



HAL
open science

Quarante ans de politique étrangère de la France en Amérique latine : les avatars de “ l’angle mort ” de la diplomatie française

Gaspard Estrada

► **To cite this version:**

Gaspard Estrada. Quarante ans de politique étrangère de la France en Amérique latine : les avatars de “ l’angle mort ” de la diplomatie française. Les Études du CERI, 2022, Amérique latine. L’Année politique 2021, 259-260, pp.50-55. 10.25647/etudesduceri.259-260.07 . hal-03676754

HAL Id: hal-03676754

<https://sciencespo.hal.science/hal-03676754>

Submitted on 10 Nov 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Quarante ans de politique étrangère de la France en Amérique latine : les avatars de « l'angle mort » de la diplomatie française

par Gaspard Estrada

Dans sa somme consacrée à la politique étrangère de la France, Maurice Vaisse, grand historien des relations internationales, considère la place de l'Amérique latine dans les priorités du Quai d'Orsay et en tire la conclusion que cette région est « l'angle mort de la diplomatie française »¹. Cette maxime bien connue des étudiants aux concours d'entrée au ministère des Affaires étrangères semble être particulièrement d'actualité : avec l'Antarctique, l'Amérique latine est la seule région du monde où le président Emmanuel Macron n'a réalisé aucun déplacement dans le cadre d'une visite bilatérale depuis le début de son mandat. Il n'a même pas énoncé un discours d'ensemble à son égard. Pourtant, il y a quarante ans, c'est depuis le Mexique que François Mitterrand prononçait l'un de ses principaux discours de politique étrangère, consacré aux rapports Nord-Sud, quelques mois après son élection à la présidence de la République². C'est aussi en Amérique latine que la France dispose du réseau d'Alliances françaises le plus étoffé du monde, sans parler de sa plus grande frontière terrestre (avec le Brésil), faisant de la France « un Etat latino-américain »³. Ainsi, serait-il possible d'essentialiser la relation France-Amérique latine en une somme d'affinités historiques, linguistiques et culturelles, avec parfois quelques impulsions politiques restées sans lendemain ? Là aussi, la réponse mérite d'être plus nuancée. En se plaçant dans une logique diachronique, nous tentons d'analyser les déterminants de cette relation, tout en nous penchant sur les facteurs explicatifs de leur caractère ambivalent qui permettent de mettre en perspective le manque de densité politique de ces rapports sur la durée.

L'Amérique latine sous François Mitterrand. De la prééminence du politique au tournant européen

L'Amérique latine n'a que rarement suscité l'intérêt des grandes puissances en tant que terrain d'action de leurs rivalités stratégiques. Cependant, durant la guerre froide, le séisme de la révolution cubaine et la perspective de voir se multiplier des gouvernements communistes dans une région considérée comme le pré carré nord-américain a provoqué une réaction considérable de la part de Washington – mise sur pied d'une « alliance pour le progrès » puis soutien aux dictatures militaires, création de la Banque interaméricaine de développement (BID), sans oublier la constitution de multiples centres d'études latino-américaines dans des universités nord-américaines et européennes. C'est pourquoi l'irruption de Paris dans le jeu régional, par le biais d'une déclaration franco-mexicaine sur le conflit salvadorien, quelques mois à peine après l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement socialiste à l'Élysée, a suscité autant la surprise que l'irritation de certaines capitales, à commencer par Washington.

¹ M. Vaisse, *La Puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009, p. 650.

² A. Rouquié (dir.), *François Mitterrand et l'Amérique latine (1971-1995)*, Paris, Seuil, 2017.

³ C. Bieber, F. Lafarge, *Les Relations diplomatiques France-Amérique latine. Entretien avec François Hollande*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2021.

A Paris également, et notamment au sein de l'administration du Quai d'Orsay, cette initiative diplomatique d'envergure, qui a reconnu la légitimité d'une guérilla (le Front Farabundo Martí de libération nationale, FMLN), a fait l'objet d'interrogations. Pourquoi aller en Amérique latine et prendre ainsi position ? La réponse protocolaire tient en une phrase : il s'agit d'une décision souveraine du président, qui œuvre dans le cadre de son « domaine réservé »⁴. Mais d'autre part, la construction de cette politique permet de mettre en lumière et de mieux mesurer les rapports ambivalents entre décision politique, pensée au niveau des cabinets ministériels et élyséens (volontaristes dans ce cas), et pratique politico-administrative des grandes administrations du Quai d'Orsay (plutôt en retrait par rapport à cette politique).

A son arrivée à l'Élysée, les liens du président avec la région se résumaient aux déplacements de l'ancien premier secrétaire du Parti socialiste⁵, ainsi qu'au traumatisme provoqué par le coup d'État au Chili en 1973 au sein de la gauche française. Toutefois, afin de donner corps à sa volonté de rupture avec la politique de ses prédécesseurs, Mitterrand a cherché à mettre en avant les valeurs de son mouvement, en engageant un dialogue avec le « tiers monde », et notamment avec l'Amérique latine qui entamait un processus de transition politique à ce moment-là. Pour mettre en musique cet arbitrage, il a nommé non pas un diplomate mais l'ancien camarade de Che Guevara, Régis Debray, au poste de chargé de mission pour le tiers monde à la présidence de la République (1981-1985). Cette nomination a été suivie par d'autres dans la plupart des cabinets ministériels⁶, à commencer par celui de Matignon, où Antoine Blanca a été le premier conseiller diplomatique de Pierre Mauroy, avant de devenir ambassadeur itinérant pour l'Amérique latine à partir de 1982. Ainsi, la constitution de ce réseau informel dans les cabinets ministériels a facilité l'exécution des orientations du président par les administrations durant les gouvernements Mauroy.

Ce mouvement a été d'autant plus fluide qu'en dehors de l'administration, les milieux éducatifs, culturels et universitaires latino-américanistes en France se mobilisaient, et souhaitaient prendre part à cet activisme en faveur de la promotion démocratique de l'Amérique latine. Le sociologue Alain Touraine a publié un rapport sur les relations entre la France et l'Amérique latine à la demande de Pierre Mauroy (avril 1983), qui a été suivi d'un séminaire avec tous les conseillers culturels et de coopération d'Amérique latine, dont le nombre et les crédits ont augmenté. En mai 1983, des « états généraux de la recherche et de l'enseignement sur l'Amérique latine en France » ont été organisés, à la demande d'Antoine Blanca. Ils avaient pour objectif d'accorder une plus grande place à la région dans les sciences sociales françaises, alors que la production des thèses sur l'Amérique latine ne cessait d'augmenter⁷.

⁴ M. Vaïsse, « Le domaine réservé : L'apport des archives présidentielles de Charles de Gaulle », in I. Chave, Nicole Eve (dir.), *Charles de Gaulle : Archives et histoire*, Pierrefitte-sur-Seine, Publications des Archives nationales, 2016 (<http://books.openedition.org/pan/356>).

⁵ J. Bonnin, *Les Voyages de François Mitterrand. Le PS et le monde (1971-1981)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

⁶ Parmi ces personnalités, nous pensons notamment à : Bernard Cassen (ministère de l'Industrie et de la Recherche), Pierre Charasse (conseiller du ministre de l'Industrie), Roger Gouze (conseiller technique au cabinet de Roland Dumas), Jean Mendelson (conseiller du ministre de la Coopération), André Larquié (conseiller au cabinet du ministre de la Culture), Alain Rouquié (consultant au Centre d'analyse et de prévision du Quai d'Orsay), sans oublier Jean Musitelli et Pierre-Jean Vandoorne à Matignon, et Erik Orsenna, conseiller culturel du président de 1983 à 1984.

⁷ Entre 1954 et 1982, 3 500 thèses et mémoires ont été répertoriés.

Toutefois, cette dynamique a évolué peu de temps avant la première cohabitation, en 1986. Au fur et à mesure que le *turn-over* des cabinets ministériels commençait à opérer – et que les membres du « réseau » latino-américaniste quittaient leurs postes –, la place de l'Amérique latine dans la formulation de la politique étrangère de Mitterrand s'est transformée, au profit de la montée en puissance de l'action extérieure européenne. En 1985, Jacques Delors était nommé président de la Commission européenne, marquant ainsi un engagement fort – et inédit sous la V^e République – de la France dans la construction de l'Europe. Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne (CEE) en 1986, l'Amérique latine, hier enjeu pour la France dans la construction d'un monde multipolaire, est progressivement devenue un enjeu communautaire de la construction d'une politique étrangère européenne, d'autant plus que la grande préoccupation des pays latino-américains – et notamment du Mexique – n'était plus d'instaurer un « nouvel ordre international » comme énoncé lors de la conférence de Cancun en 1981, mais de sortir du piège de la dette et de trouver une issue politique et économique aux conflits de l'Amérique centrale. C'est dans cette double perspective que la CEE a soutenu les accords de San José (signés en 1982) et le processus de Contadora, financé par la CEE. Enfin, le soutien de la France au Royaume-Uni lors du conflit qui l'a opposé à l'Argentine dans la guerre de Malouines a explicité aux yeux des gouvernements latino-américains les limites de la politique « tiers-mondiste » de François Mitterrand.

L'Amérique latine sous Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy : des relations marquées par le pragmatisme et le volontarisme à l'égard du Brésil et du Mexique

Contrairement à François Mitterrand, Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy n'ont pas établi de liens particuliers avec des personnalités latino-américaines avant leur investiture en tant que président, ni été les témoins de faits politico-historiques liés à leurs parcours. Dans ce cadre, il n'y a pas eu de nomination dans les cabinets élyséens et ministériels de personnalités latino-américanistes en mesure de concevoir une politique latino-américaine globale (Sarkozy) ou de donner des impulsions politiques allant à rebours des grandes orientations traditionnelles opérées par le Quai d'Orsay et sa direction des Amériques (Chirac), qui n'est pas l'une des directions les plus puissantes du « département », en comparaison avec celles des affaires européennes, des affaires stratégiques et de désarmement, ou encore de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, censées attirer les fonctionnaires souhaitant évoluer dans les plus hautes sphères du ministère⁸. Jacques Chirac comme Nicolas Sarkozy feront aussi moins de déplacements dans la région que leur prédécesseur socialiste⁹.

Pourtant, l'Amérique latine a occupé une place non négligeable dans la politique de Jacques Chirac. En tant que dirigeant gaulliste, la crise irakienne de 2003 lui a donné l'opportunité d'affirmer l'indépendance de la politique étrangère française, notamment en s'appuyant sur le Mexique et le Chili, alors membres non permanents du Conseil de sécurité.

⁸ C. Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Editions, 2017.

⁹ A noter que Jacques Chirac a réalisé un déplacement d'une semaine en Amérique du Sud (11-18 mars 1997), censé rappeler les voyages de Charles de Gaulle dans la région en 1964. Lire D. Jouanneau, *Souvenirs d'un chef du Protocole*, Paris, Plon, 2021, pp. 259-266.

Par ailleurs, la France a continué de chercher à obtenir les votes des membres du Grulac¹⁰ lors de certaines élections dans le cadre onusien. Enfin, Jacques Chirac a obtenu le vote à l'Unesco d'une Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles avec le concours décisif des capitales latino-américaines. Mais c'est surtout sur le plan de l'économie que sa diplomatie latino-américaine s'est illustrée, alors que les pays latino-américains, gouvernés principalement par des dirigeants de centre droit, cherchaient à ouvrir leurs économies et à attirer les investissements étrangers par le biais de privatisations. C'est également sous sa présidence que les négociations visant à établir un accord entre l'UE et le Mercosur – ainsi qu'avec le Mexique – ont été lancées, parallèlement à la création par l'Union européenne de programmes de coopération éducative et culturelle euro-latino-américaine¹¹.

Pour sa part, l'Amérique latine a été sous le feu des projecteurs sous le mandat de Nicolas Sarkozy, mais pas forcément pour de bonnes raisons. La région s'est en effet invitée dans l'agenda de la campagne présidentielle de 2007 par le biais du cas d'Ingrid Betancourt, alors otage de la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). Cinq ans plus tard, c'est celui de Florence Cassez, emprisonnée dans une prison mexicaine, qui a été sur le devant de la scène médiatique et diplomatique de la présidentielle de 2012. C'est d'ailleurs ainsi que Nicolas Sarkozy a engagé sa politique internationale (et par conséquent, ses relations avec l'Amérique latine) : une diplomatie de « coups » médiatiques, au plus près de l'actualité et surtout dépourvue de toute ambition globale de modification de l'ordre international. Ainsi, l'Amérique latine n'était plus qu'occasionnellement un enjeu pour Paris, qui ne cherchait plus à maintenir sa stratégie de « réserve de voix » latino-américaines dans les enceintes multilatérales. La politique latino-américaine de la France est devenue, essentiellement, la somme des relations bilatérales avec deux grands pays émergents de la région, le Brésil et le Mexique. Car Nicolas Sarkozy a voulu prendre appui sur ces deux pays, promus « partenaires stratégiques » de la France, afin d'obtenir des positions communes et des soutiens réciproques dans les grands débats mondiaux comme le réchauffement climatique, le développement durable ou la réforme de la gouvernance mondiale. La France a ainsi fortement accompagné et soutenu les efforts de ces pays pour élargir le G8 à un G13, puis à un G20. Alors que traditionnellement, le Mexique était le partenaire privilégié de la France dans la région, l'équation particulière de la relation entre Nicolas Sarkozy et Lula, ainsi que le poids grandissant du Brésil sur la scène internationale ont provisoirement inversé la donne. Toutefois, le manque de soutien de Paris à l'initiative turco-brésilienne sur la question du nucléaire iranien a marqué les limites de cette politique. Côté mexicain, la crise diplomatique liée à l'affaire Cassez a provoqué l'annulation de l'année du Mexique en France en 2011, un an avant la fin du mandat de Nicolas Sarkozy. Enfin, c'est durant son mandat que le réseau diplomatique français a été restructuré à l'occasion de la révision générale des politiques publiques (RGPP), donnant lieu à la réduction des effectifs et des missions des postes diplomatiques dans la région.

¹⁰ Groupe des pays latino-américains au sein de l'ONU.

¹¹ Nous pensons notamment à l'Espace commun d'enseignement supérieur Amérique latine-Europe, ALCUE, en 2000.

François Hollande et l'Amérique latine : le retour de la région dans le radar élyséen

L'arrivée de François Hollande a par conséquent été saluée de l'autre côté de l'Atlantique, d'autant plus que le deuxième président socialiste de la V^e République entendait restaurer un dialogue politique plus vaste avec les pays de la région. Ainsi, l'Amérique latine constituait pour le nouveau gouvernement un domaine où un changement de ligne pouvait s'exprimer plus clairement – et ce, sans coût politique. Ce retour représentait un terrain d'action naturel pour la « diplomatie économique ». En second lieu, restaurer le « réservoir de votes » des pays latino-américains dans la perspective de la tenue de la COP21 à Paris en 2015 est devenu un impératif pour le Quai d'Orsay, d'autant plus que la présidence de la COP20 avait été assurée par le Pérou. En définitive, le réseau de coopération éducatif, scientifique et culturel, un temps menacé, a finalement été préservé malgré les restrictions budgétaires. Laurent Fabius a prononcé un discours à ce sujet lors d'un déplacement en Colombie au printemps 2013, afin de promouvoir la nouvelle politique latino-américaine de la France. Toutefois, si les relations avec le Mexique ont repris, avec pour point d'orgue la visite d'Etat d'Enrique Peña Nieto en 2015, le jour de la fête nationale, le dialogue politique entre Paris et les autres capitales latino-américaines est resté en deçà des espérances : ces dernières ont été déçues par l'attitude de la France dans l'épisode malheureux de l'interdiction de survol de l'avion du président bolivien Evo Morales, soupçonné par les Etats-Unis de transporter clandestinement Edward Snowden. La France, de son côté, s'est mal accommodée des critiques de la présidente brésilienne concernant ses supposées « tentations coloniales » à la suite de l'opération Serval au Mali. Un quiproquo a semblé s'installer. Il a révélé le besoin d'avoir au sein du cabinet élyséen une personnalité jouant le rôle d'interface entre le président et l'administration pour la consolidation d'une politique latino-américaine d'envergure, comme sous François Mitterrand.

Ce besoin a été comblé en janvier 2015 avec la nomination à l'Elysée de l'ancien président du Sénat, Jean-Pierre Bel, en tant qu'envoyé personnel du président pour l'Amérique latine¹². Sa présence aux côtés du chef de l'Etat s'est traduite par une augmentation des déplacements présidentiels dans la région. A l'image de ce qui avait été fait quarante ans plus tôt, ces voyages ont eu pour objectif de prendre position sur deux sujets majeurs de l'agenda politique latino-américain : le retour de Cuba sur la scène internationale à la suite du rétablissement de ses relations diplomatiques avec les Etats-Unis, et le soutien de Paris aux accords de paix en Colombie. Toutefois, ils n'avaient pas pour but d'engager un rapport de force avec les Etats-Unis, mais plutôt de soutenir les initiatives prises par les propres pays latino-américains. Par ailleurs, plusieurs agences et entreprises publiques se sont installées ou ont renforcé leur présence en Amérique latine. Ainsi, si Jean-Pierre Bel n'a pas constitué un réseau de correspondants dans les cabinets ministériels, le renforcement de la présence des administrations françaises en Amérique latine (notamment par le biais de l'Agence française de développement et de Proparco, sa filiale dédiée au secteur privé) a permis à la présence française d'être moins dépendante des aléas politiques.

¹² C. Bieber, F. Lafarge, *Les Relations diplomatiques France-Amérique latine. Entretien avec Jean-Pierre Bel*, op. cit.

Emmanuel Macron et l'Amérique latine, ou le retour de « l'angle mort » ?

Si Emmanuel Macron a dit vouloir replacer la France au centre du jeu international, l'Amérique latine ne fait pas partie de ses priorités. Non seulement le président n'a pas de lien politique ou personnel avec la région (ce qui fut le cas de son prédécesseur), mais les multiples visites de dirigeants latino-américains au début de son mandat ne se sont pas traduites par des déplacements présidentiels bilatéraux dans la région, remplacés par des voyages au niveau ministériel (notamment au Mexique). Ainsi, si la plupart des rendez-vous institutionnels liés à cette région ont été maintenus, à l'image de la semaine de l'Amérique latine et des Caraïbes, leur volet politique a été purement et simplement supprimé. Il est vrai qu'à la différence du mandat de Nicolas Sarkozy ou des débuts de celui de François Hollande, la situation politique et économique de la région a fondamentalement évolué : crise de leadership, crise économique et surtout crise démocratique. Pourtant, l'aggravation des multiples crises latino-américaines – y compris du fait de la pandémie de Covid-19 – s'est traduite par un regain d'intérêt des grandes puissances pour cette région, la Chine en premier lieu. Ainsi, en l'espace de quelques années, l'Amérique latine est devenue l'un des principaux terrains de la rivalité stratégique sino-américaine, et la France pourrait avoir un rôle à jouer si elle s'en donnait les moyens sur le plan politique. Paradoxalement, alors que les administrations étaient traditionnellement source de blocage ou de freinage d'initiatives politiques visant à renforcer la présence de la France dans la région, nous assistons aujourd'hui au mouvement inverse, fruit de la croissance des interactions entre les agences (notamment économiques et financières) de l'Etat nouvellement implantées en Amérique latine et de la présence chinoise grandissante dans la région. Toute la question est de savoir si à l'avenir, cette nouvelle réalité provoquera la sortie de l'Amérique latine de « l'angle mort » où elle se trouve aujourd'hui.

Pour citer ce chapitre : Gaspard Estrada, « Quarante ans de politique étrangère de la France en Amérique latine : les avatars de "l'angle mort" de la diplomatie française », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2021/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, janvier 2022 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].