



HAL
open science

Aviation civile et relations internationales : y a-t-il une diplomatie aérienne au XXI^e siècle ?

Etienne Morales

► To cite this version:

Etienne Morales. Aviation civile et relations internationales : y a-t-il une diplomatie aérienne au XXI^e siècle ?. La revue internationale et stratégique, 2017, 107 (3), pp.105-112. 10.3917/ris.107.0105 . halshs-02290018

HAL Id: halshs-02290018

<https://shs.hal.science/halshs-02290018v1>

Submitted on 24 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

AVIATION CIVILE ET RELATIONS INTERNATIONALES : Y A-T-IL UNE DIPLOMATIE AÉRIENNE AU XXI^E SIÈCLE ?

Étienne Moralès

Armand Colin | « [Revue internationale et stratégique](#) »

2017/3 N° 107 | pages 105 à 112

ISSN 1287-1672

ISBN 9782200931476

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2017-3-page-105.htm>

Pour citer cet article :

Étienne Moralès, « Aviation civile et relations internationales : y a-t-il une diplomatie aérienne au XXI^e siècle ? », *Revue internationale et stratégique* 2017/3 (N° 107), p. 105-112.

DOI 10.3917/ris.107.0105

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Aviation civile et relations internationales : y a-t-il une diplomatie aérienne au XXI^e siècle ?

Étienne Morales

Doctorant en histoire à l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL-CREDA UMR 7227, Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3).

En août 2016, l'inauguration d'une ligne aérienne entre Fort Lauderdale (Floride, États-Unis d'Amérique) et Santa Clara (Cuba) par la compagnie Jet Blue marqua la reprise de liaisons régulières interrompues depuis la crise d'octobre 1962. Tous les observateurs saluèrent un moment important dans le processus de rapprochement entre les États-Unis et Cuba, tandis que le directeur de la compagnie évoquait même « un énorme progrès pour la reconnexion de l'humanité ». Inversement, en juin 2017, la rupture des relations diplomatiques entre le Qatar et ses voisins saoudien, bahreïni et émirati s'accompagna de la suspension des vols des compagnies de ces pays vers Doha et réciproquement pour Qatar Airways. À l'évidence, l'aviation civile permet donc encore de rapprocher les nations, comme le pensaient les fondateurs de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 1944 à la conférence de Chicago. Cette agence spécialisée de l'Organisation des Nations unies (ONU), qui compte aujourd'hui 191 membres, a comme principal objectif depuis sa création de « promouvoir de manière générale le développement de l'aviation internationale dans tous ses aspects »¹. Instrument de pacification et

1. David Clark McKenzie, *ICAO: a history of the International Civil Aviation Organization*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, p. IX.

symbole de paix, l'aviation civile peut cependant servir d'outil pour isoler des États de la communauté internationale.

En situation de crise, comme dans le temps long des relations internationales, il convient de s'interroger sur les rapports entre les lignes aériennes et la politique internationale. À défaut de concept plus précis, la notion de « diplomatie aérienne » peut nous aider à comprendre ces enjeux. Il faut toutefois distinguer deux acceptions d'usage courant de cette expression afin de s'en démarquer. En tant que synonyme du « air power », la diplomatie aérienne a été principalement pensée comme une forme de « projection de puissance »¹ incluant les actions militaires². Dans un sens plus strict, la notion se réfère également aux processus juridiques menant à la constitution d'un réseau aérien *via* des négociations entre entreprises et États³. Elle sera ici entendue comme l'utilisation ordinaire ou extraordinaire de liaisons aériennes commerciales à des fins diplomatiques et / ou de politique étrangère. La présente contribution vise donc à interroger la pertinence de la notion de diplomatie aérienne dans le contexte actuel du transport aérien libéralisé et du système des relations internationales caractérisé communément par la mondialisation.

Transporter, connecter, isoler

Le cœur d'activité des compagnies aériennes est constitué par le transport de passagers, de marchandises et de courrier. Ces fonctions, qui furent à l'origine de l'aviation commerciale au début du XX^e siècle, constituent l'un des moteurs de l'intensification des échanges internationaux depuis les années 1970. Le changement d'échelle permis par les différentes évolutions technologiques et entrepreneuriales a considérablement réduit les temps de voyage ainsi que les prix de vol. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) française a par exemple mis en évidence que les billets d'avion ont, en moyenne, diminué de 350 euros sur les vingt-cinq dernières années sur un vol de quatre heures au départ de la France⁴. La grande majorité des mobilités internationales sont désormais des voyages en avion qui concentrent les franchissements de frontières vers les espaces dédiés des aéroports internationaux.

La répartition socio-spatiale du transport aérien mondial montre une forte concentration des flux de passagers dans certaines régions – Nord de l'Asie-

1. Yves Lacoste, « Aviation et géopolitique : les projections de puissance », *Hérodote*, La Découverte, n° 114, 2004 / 3.
2. C'est ainsi que Jérôme De Lespinois définit la notion, « La diplomatie aérienne : *the new gunboat diplomacy* », *Penser les ailes françaises*, SERPA, n° 24, 2010-2011.
3. Pour une telle approche concernant la première puissance aérienne du monde au XX^e siècle, voir Jacqueline Dutheil de la Rochère, *La politique des États-Unis en matière d'aviation civile internationale*, Paris, LGDJ, 1971 ; et Wesley Phillips Newton, *The Perilous Sky: US Aviation Diplomacy and Latin America*, Coral Gables, University of Miami Press, 1978.
4. Infographie « Des vacances au kilomètre » sur le site Internet de l'ADEME.

Pacifique et de l'Atlantique, Europe¹ – ainsi que parmi les classes moyennes et supérieures. Si la tendance générale depuis les années 1950 est à la prégnance des voyages de loisirs sur les déplacements professionnels, le développement de l'aviation civile a contribué par la suite à façonner des « champs migratoires » entre des pays de départ et des pays d'arrivée. La migration des Portoricains vers les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale est ainsi considérée comme la « première vague migratoire par avion dans le monde »². Grâce à l'ouverture, en 1948, d'une classe « touriste » sur les vols entre San Juan et New York par la Pan American World Airways, deux tiers des 5 millions de Portoricains qui émigrèrent le firent par avion. Les migrations récentes sont désormais de plus en plus circulaires et entraînent des allers-retours entre pays d'origine et pays d'accueil, ainsi que des visites familiales. Les compagnies nationales et les nouvelles compagnies *charter* ou *low cost* exploitent ce qui est à la fois un marché et un service d'intérêt général pour les communautés nationales à l'étranger. Les courants démographiques internationaux, qui peuvent être rattachés à ce que Pierre Renouvin appelait les « forces profondes » des

relations internationales, se développent en symbiose avec l'offre des compagnies aériennes. Stéphane de Tapia a démontré la centralité de la Turkish Airlines dans la consolidation du champ migratoire turc entre la Turquie et l'Allemagne dans les années 1980 et 1990³. Les évolutions les plus récentes n'ont pas modifié structurellement cet état de fait. La compagnie polonaise LOT dessert toujours la ligne Varsovie-Chicago, qui relie les deux plus grandes villes polonaises du monde. Alitalia, qui estimait en 1974 que 80 % de son trafic vers Buenos Aires était un « trafic ethnique »⁴ en lien avec les populations d'origine italienne du Río de la Plata se vantait encore dans une publicité de 2008 d'être la seule compagnie à offrir un vol quotidien entre Buenos Aires et Rome.

Dans les vols internationaux, deux figures incarnent le quotidien de la diplomatie aérienne : les employés du service de la valise diplomatique et les voyageurs d'affaires. La valise diplomatique est un service qui permet aux postes à l'étranger de correspondre avec l'administration centrale par des envois scellés protégés par le principe d'inviolabilité. Dans le réseau diplomatique français,

Le développement de l'aviation civile a contribué à façonner des « champs migratoires » entre des pays de départ et des pays d'arrivée

1. Hervé Théry, « Les ailes de la centralité, réseaux aériens planétaires et mondialisation », *Mappemonde*, n° 119, janvier 2017.
2. Jenifer Van Vleck, *Empire of the Air. Aviation and the American Ascendancy*, Cambridge, Harvard University Press, 2013, pp. 214-215. Compte tenu du statut particulier de Porto Rico comme « État libre associé » aux États-Unis d'Amérique, il ne s'agit pas à proprement parler d'une migration internationale.
3. Stéphane De Tapia, « Échanges, transports et communications : circulation et champs migratoires turcs », *Revue européenne de migrations internationales*, vol. 12, n° 2. Université de Poitiers, 1996.
4. Betsy Gidwitz, *The Politics of International Air Transport*, New York, Lexington Books, 1980, p. 162.

les fréquences d'Air France vers les destinations lointaines impriment leur temporalité au travail quotidien des diplomates, qui s'organise en fonction des arrivées et départs de la compagnie nationale, qui permet des communications régulières entre Paris et son réseau d'ambassades et de consulats. Dans ce cadre, les aéroports du monde entier demeurent périodiquement les théâtres d'incidents relatifs aux questions d'immunité des valises qui confirment, par contraste, l'importance de ces services aériens dans l'efficacité de la diplomatie à distance.

Avec les diplomates, les hommes d'affaires sont généralement des habitués des compagnies nationales de leur pays d'origine. En visite pour négocier et signer des contrats, rencontrer des partenaires bilatéraux et multilatéraux, les représentants d'entreprises sont des acteurs de la diplomatie économique, qui a gagné en puissance au cours des dernières décennies. Dans ce contexte, les compagnies d'aviation font partie des grandes entreprises dont les États cherchent à favoriser les activités à l'étranger, en particulier pour promouvoir le tourisme. Mais la compagnie d'aviation est surtout l'entreprise qui offre les conditions de possibilité de la réussite de toutes les autres. À ce titre, il est significatif que les premières voix à s'opposer à la suspension de la ligne d'Iberia à La Havane en 2013 furent l'association des entrepreneurs espagnols à Cuba et le ministre espagnol de l'Industrie. Leur principal argument reposait sur l'impact négatif de ce retrait sur les activités des entreprises espagnoles sur le marché cubain. Cette double situation des compagnies d'aviation comme acteur économique autonome et agent d'influence nationale conduit à certaines contradictions. Pour des raisons de rentabilité, Iberia a suspendu pendant deux années cette ligne historique inaugurée en 1950 alors que l'expansion des autres entreprises espagnoles sur le marché cubain dépendait de cette présence. Exprimé en termes économiques, cela signifie que les lignes aériennes internationales produisent généralement de fortes externalités positives sur tous les autres secteurs d'exportation.

La souveraineté des États sur leurs cieux prouve qu'une diplomatie aérienne coercitive est encore possible à l'ère de la mondialisation

Une dernière manière d'envisager la connectivité aérienne dans les relations internationales passe par le fonctionnement de sanctions aériennes contre un État, dans l'objectif de le faire changer une politique, voire de renverser le gouvernement en place. Les sanctions

aériennes sont l'envers de la diplomatie aérienne, ou plus précisément sa version coercitive. Le cas paradigmatique est celui des mesures prises contre le régime de l'apartheid en Afrique du Sud, qui se sont intensifiées dans les années 1980¹. Les trois principaux types de sanctions consistent à interdire les droits de survol

1. Voir Ieuan Ll. Griffiths, « Airways Sanctions against South Africa », *Area*, vol. 21, n° 3, Blackwell Publishing, 1989; et Gordon Pirie, « Aviation, Apartheid and Sanctions: Air Transport to and from South Africa », *Geographical*, vol. 22, n° 3, Kluwer, 1990.

et d'atterrissage aux avions du pays concerné, à interdire à ses propres avions de se rendre dans le pays visé, et à refuser les droits de survol et / ou d'atterrissage à des avions de pays tiers qui volent vers ou depuis l'État visé. Si l'efficacité de telles mesures dépend de plusieurs facteurs – vulnérabilité du réseau aérien de l'État visé, caractère multilatéral ou non des sanctions, impact relatif contre la société du pays dans son ensemble –, elles rappellent que les liaisons aériennes internationales sont des constructions diplomatiques qui peuvent être défaites. La souveraineté des États sur leurs cieux, acquise depuis la conférence de Chicago de 1944, prouve qu'une diplomatie aérienne coercitive est encore possible à l'ère de la mondialisation.

Vecteur et support de courants migratoires et touristiques, outil du travail quotidien des diplomates et catalyseur des relations commerciales, certaines liaisons aériennes en viennent parfois à synthétiser tous les enjeux d'une relation bilatérale. Un tel processus d'identification d'un lien de transport à une projection politico-diplomatique ne serait pas possible sans une forme de transfert juridique et symbolique de souveraineté d'un État-nation vers sa compagnie nationale. « *Flying the Flag* »¹ fut l'expression utilisée pour exprimer cette fonction d'influence et de prestige dévolue aux opérateurs historiques. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Flying the Flag, si c'est rentable

Dès l'entre-deux-guerres, les États de grande dimension (États-Unis, Union soviétique, Brésil, Canada, etc.) ont cherché à développer leurs réseaux aériens pour desservir les régions enclavées et approfondir la construction du territoire national². Parmi ceux-ci, les empires coloniaux britanniques et français ont développé des liaisons aériennes de longue distance pour assurer l'effectivité du contrôle sur leurs territoires d'outre-mer³. Ainsi le moment des décolonisations fut-il très ambivalent. Alors que les compagnies des anciennes métropoles maintinrent ces lignes comme des instruments de politique néocoloniale, les nouveaux États indépendants se dotèrent de compagnies nationales en collaborant avec les puissances hégémoniques de la guerre froide. Jusqu'à sa faillite en 2002, la compagnie belge Sabena avait, par exemple, maintenu un réseau de long-courriers essentiellement tourné vers l'Afrique autour de la liaison structurante de Kinshasa, capitale de ce qui avait été le Congo belge

1. Hans-Liudger Dienel et Peter Lyth (dir.), *Flying the Flag. European Commercial Air Transport since 1945*, Basingstoke, Macmillan, 1998.
2. Pour deux études de cas sur l'Union soviétique, puis la Russie, et le Pérou, voir Scott W. Palmer, *Dictatorship of the Air. Aviation Culture and the Fate of Modern Russia*, New York, Cambridge University Press, 2006 ; et Willie Hiatt, *The Rarified Air of the Modern. Airplanes and Technological Modernity in the Andes*, New York, Oxford University Press, 2016.
3. Robin Higham, *Britain's Imperial Air Routes 1918 to 1939*, Londres, Foulis, 1960.

jusqu'en 1960¹. Le réseau actuel de la Brussels Airlines indique la permanence de ce tropisme belge vers l'Afrique en général, et vers Kinshasa et la région des Grands Lacs en particulier.

Pour l'historien Jeffrey Engel, les trois principaux éléments dont devaient être pourvus les nouveaux États créés après 1945 pour être respectés sur la scène internationale étaient une armée, une compagnie aérienne et un drapeau².

Au début des années 1960, la formation de Ghana Airways, d'Air Guinée et

d'Air Mali fut le fruit d'une étroite collaboration avec l'Union soviétique et la Tchécoslovaquie – vente de matériel, de formation de personnel et développement d'infrastructures – jusqu'à ce que Washington mette en œuvre des politiques pour

Le domaine de l'aviation civile fut un champ de bataille primordial de la « guerre froide globale »

contrecarrer cette intervention³. Le domaine de l'aviation civile fut un champ de bataille primordial de la « guerre froide globale » dont l'enjeu central, pour Odd Arne Westad, résidait dans les projets distinguant États-Unis et Union soviétique pour la prise en charge de la modernisation du tiers-monde⁴.

Mais la guerre froide est terminée et les compagnies aériennes ont évolué. À l'heure de la libéralisation presque généralisée du transport aérien et du regroupement des compagnies occidentales en trois grandes alliances sur des bases essentiellement commerciales – Star Alliance, Skyteam et One World –, l'idée d'une diplomatie aérienne nationale pourrait sembler dépassée. L'intensification du trafic mondial, l'apparition de compagnies *charter* et *low cost* et les vagues de libéralisation initiées par le Air Deregulation Act signé par le président américain Jimmy Carter en 1978 ont, en effet, faussé l'équivalence entre aviation et nation. Si les atours symboliques des compagnies nationales, depuis leurs couleurs et leurs noms jusqu'aux uniformes du personnel navigant renvoient toujours à des particularismes nationaux⁵, il s'agit là davantage d'un reliquat de l'âge de la conquête des airs par les grandes puissances que d'un indice de diplomatie aérienne active. Au niveau global, le prestige des compagnies porte-étendard s'est donc largement dilué dans la mondialisation, et il semblerait qu'elles ne jouent plus leur rôle d'ambassadeur ailé que dans certains cas particuliers.

1. Guy Vanthemsche, *La Sabena, 1923-2001. Des origines au crash*, Bruxelles, De Boeck, 2002.

2. Jeffrey A. Engel, *Cold War at 30,000 Feet. The Anglo-American Fight for Aviation Supremacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 6.

3. Philip Muehlenbeck, *Czechoslovakia in Africa, 1945-1968*, New York, Palgrave MacMillan, 2016, pp. 125-156.

4. Odd Arne Westad, *La guerre froide globale. Le tiers-monde, les États-Unis et l'URSS (1945-1991)*, Paris, Payot, 2007.

5. L'État-nation a été le cadre privilégié du développement des compagnies aériennes qui volent à l'international, à l'exception notable de la scandinave SAS qui est depuis l'origine un projet de la Suède, de la Norvège et du Danemark. L'absence de compagnie commune au niveau de l'Union européenne rend d'autant plus hypothétique la possibilité d'une diplomatie aérienne à cette échelle.

Jusqu'en 1978, la Pan American Airways avait été de façon privilégiée « l'instrument choisi » de la politique étrangère des États-Unis. Il s'agissait d'une compagnie privée autorisée officiellement à exécuter des objectifs d'État : « vols d'amitié » dans l'arrière-cour latino-américaine dans les années 1930, constructions d'aéroports militaires autour de l'Atlantique pendant la Seconde Guerre mondiale ou maintien de lignes régulières déficitaires pour des raisons stratégiques. Ce statut particulier en faisait une sorte d'appendice de l'État qui la rapprochait des compagnies publiques et dont le parangon était la compagnie soviétique Aeroflot. De 1968 à 1979, la « Pan Am » exploita à perte une ligne New York-Moscou car Washington tenait à ce service qui exprimait une matérialisation concrète de la détente entre les deux superpuissances. Première conséquence du Air Deregulation Act, le gouvernement fédéral annonça en 1979 qu'il n'exercerait plus de pression sur les compagnies aériennes afin de maintenir des lignes pour des raisons politiques. La ligne de Moscou fut supprimée et les destinations aériennes seraient, dès lors, uniquement desservies sur des bases commerciales. Le même processus était toujours à l'œuvre en 2013 et l'État espagnol ne fut pas en mesure d'empêcher le retrait de la compagnie Iberia – l'ancienne compagnie publique privatisée en 1994 – de La Havane, qui allait pourtant contre les intérêts de diplomatie économique et d'influence espagnole en Amérique latine.

C'est donc dans une configuration où les intérêts des États coïncident avec les bénéfices attendus des entreprises que la diplomatie aérienne proprement politique dispose encore d'un rayon d'action. Après la fin de l'état de guerre officiel entre la République populaire de Chine et Taïwan en 1988, des lignes aériennes indirectes furent ainsi ouvertes entre Pékin et Taïpei, avec des changements d'avion à Hong-Kong ou Macao. En 2008, le réchauffement entre les deux gouvernements a permis de relier directement Taïpei à différentes villes chinoises (Pékin, Shanghai et Canton). À l'heure actuelle, deux compagnies de Chine populaire – Air China et Hainan Airlines – et deux compagnies taïwanaises – China Airlines et Eva Air – se partagent le marché lucratif des vols entre les deux capitales, aménageant par là même un espace de circulation / réconciliation au sein de la famille chinoise élargie. Les effets d'annonce politiques sur l'ouverture de ce type de liaisons doivent néanmoins être nuancés, car ce sont bien les paramètres de l'économie du transport aérien qui régissent l'évolution suivant le moment de l'inauguration en grande pompe. Par exemple, la plupart des compagnies états-uniennes qui commencèrent à desservir des destinations cubaines fin 2016 réduisirent dès le printemps 2017 fréquences et capacités sur leurs vols, jusqu'à les arrêter totalement pour certaines, la demande touristique des États-Unis vers Cuba ayant été largement surévaluée¹



1. Frances Robles, « Airlines Drop Cuba Flights, Citing Lower Demand than Anticipated », *The New York Times*, 13 mars 2017.

**La diplomatie aérienne tend à devenir
davantage une action d'entreprise
plutôt qu'une action d'État**

Même si la diplomatie aérienne se meut entre héritages coloniaux, vestiges de la guerre froide et conflits contemporains, elle a surtout été complètement modifiée par la globalisation des échanges et la libéralisation du secteur. La

mondialisation n'a fait que renforcer le rôle des liaisons aériennes comme vecteur des relations internationales. Au quotidien, les avions et les aéroports sont plus que jamais les espaces de passage et d'ancrage de

tous les versants de la diplomatie : politique, économique et culturel. Est-ce pour autant suffisant pour évoquer une « diplomatie aérienne » ? Au niveau global, il est peut-être plus juste de parler de « vecteur » pour évoquer les connexions rendues possibles par l'aviation civile, tandis que l'idée de diplomatie aérienne comme processus juridique de négociation de droits aériens est surtout valable à cette échelle.

C'est aux niveaux bilatéral et régional que la diplomatie active des compagnies aériennes maintient tous son sens. Hier comme aujourd'hui, les compagnies sont des ambassadrices en puissance de leur pays. À ce titre, elles sont souvent les dernières entités à se retirer en cas de conflit, puis les premières à revenir quand les confrontations s'apaisent. Le lien organique entre les États et les compagnies nationales s'est néanmoins distendu avec la libéralisation du secteur aérien. Les initiatives de reconnections aériennes d'anciennes frontières de guerre froide – détroits de Floride ou de Taiwan, par exemple –, comme les pressions gouvernementales pour l'application de sanctions aériennes, sont de plus en plus conditionnées par les logiques de rentabilité. La diplomatie aérienne tend à devenir davantage une action d'entreprise plutôt qu'une action d'État. La question reste ouverte quant à savoir comment qualifier avec justesse ce rapport entre aviation et relations internationales, qui est à la fois omniprésent dans le quotidien de l'humanité, mais peu visible dans le champ académique. ■