



# La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine

Georges Couffignal

► **To cite this version:**

Georges Couffignal. La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine. Observatoire des changements en Amérique latine (Paris). Amérique Latine 2011. L'Amérique Latine est bien partie, La Documentation française - IHEAL, Paris, pp.59-72, 2011. halshs-00644059

**HAL Id: halshs-00644059**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00644059>**

Submitted on 23 Nov 2011

**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.

## La politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Amérique latine

Georges Couffignal  
Professeur de Science politique  
Institut des hautes études de l'Amérique latine  
Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle

Depuis juin 2007, dernière année de la présidence Jacques Chirac, toutes les administrations françaises se sont engagées dans un immense chantier de modernisation de leurs structures, missions et modes de fonctionnement, sous l'égide de la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP). Après une première phase d'analyse et d'audit qui a duré un an, tous les ministères ont commencé à opérer des réformes profondes, avec l'objectif d'être plus efficaces et moins coûteux pour les deniers publics. La France, dans cette entreprise de modernisation de son appareil public, s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement que l'on observe dans bien d'autres pays. De la Suède au Canada, beaucoup d'États repensent aujourd'hui leur mode d'agir en fonction des mutations qu'imposent la mondialisation des échanges et des économies.

Le Ministère des Affaires étrangères français n'a pas échappé à ce processus, même si la phase d'analyse y a été plus longue que dans d'autres ministères. C'est en 2010 qu'une réforme de très grande ampleur au niveau de ses structures a vu le jour, dont la mise en œuvre durera trois ans. L'ensemble du réseau diplomatique est désormais répertorié en trois catégories d'ambassades : celles à « missions élargies » (notamment politique, économique, culturelle), qui seront dotées de moyens importants, tant en personnels qu'en crédits, celles à « missions prioritaires », à moyens plus réduits mais bien ciblés, celles enfin qui sont de simple « présence diplomatique », chargées de l'analyse politique et la protection des ressortissants français. La cartographie des représentations

bilatérales comme des représentations permanentes auprès des organisations internationales (ONU, OEA, UE, etc.), qui sera terminée en 2013, devrait donner plus de lisibilité à l'action extérieure de la France.

Les postes diplomatiques en Amérique latine ont déjà commencé cette mutation. Ils ont été classés en fonction des trois catégories prédéfinies, et toutes les ambassades sont en restructuration. Pour comprendre les effets que cela va induire dans les relations de la France avec les pays de la région, il convient tout d'abord de rappeler sur quels fondements reposent ces relations, denses et anciennes. Nous sommes en effet en présence, sous couvert de nécessaire rationalisation de l'action publique, d'une remise en cause profonde d'un type de relations qui a une longue histoire, voire d'un véritable tournant historique.

### **Un peu d'histoire**

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la culture a été un élément déterminant des relations extérieures de la France. C'est sous Louis-Philippe que sont nées l'administration des affaires culturelles et celle des beaux arts, tandis que parallèlement la France menait des expéditions scientifiques dans diverses parties du monde, notamment en Amérique latine. La liste serait longue à établir des grands noms qui, au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle, ont choisi l'Amérique latine comme terrain d'investigation : Alcide d'Orbigny, Aimé Bonpland, Élisée Reclus, Pierre Desfontaines, Claude Lévi-Strauss, Jacques Soustelle, Paul Rivet, pour n'en citer que quelques uns... Cet intérêt de la France pour l'Amérique latine était réciproque. L'influence de la Révolution française dans les processus d'indépendance de l'Amérique hispanique avait été considérable, et les premières constitutions adoptées par ces pays en portaient la marque. La France

avait de surcroît souvent aidé les Latino-Américains à s'opposer aux prétentions de la Grande Bretagne dans la région. Elle exerçait toujours un véritable leadership culturel auprès d'élites pour qui elle était le modèle de la civilisation européenne. Le français était la langue culte, enseignée presque partout. C'est en France que la bourgeoisie éclairée faisait de longs séjours, c'est là que les dirigeants déchus ou dictateurs renversés se réfugiaient. On peut dire qu'en matière culturelle, la France était le partenaire naturel de l'Amérique latine. Lorsque Thiers lance en 1883 les bases d'un réseau d'implantation culturelle sur tous les continents, avec la création en de l'Alliance Française (sous le parrainage de Louis Pasteur, Ernest Renan, Jules Verne, Armand Colin), c'est en Amérique latine que se créent les premiers Comités de cette institution. Cette région va aussi être une d'entrée dans les zones privilégiées de l'Association française d'expansion et d'échanges artistiques (future Association française d'action artistique, désormais Cultures France) créée en 1922, tant l'attente des élites latino-américaines était forte.

Paris fut incontestablement, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusque dans les années 1980, l'une des capitales qui accueillit le plus grand nombre d'artistes latino-américains, qu'ils fuient les dictatures ou y viennent spontanément. Vicente Huidobro, Alejo Carpentier, Alfonso Reyes, Octavio Paz, Mario Vargas Llosa, Julio Cortazar, Gabriel Garcia Marquez, Miguel Angel Asturias, Pablo Neruda, Cesar Vallejo, Mariano Torres Bodet, là encore pour n'en citer que quelques-uns, tous vécurent à Paris. Nombre d'entre eux y découvrirent d'ailleurs leur identité latino-américaine, ce qui fit un jour déclarer à Carlos Fuentes que « l'ultime patrie d'un Latino-Américain, c'est la France »<sup>1</sup>. Mais l'Amérique latine fut aussi, pour la recherche française en sciences sociales, une véritable terre de mission. Un « Groupement des universités et des grandes écoles de

---

<sup>1</sup> Virgine Baby-Collin, « Cultures et identités », in *L'Amérique latine*, David Albrecht et alii, CNED-SEDES, 2005, p.30.

France pour les relations avec l'Amérique latine » fut créé en 1908, qui joua un rôle déterminant pour faire connaître l'Amérique latine en France et diffuser en Amérique latine la production scientifique française. Fernand Braudel, Claude Lévi-Strauss, Pierre Monbeig, Roger Bastide, qui contribuèrent à la fin des années 1930 à la création de l'Université de Sao Paulo, allaient dès leur retour en France faire de l'Amérique latine un vaste laboratoire d'expérimentation pour les sciences sociales<sup>2</sup>. Cet intérêt des élites intellectuelles latino-américaines pour la France, et celui des scientifiques français pour l'Amérique latine, devaient porter leurs fruits lorsque la « politique culturelle » devint l'un des éléments forts de la politique extérieure française.

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, le gouvernement provisoire crée trois directions au ministère des Affaires Etrangères : celle des Affaires économiques, celle des Affaires politiques et celle des Relations culturelles (DGRC)<sup>3</sup>. Des attachés et conseillers culturels auprès des ambassades auront désormais la charge de ce secteur<sup>4</sup>. De Gaulle, sur les conseils du résistant de la première heure et grand anthropologue Paul Rivet, crée en 1946 l'Institut Français d'Amérique latine (IFAL) à Mexico et la Maison d'Amérique latine (MAL) à Paris, tous deux sous l'égide du Ministère des Affaires étrangères. En 1954, le même Paul Rivet parraine la création de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL) dépendant de la Sorbonne. Avec ces deux institutions parisiennes, la première à vocation diplomatique et culturelle, la seconde à vocation scientifique, l'Amérique latine apparaît comme une zone géographique privilégiée des politiques publiques françaises : aucune autre

---

<sup>2</sup> Mona Huerta, « Amérique latine », in Dominique Wolton, dir, *Mondes francophones*, Adpf, Paris, 2006, p. 187.

<sup>3</sup> Cette direction existera pendant plus de cinquante ans. En 1999, elle se transformera en DGCID (Direction générale de la coopération et du développement), puis en 2010 en DGM (Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats), chaque changement d'appellation signifiant une inflexion importante de la politique du MAE.

<sup>4</sup> Ils n'étaient généralement pas diplomates de carrière et étaient principalement issus du milieu éducatif (Éducation nationale et université) et du monde de la culture.

« aire culturelle » du monde ne bénéficie en effet d'un tel dispositif. De retour au pouvoir en 1958, De Gaulle va faire de l'Amérique latine un enjeu de sa stratégie géopolitique d'affirmation d'autonomie au sein d'une alliance occidentale dominée par les Etats-Unis.

### **L'Amérique latine, enjeu de la construction d'un monde multipolaire.**

Quel meilleur terrain en effet que l'Amérique latine, traditionnelle « arrière-cour » des Etats-Unis, pour manifester l'indépendance de la France vis-à-vis de Washington, pour extraire la France de l'enfermement bipolaire Est - Ouest ? L'intérêt de De Gaulle pour cette région provenait certainement du fait que sur les 400 Comités de la France libre qui s'étaient formés dans le monde pour soutenir son action en 1940, 300 l'avaient été en Amérique latine. Mais surtout, cette région lui offrait la possibilité de contester l'hégémonie américaine sans mettre en péril l'alliance géostratégique de la France avec les Etats-Unis. Il le fait en condamnant l'intervention militaire américaine de 1965 en République Dominicaine ou en refusant l'embargo décrété par les Etats-Unis vis-à-vis de Cuba.

Surtout, il effectue un très long voyage (du 21 septembre au 16 octobre 1964) en Amérique latine, visitant dix pays (Venezuela, Colombie, Équateur, Pérou, Bolivie, Chili, Argentine, Paraguay, Uruguay, Brésil), et y prononce de nombreux discours à portée internationale. À cette occasion, fidèle à la doctrine française de reconnaissance des États mais de non-intervention dans leurs affaires intérieures, il rencontra avec chaleur tous les chefs d'États des pays visités, dont beaucoup étaient des dictateurs ou chefs de juntas militaires. Devant ses homologues, il souligne systématiquement l'appartenance de la France et des pays visités à une même communauté humaine dont les racines linguistiques,

l'histoire, les valeurs, la civilisation, la religion sont communes, ce qui n'est pas le cas avec les États-Unis. Dans ses discours, il développe aussi à plusieurs reprises le concept de *latinité*, qui lui paraissait être un vecteur possible de distanciation de ces pays vis-à-vis de Washington. Développer cette idée était aussi un moyen de faire face au déclin de l'apprentissage du français par rapport à celui de l'anglais dans les pays visités. Ce terme de latinité ne sera d'ailleurs pas toujours très bien accueilli, particulièrement dans des pays où les langues indiennes étaient pratiquées par une majorité ou forte minorité d'habitants, comme la Bolivie ou le Pérou.

Les Latino-Américains demeurèrent sceptiques vis-à-vis de la « troisième voie » proposée par la France. Certains, comme les dirigeants colombiens et vénézuéliens, tinrent à réaffirmer avec force, après le passage du chef de l'État français, les relations étroites qui les liaient aux États-Unis<sup>5</sup>. Le bilan de ce voyage fut maigre, mais un mouvement fort a néanmoins été engagé, celui du développement de la coopération culturelle, scientifique, technique et administrative de la France avec la région<sup>6</sup>. Ce voyage permit en effet de considérablement développer ces échanges dans les domaines artistiques, linguistiques, éducatifs, scientifiques, techniques. Il marque sans conteste le début d'une véritable institutionnalisation des relations de coopération culturelle, que les successeurs de De Gaulle poursuivront jusqu'à une date récente.

Les présidences de Georges Pompidou (1969-1974) et de Valéry Giscard d'Estaing (1969-1974) furent marquées par l'absence d'une politique latino-américaine bien définie. Georges Pompidou, en matière de politique étrangère, ne

---

<sup>5</sup> « Le voyage du général de Gaulle en Amérique latine : 21 septembre-16 octobre 1964 », *Espoir*, (1998-01) n°114, Paris.

<sup>6</sup> Chonchol (Jacques), Martinière (Guy), *L'Amérique latine et le latino-américanisme en France*, Paris, l'Harmattan, 1985.

remit pas en cause les choix de politique étrangère de celui qui l'intronisa en politique. Valéry Giscard d'Estaing en revanche, à peine élu, prit le contre-pied de ses deux prédécesseurs en affirmant que la France n'était plus qu'une *puissance moyenne*, dotée en conséquence d'une influence limitée<sup>7</sup>. Pour lui il convenait avant tout de préserver la stabilité des territoires français dans ou en bordure des Caraïbes, défendre les intérêts nationaux, et promouvoir le développement économique de la France, en particulier en assurant un solde positif de la balance commerciale avec cette région. Mais s'il était conscient de la place limitée de la France dans le concert mondial et était avant tout préoccupé par son économie, Valéry Giscard d'Estaing ne se désintéressa pas pour autant de l'international.

Il inventa en 1974 la formule du *dialogue Nord Sud*, pour institutionnaliser des relations pays développés – pays sous développés en vue de promouvoir leur décollage économique, et celle de rencontres des pays les plus industrialisés entre eux, pour harmoniser leurs analyses, voire leurs politiques, en matière économique (la première réunion du G6, qui deviendra G7 puis G8, eut lieu en 1975). La diplomatie française dans la région fut active pour promouvoir ces initiatives, sans pour autant abandonner la diplomatie culturelle initiée par De Gaulle. Il convient cependant noter que Valéry Giscard d'Estaing a ouvert grandes les portes de la France pour accueillir les réfugiés politiques fuyant les dictatures militaires latino américaines, tout en entretenant des relations diplomatiques fluides avec tous les régimes, fidèle au principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États. Ces réfugiés argentins, chiliens, brésiliens, uruguayens, artistes et intellectuels pour nombre d'entre eux, furent généralement bien accueillis en France, très nombreux dans les universités, mais aussi dans les administrations, les communes, les mouvements politiques, les associations. On pourrait en donner de multiples exemples, du grand cinéaste

---

<sup>7</sup> Ayache (Georges), « Puissance et influence internationale », *Géoéconomie*, n°37, Paris, 2006.



(à l'époque méconnu) Raoul Ruiz, accueilli à la Maison de la Culture de Grenoble, à Jacques Chonchol, ancien ministre de Salvador Allende, accueilli à l'Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle (où il dirigera pendant dix ans l'IHEAL), en passant par le sociologue et futur Président de la République du Brésil, Fernando Enrique Cardoso, accueilli à l'EHESS, ou encore le groupe musical Quilapayun. Tous ces réfugiés, souvent très actifs dans les associations, les partis, les manifestations culturelles, vont entretenir l'intérêt pour cette région de l'opinion publique française, et les budgets culturels du MAE en direction de ces pays ne diminuèrent pas, en dépit du rapport Bon-Juppé du ministère des finances (1979) qui soulignait que la politique extérieure était désormais trop coûteuse, non rentable, et qu'il convenait de la moderniser et la soumettre aux exigences économiques.

### **Débuts d'une articulation avec l'Europe sous François Mitterrand**

Avec F. Mitterrand, un tournant décisif va être pris : celui de la montée en puissance de l'interaction politique étrangère française - politique étrangère européenne vis-à-vis de l'Amérique latine. En 1985, Jacques Delors est nommé Président de la Commission européenne, marquant un engagement fort – et tout à fait nouveau sous la V<sup>o</sup> République - de la France dans la construction de l'Europe. Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE en 1986, l'Amérique latine, hier enjeu pour la France dans la construction d'un monde multipolaire, va devenir progressivement un enjeu communautaire de la construction d'une politique étrangère européenne<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. Georges Couffignal, « La politique de l'Union européenne vis-à-vis de l'Amérique latine », in *Amérique latine 2010...* (compléter)

Le Parti Socialiste avait une cellule latino-américaniste très active, qui aidait les réfugiés argentins, chiliens, uruguayens, brésiliens qui se trouvaient sur le sol français. Dès le début de son premier mandat, en particulier sous l'impulsion de son ministre des Affaires étrangères Claude Cheysson et de son conseiller Régis Debray, François Mitterrand avait eu de nombreux contacts avec les pays d'Amérique latine, région qui lui apparaissait, dans une pure tradition gaullienne, un possible « réservoir de voix » dans les enceintes internationales pour sortir de la bipolarité ou promouvoir le dialogue Nord – Sud. Trois thèmes lui étaient chers : proposer des solutions pour les guerres civiles en Amérique centrale, mettre en œuvre une nouvelle politique de coopération à l'égard du Tiers-monde en s'appuyant sur des pays importants comme l'Algérie, l'Inde et le Mexique, enfin promouvoir les droits de l'homme. Il concentre la politique extérieure française sur quelques pays (Argentine, Mexique, Chili, Cuba, Amérique centrale) et oscille au début entre d'une part la position socialiste française de condamnation des régimes autoritaires, d'autre part sa volonté de faire de la France un pays qui entraîne la CEE à adopter ses positions. Cette oscillation est manifeste concernant sa politique vis-à-vis de l'Amérique centrale, ou avec l'Argentine au moment de la guerre des Malouines en 1982 : à chaque fois qu'il fut nécessaire de choisir, c'est l'Europe qui fut privilégiée au détriment des positions du PS.

Ce sont surtout les guerres civiles en Amérique Centrale et la nature des solutions à leur apporter qui furent l'un des thèmes privilégiés par François Mitterrand. Comme De Gaulle, il voulait sortir de la logique Est-Ouest et cherchait à faire prévaloir des solutions politiques face aux solutions militaires préconisées par Ronald Reagan (ses célèbres *containment* – contenir l'avancée du « communisme » dans le monde - et *roll back* – le faire reculer là où il a pris des positions nouvelles par rapport à son aire définie à Yalta, comme en Afghanistan,

en Angola, à Cuba, au Nicaragua). Sur cette question, la France veut être leader en Europe, face notamment au Royaume-Uni. La France et le Mexique signent en 1981 un texte commun affirmant que le mouvement de guérilla salvadorien FMLN devait être un interlocuteur nécessaire pour toute recherche de solution politique de la guerre civile qui déchirait ce pays. Cette Déclaration franco-mexicaine ne fut pas très bien accueillie. Le 2 septembre 1981, huit pays (Argentine, Bolivie, Chili, Guatemala, Honduras, Paraguay, République Dominicaine, Colombie) adoptèrent à Caracas une Déclaration « en réponse à la déclaration franco – mexicaine », dans laquelle ils manifestaient le rejet d'une intromission d'un pays européen dans leurs problèmes internes. De fait, la nomination de Régis Debray comme conseiller présidentiel pour les affaires latino-américaines avait été perçue comme une provocation par nombre de pays de la région, qui ne prisait pas particulièrement l'épopée du Che Guevara<sup>9</sup>. Régis Debray changera d'ailleurs assez vite d'affectation à l'Élysée et dès 1983 la politique française vis-à-vis de l'Amérique centrale se rangera sous la houlette européenne. La politique mitterrandienne n'était d'ailleurs pas à l'abri d'un certain nombre de contradictions. Sa politique de défense des Droits de l'homme s'arrêtait à Cuba : Paris, comme par le passé, voulait en effet continuer à entretenir des relations amicales avec F. Castro pour éviter tout risque de déstabilisation dans les Antilles françaises.

Quoi qu'il en soit de ces hésitations et contradictions, sous les deux présidences Mitterrand la diplomatie culturelle, la coopération scientifique et technique ont continué à se développer dans la région. Dans les années 1980, il y a un Attaché culturel dans chacune des ambassades de l'isthme centre-américain, disposant de crédits de coopération. Il n'y en plus un seul aujourd'hui... La plupart du temps, notamment avec les grands pays, il s'agit d'une vraie coopération et non d'une assistance : les projets

---

<sup>9</sup> Hermet (Guy), "Política francesa en América Latina" in *Foro Internacional*, Jan-Mar 1986, Colegio de México, México, 385-398.

sont en général sur un terrain d'égalité, conformément aux recommandations du rapport Jacques Rigaud de 1979 qui préconisait d'introduire la notion de réciprocité dans la politique culturelle extérieure de la France. Partout par ailleurs, l'accent continue à être mis sur les échanges culturels et la promotion de la langue française en s'appuyant sur un réseau dense d'établissements scolaires (33 collèges et lycées binationaux relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE, créée en 1990), de comités d'Alliance française (environ 250), et de plusieurs Centres culturels, de deux instituts de recherche (Mexico et Lima).

C'est cependant sur l'interaction politique française - politique européenne que les quatorze années de présidence Mitterrand sont les plus intéressantes à observer. L'Europe va en effet progressivement intervenir en Amérique latine, d'abord sur le plan politique puis dans le champ de la coopération. En 1982, la CEE signe les *Accords de San José* avec les pays d'Amérique centrale, qui font bénéficier ces derniers d'un certain nombre de préférences commerciales. Ces accords restaurent l'image de l'Europe dans une région qui n'a pas accepté la position européenne dans la guerre des Malouines. Ils prévoient une réunion annuelle des ministres des Affaires étrangères des deux ensembles, et marquent le début d'une relation politique Europe - Amérique latine qui va aller en se développant. La CEE se retrouve donc propulsée dans le conflit Est-Ouest et propose timidement une troisième voie pour résoudre les conflits centraméricains. Pour R. Reagan, c'est l'arrivée des sandinistes au pouvoir et l'aide que leur fournit Cuba (comme d'ailleurs aux insurgés salvadoriens du FMLN), qui expliquent l'embrasement de l'Amérique Centrale. Au contraire, la CEE - avec l'appui déterminé de la diplomatie française - apporte son soutien au *Groupe Contadora* (Mexique, Panama, Venezuela, Colombie) créé en 1983, pour qui les structures sociales archaïques et injustes dans ces pays sont la cause première des luttes armées. Face à la solution militaire préconisée par les États-Unis au Salvador et au Nicaragua, l'Europe affirme la nécessité de réformes sociales et économiques, tout en augmentant son aide au développement. Après Contadora, elle soutient les efforts du *Groupe d'appui* créé en 1985 (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay). Elle agit de même pour le *Plan Esquipulas* élaboré en 1987 par le président du Costa Rica Oscar Arias. L'Europe devient à cette époque le second partenaire économique de l'Amérique Centrale, derrière les États-Unis.

Les positions européenne et française pour résoudre les conflits centraméricains étaient donc en totale opposition avec celle des USA. Ce type d'analyse européenne distincte de celle des États-Unis demeurera un cas isolé. Dans les années 2000, notamment en ce qui concerne Cuba, la position européenne sera à peu de choses près identique à celle des États-Unis.

C'est en fait sur le terrain de la coopération que l'Europe va monter en puissance, permettant à la France d'initier un retrait progressif. Lors du processus d'adhésion, l'Espagne et Portugal avaient obtenu le privilège de jouer un rôle de premier plan dans la coopération que l'Europe entreprendrait avec l'Amérique latine. Après avoir intégré l'Europe, l'Espagne voulait réaffirmer sa projection transatlantique historique. Nous l'avons signalé, Espagnols et Portugais furent très nombreux dans les instances de la CEE qui avaient à traiter des relations avec l'Amérique latine. Ces fonctionnaires bruxellois, au premier rang desquels le Commissaire espagnol Manuel Marin, appuyés de manière décisive par le président de la Commission, Jacques Delors, furent en grande partie les artisans de l'accroissement des échanges et de la mise en place de très nombreux programmes de coopération sectoriels entre les deux régions dans divers domaines techniques, scientifiques et sociétaux. S'agissant de la politique culturelle française en Amérique latine, cette montée en puissance de l'Europe s'observe avec la création en 1992 de Conseillers régionaux pour l'Amérique centrale, les pays andins et ceux du cône sud. Leur mission est de faciliter la recherche de cofinancements communautaires et multilatéraux aux projets de coopération. Trois ensembles prioritaires sont définis pour la politique française : le Maghreb, l'Europe centrale et orientale, l'Indochine. La coopération avec l'Amérique latine apparaît donc dès le second mandat de F. Mitterrand comme étant du ressort de l'Europe

### **Le pragmatisme de Jacques Chirac**

Jacques Chirac (1995-2007) va se situer à la fois dans la lignée de la politique de De Gaulle en ce qui concerne le « réservoir de voix » que constitue potentiellement

l'Amérique latine, dans celle de Valéry Giscard d'Estaing en ce qui concerne la promotion des positions économiques françaises, et dans celle de Mitterrand en imbriquant de manière croissante la politique de coopération française avec celle de l'Union européenne.

Il œuvre ainsi activement, et de manière efficace, pour faire reconnaître le principe de *diversité culturelle* dans les instances internationales. Après avoir organisé en juin 1996 une rencontre des Amérindiens à Paris, au cours de laquelle il souligne l'importance que la France attache à la prise en compte de la notion d'indianité en Amérique latine, il défend l'exception culturelle française au GATT puis à l'OMC et réussit, avec l'aide déterminante de nombreux pays latino-américains et du Canada, à faire adopter en 2005 une « Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles » par l'UNESCO.

Mais dès 1996, il réoriente la politique culturelle en affirmant que celle-ci doit être un outil au service d'une influence économique. Il faut promouvoir l'enseignement du français comme la langue du commerce et des affaires. La France ne peut plus se contenter d'entretenir la bonne image dont elle jouissait traditionnellement en Amérique latine. Perçue comme un pays de grande culture, elle ne véhicule plus d'image de modernité. Celle-ci est désormais le fait des Etats-Unis, qui sont de plus en plus présents en Amérique latine, avec leurs universités et leur politique de bourses. Jacques Chirac redéfinit donc le contenu des relations culturelles avec l'Amérique latine et tente de combiner politique culturelle et politique économique, en mettant l'accent sur les échanges scientifiques, la coopération technique, la promotion de la langue en relation avec le monde économique (création de « volontaires internationaux » placés dans les entreprises françaises à l'étranger). Le gouvernement français met de plus en place de nombreux instruments pour inciter les entreprises françaises à s'implanter en Amérique latine, particulièrement dans les pays du MercoSur. Elles vont ainsi bénéficier largement des programmes de privatisations qui ont lieu dans plusieurs pays, notamment en Argentine (la France y devient le premier investisseur étranger en flux), le Brésil passe au premier plan de la politique économique française dans la région et de grandes entreprises françaises (EDF, BNP, Renault) s'y installent.

Enfin, les interactions avec l'Europe se multiplient, en particulier en ce qui concerne certaines priorités partagées, comme la promotion de l'État de droit. De même, la France a œuvré pour que l'Europe initie en 2000 la construction d'un « Espace commun d'enseignement supérieur Amérique latine – Caraïbes – UE » (ALCUE), afin de renforcer les échanges universitaires entre les deux régions<sup>10</sup>. Cet Espace sera le support des plusieurs programmes sectoriels européens tels ALFA (création de réseaux universitaires entre pays des deux régions) ou ALBAN (bourses de « haut niveau » offertes aux Latino-américains pour venir étudier en Europe). Cette montée en puissance de l'Europe sur le terrain universitaire a permis à la France de se désengager progressivement de ses programmes de bourses bilatéraux, alors même que le nombre de bourses européennes du programme Alban (qui n'a d'ailleurs pas été poursuivi) est très en retrait de ce qu'offrent le Etats-Unis (*Fullbright*), le Royaume-Uni (*British Council*) ou le Canada. Après dix ans d'existence, les résultats de l'Espace ALCUE sont bien maigres...

Vis-à-vis des États-Unis, Jacques Chirac se place dans le droit fil de la politique initiée par De Gaulle, en soutenant les pays d'Amérique latine soucieux d'autonomie ou en recherchant leur appui dans les grandes enceintes internationales. Ainsi, en 1997, la France soutient la Bolivie dans son insistance à faire reconnaître le « principe de co-responsabilité » dans le trafic de drogue, en opposition avec la politique américaine purement répressive à l'égard des pays producteurs. L'UE adoptera une position similaire. Dans le même sens, lors la seconde crise irakienne en 2003, la diplomatie française fut très active pour que le Chili et le Mexique, alors membres non permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU, adoptent la même position que la France en votant contre la participation de cette organisation à l'intervention militaire préconisée par George W. Bush.

### **Nicolas Sarkozy : une politique volontariste avec quelques pays clés.**

---

<sup>10</sup> Girardin (Brigitte), « la France l'Europe et l'Amérique latine », *Géoéconomie*, n°37, Paris, 2006

En matière de politique étrangère, Nicolas Sarkozy s'inscrit à la fois dans la continuité de ses prédécesseurs et en rupture complète avec ceux-ci.

---

La rupture est complète avec l'héritage *gaulliste* de recherche d'indépendance vis-à-vis des Etats-Unis. Simple député au moment de l'intervention américaine en Irak, il était partisan que la France s'y associe. Depuis qu'il est président, il a ramené la France dans le commandement intégré de l'OTAN (2008), augmenté les troupes françaises en Afghanistan, cherché sans relâche à être reconnu comme interlocuteur privilégié des Etats-Unis (d'abord avec George W. Bush puis avec Barak Obama). À la différence de ses prédécesseurs, qui tous cherchaient des soutiens internationaux dans un souci de modifier l'ordre international existant, N. Sarkozy n'est préoccupé que par l'action de la France (et de la sienne en particulier) dans le champ mondial. D'où les initiatives nombreuses pour résoudre la crise géorgienne lors de la présidence française de l'Union européenne en 2008, la création d'une « Union des pays de la Méditerranée » aux objectifs très flous, son activisme pour faire ratifier le Traité de Lisbonne (2007) (qui ne règle fondamentalement aucun des problèmes qui font de l'UE un nain politique), sa présidence conjointe du G 20 et du G 8, fin 2010...

L'Amérique latine, dès lors, n'est plus qu'occasionnellement un enjeu pour la France dans l'ordre international. Certes, dans les enceintes multilatérales, la France entretient des relations étroites avec ses homologues latino-américains sur les dossiers traditionnels de la diplomatie française, comme la promotion du multilatéralisme et des droits de l'homme. Mais l'Amérique latine n'intéresse la France qu'au coup par coup, en fonction des dossiers auxquels elle accorde de l'importance à un moment donné. N'ayant plus d'ambition globale de modification de l'ordre international, la stratégie de « réservoir de voix » n'a plus de raison d'être. Seuls lui importent quelques pays, par leur poids économique et politique.

Elle concentre donc ses efforts sur les pays émergents considérés comme prioritaires : le Brésil surtout, le Mexique en second lieu, à un degré moindre l'Argentine, le Chili, le Venezuela et la Colombie. Par leur poids économique, le Brésil et le Mexique sont des pays qui sont susceptibles d'être d'importants



partenaires commerciaux et industriels de la France. Leur position géopolitique, surtout pour le Brésil, les rend de plus susceptibles d'exercer une influence régionale, voire internationale. Ces deux pays ont donc été promus « partenaires stratégiques » de la France. Cela signifie que ce sont des pays avec lesquels on veut entretenir des relations fortes et fluides dans tous les domaines, politique, économique et culturel, des pays avec lesquels on cherche à adopter des positions communes et des soutiens réciproques dans les grands débats mondiaux, comme le réchauffement climatique, de développement durable, la réforme de la gouvernance mondiale, ou encore dans de nombreux dossiers sectoriels comme l'énergie nucléaire, la défense, les questions migratoires, etc. N. Sarkozy a ainsi fortement accompagné et soutenu les efforts du Brésil et du Mexique pour élargir le G8 à un G13, puis à un G20. Pour l'heure, ce « partenariat stratégique » est surtout visible avec le Brésil, compte tenu de l'importance des intérêts français dans ce pays et de la montée en puissance de sa diplomatie globale (en particulier en direction de l'Afrique et du Moyen Orient)<sup>11</sup>. Mais l'année 2011, qui a été déclarée « année du Mexique en France », devrait permettre de renforcer les liens avec ce dernier pays.

---

S'il opère une rupture par rapport à la position traditionnelle française dans les relations transatlantiques, en revanche Nicolas Sarkozy s'inscrit dans la continuité de ses prédécesseurs sur bien des points. Sa pratique des relations extérieures de la France, tout d'abord, est très *gaullienne*. La politique étrangère est un « domaine réservé » au président de la République, et il entend être celui qui décide en la matière. De plus son style de gouvernement, sa manière de vouloir agir vite et d'intervenir dans tous les domaines, son souci médiatique d'être « visible » et d'apparaître comme celui qui résout les problèmes, trouvent particulièrement à s'exercer à l'international, dans un monde en proie à des crises multiples et dépourvu d'instances de gouvernance internationale. C'est ainsi que les relations extérieures occupent une place considérable dans son emploi du temps : il a, les deux premières années de son mandat, effectué plus de déplacements à l'étranger que Jacques Chirac en 12 ans.

---

<sup>11</sup> voir sur ce point Alain Rouquié, *Le Brésil au XXI<sup>e</sup> siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Paris, Fayard, 2006

En ce qui concerne le contenu de la politique, le désengagement de la coopération au profit de l'Europe, on l'a vu, avait été initié sous F. Mitterrand, et l'accent prioritaire mis sur l'économie avait commencé sous Jacques Chirac. D'une certaine manière, ce qui peut apparaître comme un changement de cap n'est que l'aboutissement d'évolutions initiées précédemment. Et cet apparent changement de cap français s'opère au moment où l'UE, principal donateur d'aide au développement en faveur de l'Amérique latine, essaie de mettre en place une véritable stratégie de coopération avec le septième programme cadre pour la recherche et le développement (PCRD), doté de 2,6 milliards d'euros pour la période 2007-2013. La France participe de plus très activement aux nombreux programmes européens de coopération avec l'Amérique latine et finance, via sa contribution au budget européen, plus de 16% de cette coopération. Elle pilote avec l'Espagne le programme *EuroSocial*, qui cherche à promouvoir la cohésion sociale en Amérique latine. Elle est à l'origine du programme *EuroClima*, doté de 5 millions d'euros, pour aider les pays latino-américains à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et à se doter d'outils institutionnels efficaces pour lutter contre le réchauffement climatique. Elle est candidate à accueillir la fondation EuroLac (Europe Amérique latine – Caraïbes), dont la création a été décidée au sommet UE – Amérique latine de Madrid en mai 2010<sup>12</sup>. On pourrait énumérer encore de nombreux exemples de cette active participation française aux programmes latino-américains de l'UE.

La France se retranche donc désormais derrière l'Europe en ce qui concerne la politique globale vis-à-vis de l'Amérique latine (en application de ce que l'on nomme le « principe de subsidiarité » européenne). Les crédits de coopération bilatéraux connaissent des diminutions extrêmement rapides, en dépit de l'effort constant de certains hauts fonctionnaires du MAEE pour ne pas voir se dilapider le capital de confiance qu'elle conserve dans la plupart des pays de la région.

### Crédits de coopération 2008 - 2010

Pays	Enveloppe 2008	Enveloppe 2010	Evolution 2010/2008 en %
<b>Pays émergents à enjeux globaux ou régionaux</b>			

<sup>12</sup> L'Allemagne (Hambourg) et l'Italie (Milan) sont aussi candidates. Les chefs d'Etat ont décidé de laisser Bruxelles trouver une solution de compromis. Fin 2010, on s'acheminait néanmoins vers un siège à Hambourg et une antenne à Paris, avec peut-être une autre à Milan.

Brésil	3 900 000	3 900 000	0,0
Mexique	3 188 000	2 900 000	-9,0
<b>Pays à intervention d'influence</b>			
Argentine	1 340 000	996 912	-25,6
Chili	1 450 000	1 079 022	-25,6
Colombie	906 000	772 800	-14,7
Venezuela	580 000	594 090	+2,4
<b>Pays à coopération ponctuelle</b>			
Bolivie	330 000	216 384	-34,4
Costa Rica	18 000	16 422	-8,8
Guatemala	17 000	16 422	-3,4
Panama	18 000	16 422	-8,8
Cuba	350 000	354 290	+1,2
Pérou	730 000	306 222	-58,1
Equateur	271 000	177 744	-34,4
République Dominicaine	225 000	147 798	-34,3
<b>Postes de présence diplomatique</b>			
Honduras	16 000	16 422	+2,6
Nicaragua	18 000	16 422	-8,8
Paraguay	130 000	96 600	-25,7
El Salvador	17 451	16 422	-5,9
Surinam	49 000	45 402	-7,3
Trinité et Tobago	88 000	56 994	-35,2
Uruguay	340 000	223 146	-34,4
<b>Coopérations régionales</b>			
Coop. Regionale Am. centrale	1 000 000	743 820	-25,6
Coop. Regionale Caraïbes	95 000	371 910	+291,5
Coop. Regionale Groupe Andin	429 000	782 460	+82,4
Coop. Regionale Côte Sud	375 000	302 358	-19,4
<b>TOTAL Amérique latine – Caraïbe</b>	<b>18 255 451</b>	<b>15 994 630</b>	<b>-12,4</b>

Source : MAEE

Quel que soit le recul réel du français dans la plupart des pays de la région (le nombre d'apprenants a ainsi été divisé par trois en Argentine et au Brésil), l'attrait pour la France demeure considérable, comme en témoigne la forte progression d'étudiants latino-américains en France (plus de 60% de 1990 à 2004), ou le renouveau d'inscriptions dans les Alliances Françaises. Désormais, pour la France, la coopération relève avant tout de l'Europe.

On peut donc dire qu'il n'y a plus de *politique latino-américaine* française, mais une recherche de concertation avec certains pays de cette région pour la mise en place d'une nouvelle gouvernance mondiale, mieux adaptée aux nouveaux défis et aux nouveaux équilibres de l'ordre international. La nouvelle carte diplomatique en est une illustration. Le Brésil et le Mexique sont des « pays émergents à enjeux globaux ». Leurs ambassades sont donc à « missions élargies », dotées de moyens

importants. La Colombie, le Venezuela, l'Argentine le Chili sont des pays à « missions prioritaires », et à « diplomatie d'influence ». Leurs ambassades sont dotées de moyens plus réduits, ciblés sur certains domaines, en particulier celui de la coopération universitaire. Relèvent aussi des « missions prioritaires » mais ne sont que à « coopération ponctuelle », avec un effort financier très faible : Cuba, la République Dominicaine, le Guatemala, le Costa Rica, Panama, le Pérou, la Bolivie, l'Équateur. Enfin, tous les autres pays sont à simple « présence diplomatique » (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Uruguay, Paraguay, Jamaïque, Surinam, Trinité et Tobago). Une exception : Haïti, classé dans la catégorie « pays en crise ou en sortie de crise », dispose de crédits importants.

On est bien là devant un double constat. D'une part, l'État français n'a plus les moyens d'entretenir un dispositif diplomatique et des politiques culturelles au niveau mondial. Il doit donc réduire la voilure de son réseau diplomatique, ce qui l'oblige à définir des priorités. Le second constat est que l'Amérique latine ne fait pas partie des zones prioritaires. La France ne cherche donc plus à y entretenir son capital de sympathie en maintenant une politique de coopération culturelle active sur l'ensemble de la région. Cette réorientation décisive s'opère l'année même – 2010 - où le ministre des Affaires étrangères allemand a annoncé à ses ambassadeurs que désormais l'Amérique latine serait une priorité pour l'Allemagne. Le « partenariat stratégique » avec le Brésil et le Mexique comblera-t-il au plan économique le réel désengagement de la France dans la plupart des autres pays ? Fin 2010, le Brésil abandonnait l'option d'achat de Rafales pour l'armée de l'air, dont l'annonce avait pourtant été fortement médiatisée par les deux présidents Sarkozy et Lula quelques mois plus tôt. De même, lors du sommet du G20 présidé par Nicolas Sarkozy, le texte promu par la France condamnant les recherches nucléaires en Iran n'avait pas été voté par le Brésil. Quant au Mexique, il n'avait toujours pas accédé à la demande française

d'extradition de Florence Cassez. Les bénéfices de cette réorientation ne sont donc pas évidents. Il n'est pas certain, compte tenu des atouts sérieux de cette région dans la recomposition actuelle de l'ordre économique mondial<sup>13</sup>, que la France n'ait pas un jour à regretter ses choix actuels.

---

<sup>13</sup> cf. les articles de Christian Ghymers et de Alain Rouquié dans ce volume.