dernière conférence va échouer parce qu'on n'a pas trouvé d'espace de compromis. Mais là où j'étais encore plus inquiet c'est qu'on n'avait pas fait l'effort de cibler nos convergences. Il n'y avait aucun texte, le texte n'avait pas évolué. Au moins, dans un processus multilatéral classique, on arrive à la fin avec des crochets. Là, il n'y avait même pas d'option, on n'était même pas d'accord sur le nombre d'articles. Mon inquiétude, elle était plutôt là. Comment est-ce qu'en deux semaines on va parvenir à ce qui prend deux ans dans un processus classique ? Donc la dramaturgie était là, mais le travail de base n'y était pas. Et on est ressorti de Wellington extrêmement frustrés, fatigués. Frustrés d'avoir fait tout ce chemin pour travailler et de revenir bredouille sans avoir avancé.²

La conférence de Dublin, parce qu'elle est la dernière conférence avant la cérémonie de signature, prévue le 3 décembre 2008 à Oslo, apparaît donc décisive. Jusque-là, les différentes conférences consistent en échanges de vues, dans lesquels chacun campe sur ses positions, sans que le projet initial de traité soit modifié. Telle quelle, l'ébauche de traité propose une interdiction ferme et complète des armes à sous-munitions. L'enjeu des négociations de Dublin consiste pour la France, et pour ses partenaires européens, à faire exclure de l'interdiction les armes à sous-munitions de technologie avancée.

Tout au long du processus, la France plaide pour que les armes à sous-munitions munies d'un dispositif d'autodestruction et/ou d'un dispositif de guidage de missile soient exclues du champ d'application du traité. La définition du terme 'armes à sous-munitions' devient dès lors un point crucial des négociations de Dublin. Jouer ainsi sur les définitions offre à la France la possibilité de signer le traité tout en conservant dans son arsenal ses armes de technologie avancée. Au moment de la conférence de Dublin, la France possède quatre types d'armes à sous-munitions. Le LRM/M26, les OGR, les Apache/Kriss et les Bonus. La première est directement concernée par le projet d'interdiction. Aucune objection n'est faite à ce propos: les LRM/M26 apparaissent sans conteste comme des armes à sous-munitions dangereuses sur le plan humanitaire. En outre, ces armes doivent être retirées du service dans le courant de l'année 2010. La perspective d'une interdiction de ces armes pose donc peu de problème à l'état-major français. Ce n'est pas le cas des trois autres types d'armes, munies de systèmes de guidage et ou d'autodestruction, et considérées de ce fait comme ne causant pas de dommages humanitaires. Tout l'enjeu des

² Entretien, Sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères.

négociations de Dublin consiste pour la France à conserver ces trois types d'armes dans ses arsenaux, donc à peser sur la définition pour réduire ainsi le champ d'application du traité à la portion congrue des armes les plus dangereuses du point de vue humanitaire.

Les armes à sous-munitions françaises

- Le lance-roquette multiple et la roquette M26 : arme de saturation (12 roquettes libérant chacune 644 sous munitions) sans dispositif d'autodestruction (fin du service prévu en 2010)
- OGR : arme à sous-munitions de saturation (63 sous-munitions) avec mécanismes d'autodestruction (fin de service en 2020).
- Apache : arme à sous-munitions de précision avec système de guidage de missile et 10 sous-munition Kriss de plus de 50kg (fin de service après 2020)
- Bonus : arme à sous-munitions de précision avec système de guidage de missile (fin de service après 2020).

Mais le cadre de négociation du processus d'Oslo laisse d'emblée entendre aux militaires français qu'ils devront faire des compromis sur leur objectif initial. Notons simplement que par définition, ces compromis ne sont pas accordés par les militaires pendant les négociations diplomatiques, ils résultent d'une négociation en amont avec les diplomates de leur délégation. Ce point met en lumière l'imbrication des situations de négociation à l'approche de la conférence de Dublin.³

La négociation interministérielle: enjeux diplomatiques *versus* enjeux militaires

En amont des négociations de Dublin se déroulent donc des négociations interministérielles en vue de définir une 'position commune' qui sera la 'position officielle de la France' pendant la conférence. La règle veut que la Défense soit réduite au silence pendant les négociations diplomatiques: la Défense n'a en effet pas vocation à négocier, elle confie aux Affaires étrangères le soin de défendre ses intérêts dans les négociations. C'est là que le terme de *stratégie* choisi pour décrire le comportement des acteurs militaires prend tout son sens. Schelling (1986, p.18) souligne bien à cet égard que parler de stratégie, c'est supposer l'interdépendance des décisions des acteurs: "*Elle ne concerne pas uniquement des adversaires qui se détestent, poursuit-il, mais également des partenaires qui se méfient les uns des autres ou qui sont en désaccord*".

Définir la position française et infléchir les "lignes rouges" de la Défense

Dans cette perspective, le cas des échanges interministériels est intéressant à plus d'un titre. Trouver cette position commune suppose une coordination de deux

³ Thomas C. Schelling relève que "*la stratégie du conflit ne saurait ignorer l'imbrication de situations de conflits et de communautés d'intérêts mettant en présence des partenaires/adversaires. La richesse du sujet provient du fait que, dans des situations réelles, il est banal de trouver des cas où l'interdépendance se mêle à la rivalité*" (Schelling, 1986, p.17).

administrations, car si le projet de traité ne concerne que les équipements de la Défense, il s'agit d'un traité interétatique, relevant donc de la compétence du ministère des Affaires étrangères. Les échanges entre les administrations des deux ministères sont donc nombreux. Les deux services chargés du dossier sont la division maîtrise des armements de l'état-major des armées (EMA/MA) au Ministère de la Défense et la sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement (ASD/DT) au Ministère des Affaires étrangères. L'essentiel des échanges se fait au bas de la hiérarchie, entre ceux qu'on appelle 'officier traitant' à l'EMA/MA et 'rédacteur' à l'ASD/DT. L'officier traitant mène des consultations en interne au Ministère de la Défense et élabore une position défense. Il l'a transmet ensuite au rédacteur de l'ASD/DT. Le point de contact entre les deux administrations se situe à ce niveau-là. Véritables "*diplomates de l'interministériel*" (Eymeri-Douzans, 2002, p.149), le rédacteur de l'ASD/DT et l'officier traitant de l'EMA/MA, mandatés par leurs ministères d'appartenance, multiplient les échanges, formels et informels, pour faire émerger une position commune. Celle-ci devient la position officielle de la France une fois validée par le sous-directeur de l'ASD/DT.

Si au début du processus, les diplomates acceptent de calquer la position de la France sur les revendications des militaires, l'équilibre se fissure à l'approche de la conférence de Dublin.

Les militaires nous communiquent leur ligne rouge et nous on monte une sauce autour de ça. À chacune des étapes de la négociation, on revient vers eux en disant voilà comment on va défendre votre position, voilà comment concrètement on peut prendre en compte vos préoccupations. On leur a dit après plusieurs négociations vous risquez de perdre vos OGR. C'est très itératif. Au début, on prend tout, on essaie de tout défendre, après, on les alerte en disant que compte tenu du processus ça risque d'être difficile.⁴

Une négociation s'engage entre les deux services à propos des obus OGR, sans pouvoir parvenir à un accord.

C'est un jeu de rôle. Nous notre raisonnement c'est qu'on veut un accord parce que c'est bon pour l'image de la France, parce qu'il y a une véritable préoccupation humanitaire, parce que la France doit être dans cet accord-là. On ne peut pas se permettre de ne pas être dans le coup. [...] Après, qu'on doive sacrifier les OGR, évidemment pour un diplomate... D'après les militaires, l'OGR était prévu dans le cas d'une guerre symétrique sur le territoire national. D'ici à ce qu'on soit envahis par les russes. Et en plus ils disaient qu'on aurait un vide capacitaire dans les dix prochaines années si on les interdisait. On pense sincèrement que dans les dix prochaines années, les russes ne vont pas nous envahir. Mais c'est vrai que leur métier c'est de prévoir les scénarios mêmes improbables. Donc nous, on mettait en rapport le risque avec les objectifs de la diplomatie, et notre discours c'était que ça valait le coup de courir ce risque. Et eux sont dans ce rôle, leur responsabilité c'est de défendre le territoire français dans tous les scénarios possibles. Ce n'est pas parce qu'on s'aime beaucoup et qu'on se comprend bien qu'on va oublier nos spécificités.⁵

⁴ Entretien, Sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères.

⁵ Même source.

Au final, la question est portée à l'arbitrage des ministères: une réunion interministérielle se tient à Matignon deux jours avant le départ de la délégation pour Dublin. Le caractère décisif de la Conférence de Dublin aurait sans doute motivé l'intervention des ministères, jusque-là restés en retrait du dossier. L'existence de points de désaccord exigeait un arbitrage de leur part.

Nous ici au cabinet, on a joué notre rôle en fin de négociation pour remporter les derniers arbitrages. [...] Au cabinet, on est diplomates, on est six ou sept, donc ça veut dire qu'on est saisi d'un dossier quand le ministre doit trancher dessus et donc lorsqu'il y a une décision, lorsqu'il y a un choix, lorsqu'il y a un positionnement qui a un enjeu interministériel. Donc là-dessus, je ne suis pas sûr qu'il y ait eu un élément ministériel ou quelque chose qui suscitait une forte mobilisation politique du temps de mon prédécesseur.⁶

De manière tout à fait prévisible dans de telles configurations, les intérêts diplomatiques l'emportent sur les intérêts militaires. Les militaires cèdent du terrain sur la question des définitions et acceptent de renoncer à conserver les obus OGR. Ils ont toutefois l'autorisation de demander des périodes de transition, afin de reculer l'échéance de la destruction de stocks.

La position défense était claire. Disons qu'entre technocrates, ça marchait bien. Avec les technocrates du MAE et les gens de Genève, on était à peu près clair sur comment y aller, comment procéder. Bon, il y a eu des tiraillements, des moments où on n'était pas d'accord, mais globalement, on était à peu près clair sur ce qu'on voulait faire à Dublin. Là-dessus, il y a les cabinets qui s'y mettent, donc les cabinets ministériels avec le père Kouchner. Et donc là, on a fait une réunion ministérielle avec le premier ministre, on était tous d'accord sur la façon de procéder, c'est-à-dire l'interopérabilité, la préservation des Bonus, de l'Apache/kriss, la période de transition de l'OGR – il fallait la demander sinon on risquait de ne pas l'avoir et on avait quand même des chances raisonnables d'obtenir quelque chose, donc il fallait y aller. Et finalement la décision a été prise pendant la conférence de Dublin au dernier moment par l'Élysée.⁷

Quelle n'est donc pas la surprise des militaires de recevoir, une fois rendus à Dublin, un télégramme d'instructions diplomatiques très différent de celui sur lequel ils semblaient s'être mis d'accord en réunion interministérielle à Matignon.

Les tribulations d'un télégramme d'instructions diplomatiques

Après la réunion interministérielle, un télégramme est rédigé par le rédacteur de l'ASD/DT. Celui-ci reprend les éléments évoqués précédemment à la réunion interministérielle. Il le transmet ensuite au cabinet du ministre des Affaires étrangères pour le faire valider par le conseiller en charge du dossier. C'est à ce moment-là que les périodes de transition de l'OGR et le missile Apache/Kriss disparaissent du télégramme d'instructions. Ils ne font désormais plus partie des objectifs de la négociation.

⁶ Entretien, Cabinet du ministre des Affaires étrangères.

⁷ Entretien, Division maîtrise des armements de l'état-major des Armées.

Si les militaires de la délégation avaient anticipé qu'il leur serait difficile de conserver les obus OGR dans leur arsenal, ils ne s'attendaient pas à devoir renoncer au missile Apache. Celui-ci n'a selon eux rien à voir avec les armes à sous-munitions visées par la campagne des ONG. Destiné à détruire des pistes d'aviation, il n'est utilisé que sur des zones éloignées des zones d'habitation. Le missile Apache est en outre relativement sophistiqué, équipé d'un système de guidage. En revanche, la sous-munition Kriss qu'il libère est une munition au fonctionnement rudimentaire, elle n'est pas équipée de mécanisme d'autodestruction. Seul son poids (supérieur à 50 kg) la distingue des sous-munitions "*qui causent des dégâts humanitaires*". Cela peut sembler paradoxal, mais l'argument déployé par les militaires est le suivant: plus les sous-munitions sont petites, plus elles sont dangereuses pour les civils, soit parce qu'on ne les voit pas, soit parce qu'on les prend aisément dans la main et qu'elles se déclenchent à ce moment-là. Ce qui n'est pas le cas d'une munition de 50 kg, qu'on repère de loin et qui ne constitue pas de ce fait un reste explosif de guerre 'dangereux'. En outre, son utilisation sur des pistes d'aviation réduit considérablement le risque de tuer des civils pendant le conflit. Cet argumentaire a d'ailleurs été peu discuté par les ONG pendant la campagne. La délégation française pouvait ainsi espérer conserver son missile Apache et sa sous-munition Kriss sans provoquer d'incident diplomatique grave, c'est-à-dire sans nuire à "*l'image de la France*", principal souci des diplomates.

Pourtant, le télégramme diplomatique d'instructions ne mentionne que l'obus Bonus, sur lequel les ONG ont pourtant émis beaucoup plus de critiques que sur l'Apache Kriss. La délégation française a donc pour objectif d'adopter le traité d'interdiction, c'est-à-dire s'engager à le signer en décembre 2008. Elle doit cependant s'assurer que ses obus Bonus ne seront pas concernés par l'interdiction. Les militaires de la délégation sont donc d'autant plus stupéfaits de ne pas voir figurer Apache Kriss dans le TD d'instructions qu'il n'a jamais été question de renoncer à ces armes auparavant, ni dans les discussions quotidiennes avec l'ASD/DT, ni à l'occasion de la réunion interministérielle de mai 2008.

La position avait été élaborée mais ça a été modifié au dernier moment.⁸

Mes instructions font quatre pages, le cabinet valide le tout, mais il n'y a qu'une demi-page qui a vraiment été lue et retravaillée par le cabinet, sur des éléments très précis, sur l'OGR notamment. Donc en gros, c'est ça qui est monté à l'arbitrage. Est-ce qu'on peut accepter un accord avec... La défense voulait conserver les OGR en disant que ce sont des armes fiables, avec un emploi responsable. Il est apparu évident que les restrictions d'emploi ne seraient pas acceptables et donc qu'il y aurait une interdiction tout court, et leur position de repli c'était les périodes de transition. Et donc l'enjeu d'avant Dublin était de savoir est-ce qu'on pourra accepter une interdiction immédiate des OGR.⁹

Il y a eu un arbitrage à l'Élysée, on avait quatre systèmes d'armes, l'OGR, les M26, Apache Kriss et Bonus. Les M26, on avait admis qu'on pouvait abandonner tout de suite le M26. OGR, on pouvait l'abandonner après une période de transition, mais les deux autres, Apache/ Kriss et Bonus, il fallait

⁸ Entretien, Division maîtrise des armements de l'état-major des Armées.

⁹ Entretien, Sous-direction des affaires multilatérales et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères.

absolument les conserver. L'arbitrage qui a eu lieu à l'Élysée, qui a eu lieu au tout début de Dublin, le premier jour de Dublin, le soir, donc nous, on était déjà partis, les instructions de l'Élysée prévoyaient qu'on garde Bonus et Apache Kriss. Donc déjà OGR était sacrifié. Il se trouve qu'au cabinet Kouchner, quand ils ont rédigé les instructions, ils ont dit, on ne garde que Bonus. Donc ce qui fait que les instructions qu'on a reçues ne mentionnaient même pas Apache Kriss, alors que pour la défense, sur la base en plus de l'arbitrage élyséen, Apache Kriss, on devait le garder, c'était vu d'ailleurs comme une capacité importante.

– Vous voulez dire que la décision a été prise après l'arbitrage à l'Élysée ?

Oui tout à fait. Quand ils ont rédigé les instructions, ils ont décidé de leur propre chef de faire une croix, de ne pas mentionner Apache Kriss. [...] Ils sont partis rédiger les instructions sur la base de l'arbitrage.¹⁰

En remontant à l'arbitrage interministériel, le dossier s'est politisé. Cette politisation s'accompagne d'une transformation des objectifs de la négociation. Ceux-ci ne sont plus uniquement calqués sur les intérêts militaires, mais sur les intérêts diplomatiques. On montrera dans la suite que c'est dans la négociation diplomatique que les militaires vont trouver les moyens de peser sur le texte du traité et de défendre leurs intérêts, c'est-à-dire 'récupérer' ce qu'ils ont perdu dans l'arbitrage interministériel.

Quand "il faut sauver le soldat Apache/Kriss"

Jouer sur les marges de manœuvre du télégramme d'instructions diplomatiques

Peu d'instructions complémentaires ont été demandées au cabinet Kouchner pendant les négociations de Dublin. Le télégramme d'instructions n'a pas été modifié. Mais les militaires ont obtenu l'autorisation des diplomates de la délégation de "sauver Apache" à condition de ne pas "faire de grandes manœuvres diplomatiques".

Quand ils ont rédigé les instructions, pour des raisons qu'il faudrait demander aux diplomates, dans les instructions, il n'y avait pas Apache Kriss. Donc là il y avait un flou. On s'est retrouvé, nous, délégation défense, à devoir se débrouiller par nous-mêmes, je dirais avec le *nihil obstat* de l'ambassadeur et des diplomates, pour défendre nous-mêmes Apache Kriss. Enfin je veux dire, ils ne s'y opposaient pas, mais ils faisaient rien pour. Sur la base de "il y a une ambiguïté, il y a un flou, donc voilà, Ok on peut, mais on ne fera rien pour". Donc il fallait que nous nous débrouillions par nous-mêmes. Et donc en fait, ce qui s'est passé, c'est que, par un dialogue avec [les diplomates] on a admis que Apache Kriss devait être défendu. On ne peut pas dire qu'on a instrumentalisé les diplomates, mais on a cherché à obtenir des diplomates ce que leur cabinet... Ils ont complètement admis qu'il fallait sauver Apache Kriss.¹¹

En dépit de la mainmise qu'il peut exercer sur la rédaction du télégramme d'instruction, le cabinet du ministère des Affaires étrangères reste confronté à une zone d'incertitude. Parce qu'il n'est pas présent physiquement dans les négociations, il ne

¹⁰ Entretien, Mission permanente de la France à la Conférence du Désarmement.

¹¹ Même source.

maîtrise pas l'activité de la délégation française. Certes, des comptes rendus sont envoyés régulièrement au cabinet par télégrammes diplomatiques. Des instructions complémentaires peuvent être demandées également par ce biais. Mais beaucoup de choses se passent en-dehors de ces échanges écrits entre les acteurs parisiens et la délégation en conférence diplomatique. Une 'zone d'incertitude' se crée, résultant de la situation de délégation de pouvoir. L'imbrication des rapports de force et des espaces de négociation entre les cabinets des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, entre l'ASD/DT et son cabinet, entre l'EMA/MA et son cabinet, entre l'EMA/MA et l'ASD/DT renforce d'autant l'imprévisibilité des acteurs à chaque niveau de la chaîne. C'est cette 'zone d'incertitude'¹² que vont exploiter les militaires de la délégation française en demandant aux diplomates de la délégation l'autorisation d'agir pour "*sauver leur missile*". Ce faisant, elle leur confère un 'pouvoir'¹³ non négligeable dans la conduite de la négociation diplomatique. En effet, en acceptant de leur délier les mains, les diplomates rendent les ressources des militaires 'mobilisables' dans la négociation.

C'est là que le travail de réflexion sur les définitions, engagé depuis février 2008 avec les norvégiens, se révèle décisif, parce qu'il fournit aux militaires des ressources qui élargissent leur marge de manœuvre.

C'est pour ça qu'on était très content à ce moment-là de pouvoir capitaliser sur la coopération avec la Norvège sur les définitions, parce que c'est vraiment ce qui nous permis de sauver Apache Kriss sans être obligé de faire des grandes manœuvres diplomatiques.¹⁴

Accroître sa 'marge de liberté'¹⁵ : l'alliance improbable avec les Norvégiens

L'alliance avec les norvégiens, établie depuis Wellington entre le conseiller militaire de la mission permanente de la France à la Conférence du Désarmement et la représentante de Norwegian People's Aid (NPA), l'ONG norvégienne de la coalition internationale contre les armes à sous-munitions (CMC), a permis en effet aux militaires de "*sauver leur missile Apache/Kriss*" tout en respectant les règles imposées par les diplomates de la délégation, c'est-à-dire "*sans engager de grandes manœuvres diplomatiques*".

À Wellington, ils ont commencé à évoluer et là, avec les déclarations qu'ils ont faites, on a pris contact avec eux sur ce sujet puisqu'ils défendaient les armes à sous-munitions avancées, enfin plus ou moins, c'était à demi-mot qu'ils présentaient ça, donc nous, on a sauté sur l'occasion et on est rentrés en contact avec eux ce qui nous a permis de rentrer en contact aussi avec les gens de la CMC, les ONG norvégiennes et d'établir un dialogue avec eux et de pouvoir

¹² Crozier & Friedberg, 1977, ajoutent, p.20 : "Les acteurs sont inégaux devant les incertitudes pertinentes du problème. Ceux qui par leur situation, leurs ressources ou leurs capacités sont capables de les contrôler, utiliseront leur pouvoir pour s'imposer face aux autres".

¹³ Ibid., p.61 : "Le pouvoir d'un individu ou d'un groupe, bref, d'un acteur social, est bien fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires".

¹⁴ Entretien, Mission permanente de la France à la Conférence du Désarmement.

¹⁵ Crozier & Friedberg, *op.cit.*, p.35.

travailler sur certains points. Donc on a travaillé essentiellement sur une définition, donc comment exclure ce qui ne nous posait aucun problème d'un point de vue humanitaire et aux norvégiens non plus, c'est-à-dire les munitions de technologie avancée. Et aussi, nous, on a pu faire valoir notre problème du missile apache Kriss, très particulier qui de l'avis de tout le monde ne présentait pas de problème humanitaire mais n'avait pas de caractéristiques techniques. Enfin la sous munition étant relativement sotte et n'ayant aucun système avancé, elle risquait de passer à la trappe. Donc on a pu travailler avec eux là-dessus, et leur faire comprendre qu'on avait besoin de ce missile et on a donc étudié les différentes possibilités de sauver ce missile.¹⁶

Il paraît évident que ce travail effectué auparavant avec les Norvégiens a pu peser dans la décision des diplomates de la délégation de délier les mains des militaires sur la question de l'Apache/Kriss. Cette décision apparaît d'autant plus facile à prendre que l'alliance entre les militaires français et les Norvégiens est improbable. En effet, la Norvège est un des pays promoteur du processus d'Oslo et NPA une des ONG du comité directeur de la coalition internationale contre les armes à sous-munitions. Ces échanges imprévisibles ont constitué une ressource décisive que les militaires français ont pu mobiliser à la fois dans les négociations avec les diplomates au sein de leur délégation et dans les négociations interétatiques sur les définitions – dont on a vu plus haut qu'elles constituaient un enjeu important de la rédaction du traité.

Conclusion

On a tenté de montrer ici comment les militaires sont parvenus à défendre leurs intérêts en s'affranchissant en partie de la tutelle du ministère des Affaires étrangères, grâce à une improbable stratégie d'alliance avec une ONG et le gouvernement norvégiens.

La démarche adoptée pour présenter ce résultat partiel de la recherche rompt avec la façon dont les chercheurs de Relations Internationales appréhendent les relations entre les ONG et les États. La question posée n'est pas de savoir s'il faut voir dans le processus d'interdiction des armes à sous-munitions une victoire des ONG et un affaiblissement de la souveraineté des États ou au contraire une capacité accrue de résistance des États face à ce que les auteurs nomment la 'société civile internationale'. Sans toutefois ignorer ces deux 'écoles', il ne s'agit pas de se situer dans l'une ou l'autre pour donner raison à l'une ou l'autre. Il importe en effet pour le sociologue des pratiques de considérer que la réalité se situe justement entre les deux. L'idée consiste ici à rompre avec une analyse surplombante du rôle des ONG et des États dans les processus de désarmement conventionnel et à s'intéresser au déroulement du processus en décrivant les interactions concrètes, au niveau des acteurs, en "*contextualisant les comportements politiques*" pour "*ancrer la théorie dans des données d'observation*" (Sawicki, 2000).

Ce principe de variation d'échelle, formulé par Jacques Revel (1998), est celui qui a guidé la démarche. Étudier le processus d'interdiction des armes à sous-munitions par la lorgnette de la prise de décision et de l'élaboration d'une décision publique française enrichit l'analyse "*en rendant les variables plus nombreuses, plus complexes*". Ainsi,

¹⁶ Entretien, Division maîtrise des armements de l'EMA.

régler la focale de l'objectif sur le cas français ne conduit pas à seulement à 'grossir' un détail, mais permet de développer une stratégie de recherche qui fait état des stratégies et des incertitudes des acteurs, qui reconstitue la pluralité des contextes et des pratiques d'acteurs, la multiplicité des expériences et des représentations.

Bibliographie

CAPLOW, Théodore & Pascal **VENNESSON**, *Sociologie militaire*, Paris, Armand Colin, 2000, 280 p.

COHEN, Samy, 1994, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Vème République*, Paris, Fayard, 1994, 276 p.

CROZIER, Michel & Erhard **FRIEDBERG**, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 437 p.

EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel, "Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI", in Olivier Nay & Andy Smith (ss.dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp.149-175.

GENIEYS, William (ss.dir.), 2004, *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Éditions, 2004, 168 p.

IRONDELLE, Bastien, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris, 2003, 602 p.

REVEL, Jacques, *Jeux d'échelle. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil, 1998.

ROUSSEL, Violaine, *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte & Syros, 2002.

SAWICKI, Frédéric, "Les politistes et le microscope", in *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, CURAPP, P.U.F., 2000, pp.143-164.

SCHELLING, Thomas C., *La stratégie du conflit*, Paris, P.U.F., 1986 [1960], 312 p.