

Face à la crise de la mondialisation, **QUELLE « RELATION SPÉCIALE » ENTRE LA FRANCE ET L'AMÉRIQUE LATINE ?**

PAR

Christophe VENTURA
Chercheur à l'IRIS

Janvier 2017

*Note d'analyse réalisée par l'IRIS pour le compte de
l'Agence française de Développement.*

*Les analyses et conclusions de cette note sont
formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne
reflètent pas nécessairement le point de vue de
l'Agence française de Développement.*

Note d'analyse

RÉSUMÉ

Au-delà de son influence économique, la France dispose d'atouts significatifs pour proposer aux pays latino-américains des coopérations innovantes en matière de relations internationales et de développement d'un « grand dessein » commun à construire à partir d'affinités historiques. La France doit promouvoir une « diplomatie écologique » que cette note se propose d'introduire. Cette dernière devrait s'insérer dans une réflexion stratégique globale visant à renouveler l'ensemble des relations entre notre pays et l'Amérique latine.

Trois axes seront ici traités :

- (i) Soutenir l'Amérique latine dans ses initiatives visant à sortir de l'orbite de la « nation indispensable » que serait le grand voisin du Nord et à approfondir, dans cette perspective, l'élaboration d'un modèle d'intégration régionale basée sur la recherche d'un développement socio-économique inclusif, durable et plus autocentré ;
- (ii) Remettre en question le primat de l'économie dans les relations internationales ;
- (iii) Définir un « grand dessein » proposé en commun au reste de la planète.

I - DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE ET DIPLOMATIE D'INFLUENCE : LES TERMES DU DÉBAT

Les relations que veut entretenir un Etat avec un autre Etat ou groupement d'Etats dépendent de la conception qu'il a de ses intérêts nationaux. Dans la grande majorité des cas – et pas uniquement pour les “petits” Etats – ces intérêts se réduisent au volume de ses exportations de biens et de services donc à l'équilibre, voire à l'excédent de sa balance commerciale, au développement international de ses entreprises nationales, et à sa capacité d'attirer des investissements étrangers, le tout étant censé contribuer à la croissance et créer des emplois.

Pour les dirigeants des capitales concernées (mais pas nécessairement pour leurs concitoyens), les accords de libre-échange, en particulier leurs clauses de désarmement douanier, constituent des outils privilégiés. Dans cette perspective, celle de l'économie orthodoxe, la « diplomatie économique » - à savoir la mise à disposition des entreprises du personnel des ambassades, du réseau diplomatique et de ses outils, et des savoir-faire culturels et d'expertise technique de l'Etat - est la seule diplomatie réellement existante. Les autres formes d'échanges interétatiques sont alors réduites à la portion congrue ou intégrées à cette orientation (développement du mécénat, des partenariats des entreprises nationales dans les événements et politiques culturels, etc.).

Pour un nombre plus limité d'Etats (mais pas uniquement les « grands »), et dans des proportions très variables d'un pays en à l'autre, ces objectifs sont certes identiques, mais ils ne sont pas les seuls. Peuvent aussi entrer en ligne de compte des facteurs idéologiques, géopolitiques et stratégiques. Dans ce cas, la diplomatie économique va de pair avec une diplomatie d'influence (*soft power*) intégrant les dimensions culturelles, linguistiques, religieuses, scientifiques et technologiques. C'est à partir de la déclinaison de certains de ces paramètres que l'on évoquera des inflexions possibles de la politique latino-américaine de la France, dont l'influence économique reste par ailleurs significative en termes d'investissements et d'emplois (aéronautique, pharmaceutique, agroalimentaire, automobile, etc.).

Toutefois, la France fait face à des concurrents économiques et commerciaux très agressifs « grâce » à des coûts de main d'œuvre très faibles. Ces derniers imposent par ailleurs peu de conditionnalité politique - voire aucune - (notamment sur les droits de l'homme) ou d'obligations environnementales. Autant de terrains sur lesquels notre pays n'a pas intérêt à s'engager pour des raisons évidentes de crédibilité politique et d'image. Cette situation impose le développement d'autres avantages comparatifs, notamment d'autres formes de diplomatie telle que la « diplomatie écologique » qui sera proposée et décrite dans la présente note.

Notre terrain a été déblayé par un récent (juin 2016) et remarquable rapport de 170 pages de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur l'ouverture

d'un dialogue culturel et politique avec l'Amérique latine¹. Sa lecture complète s'impose car il combine état des lieux et propositions en s'appuyant sur les auditions de plusieurs dizaines de spécialistes français et latino-américains, dont l'auteur de la présente note. On pourra également consulter avec profit la note de synthèse actualisée « La France et l'Amérique latine » du ministère des Affaires étrangères et du développement international².

Il serait vain de paraphraser ces deux documents. Mieux vaudrait les citer en entier. Aussi, après un état des lieux de la nouvelle géopolitique de l'Amérique latine et des Caraïbes et un examen à la fois critique et propositionnel de la politique française en direction de cette aire géographique, on se contentera de donner quelques coups de projecteur sur certaines des préconisations du rapport de l'Assemblée nationale. Et cela sans s'interdire d'en faire de nouvelles, et de les situer dans un contexte international particulièrement complexe et instable.

II - UNE SITUATION GÉOPOLITIQUE EN PLEINE MUTATION

Un événement est venu enrayer le développement de la mondialisation économique et financière démarré dans les années 1990 : la crise bancaire et financière mondiale de 2008-2009. Cette dernière s'est convertie en crise économique globale durable. Récession et stagnation des économies des pays développés, ralentissement significatif des économies émergentes, vulnérabilité de la croissance économique mondiale, chute de la demande et des cours de matières premières et de ressources naturelles - dont les économies latino-américaines, surtout celles du Cône sud, sont parmi les principales pourvoyeuses sur les marchés mondiaux -, ralentissement du commerce international (dont la croissance est inférieure à celle de la production mondiale) ont plongé le monde dans un cycle d'incertitudes et d'instabilité.

Ce monde se caractérise également par le développement du chômage, de l'inflation, des inégalités sociales, de la pauvreté et des tensions et conflits géopolitiques, tandis que s'approfondit, dans le même temps, la crise écologique, énergétique et migratoire mondiale.

Depuis 2013, l'onde de choc de la crise de 2008 s'est propagée à toute l'Amérique latine. La région fait face à une spirale récessive (- 0,9 % en moyenne en 2016, - 1,9 % pour le Cône sud), mais également à la fonte de la valeur de ses exportations pour la quatrième année consécutive (- 5% en 2016 ; - 15% en 2015) en dépit de la dépréciation

¹ Rapport d'information n° 2866, 22 juin 2016, sur l'ouverture d'un dialogue culturel et politique avec l'Amérique latine. Président : M. Patrice Martin-Lalande ; rapporteur : M. Michel Vauzelle : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3866.asp>

² www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/ameriques/amerique-latine/la-france-et-l-amerique

des devises latino-américaines, à la chute de ses importations (- 9,4% en 2016, -10% en 2015) et des investissements directs étrangers qui s'y dirigent (-9,1 % en 2015). Selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc), **la région connaît les plus mauvaises performances de son commerce extérieur depuis « huit décennies »**³.

« Poids mi-moyen » de la mondialisation (entre 2000 et 2015, la région n'a représenté que 6% des échanges de biens et de services mondiaux), **l'Amérique latine se caractérise par une économie intra-régionale très peu intégrée**. Ainsi, pour la troisième année consécutive, le commerce intra-régional latino-américain s'est contracté plus rapidement que son commerce extra-régional. Ce commerce entre pays du sous-continent ne représente que 15 % (-10% en 2016) de leur commerce total (niveau le plus bas depuis dix ans), contre les deux-tiers pour les pays de l'UE.

Cette tendance souligne la vulnérabilité de l'économie régionale dans laquelle s'écoule la majeure partie des biens manufacturés produits par les pays latino-américains. La région est ainsi incapable de compenser, grâce à une intégration économique régionale plus forte et complémentaire, les chocs extérieurs engendrés par la crise de l'économie mondiale. **Tandis que le Mexique et les pays centraméricains et caribéens sont dépendants des chaînes de valeur nord-américaines, les pays sud-américains dépendent, eux, des marchés mondiaux** (Etats-Unis, Chine, Asie, Europe).

De nature initialement économique, la crise est rapidement devenue sociale. L'Amérique latine fait face à sa plus forte augmentation du chômage depuis 2009 (7 % en 2015). La pauvreté y croît de nouveau (29,2% de la population en 2015, 175 millions d'individus dont 75 millions dans l'indigence, contre 28% en 2014, 167 millions d'individus dont 71 dans l'indigence 2014), tout comme l'inflation (7 % au Brésil, 40 % en Argentine, 720 % au Venezuela)⁴.

Nouveau cycle politique et année électorale

Dans ce contexte, de nouveaux bouleversements (géo)politiques se succèdent dans la région. En **Colombie**, un accord de paix a été finalement signé (le 24 novembre à La Havane) entre le gouvernement et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (Farc). S'il a été ratifié le 30 novembre par le Congrès, les perspectives ouvertes par sa

³ Communiqué de la Cepal, « América Latina y el Caribe debe enfrentar las tensiones de la globalización con mayor integración e industrialización », 23 novembre 2016 (<http://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-debe-enfrentar-tensiones-la-globalizacion-mayor-integracion>).

⁴ Chiffres et données fournis par le FMI et la Cepalc. "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016", Cepalc, décembre 2016 (<http://www.cepal.org/es/publicaciones/40825-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2016-documento-informativo>) et "Regional Economic Outlook: Western Hemisphere. - Managing Transitions and Risks", FMI, avril 2016, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2016/whd/eng/wreo0416.htm>.

mise en œuvre restent incertaines du fait de son rejet par l'ancien président Alvaro Uribe et l'opposition de la droite la plus dure.

Dans un pays meurtri par la culture de la violence, des actions provenant de secteurs radicaux, et visant à saboter cet accord pourraient advenir, ainsi que des « guerres de territoires » provoquées, faute de présence de l'Etat, par des secteurs de l'extrême-droite et/ou de la criminalité organisée dans le cadre de la démobilisation des Farc. De plus, l'hypothèse d'une victoire électorale de la droite « uribiste » lors de l'élection présidentielle de 2018 pourrait remettre en cause l'accord lui-même, qui a perdu son statut constitutionnel.

Dans le Cône sud, un cycle d'alternance politique a démarré fin 2015 en **Argentine** avec l'élection de l'entrepreneur Mauricio Macri. Il s'est poursuivi en 2016 au **Brésil** (sous la forme d'une procédure controversée de destitution de la présidente élue Dilma Rousseff) et au **Pérou** (élection de Pedro Pablo Kuczynski le 5 juin). Ces trois pays clés de la région - le Pérou présentera la croissance la plus forte de l'Amérique du Sud en 2017 (4 %)⁵ - ont changé de majorité politique et sont à présent gouvernés par le centre-droit et la droite.

Au **Venezuela**, l'élection législative du 6 décembre 2015 a donné sa première victoire majeure nationale depuis 1998 à la coalition d'opposition - la Table de l'unité démocratique (MUD) -. Depuis, la polarisation politique entre cette dernière et le chavisme est extrême, sur fond d'aggravation constante de la situation économique du pays. Une commission internationale appuyée par l'Union des nations sud-américaines (Unasur) mène une mission de médiation - avec l'accord des Etats-Unis - pour l'établissement d'un dialogue entre le gouvernement et l'opposition qui se prolongera en 2017. Rendue possible par l'intervention directe du pape François, cette initiative se déroule tandis que Caracas est également au cœur d'une bataille régionale qui l'oppose à l'Argentine, au Brésil et au Paraguay. Ces derniers ont suspendu la participation du Venezuela au Mercosur au motif qu'il n'honorerait pas toutes ses obligations en matière commerciale et de respect des droits de l'homme. Caracas réfute catégoriquement ces accusations⁶.

Pour sa part, l'**Equateur** connaîtra des élections présidentielles et législatives le 19 février 2017 dont l'issue est incertaine pour le camp gouvernemental sortant et son candidat Lenin Moreno.

Au **Mexique**, des élections régionales se tiendront le 4 juin 2017 dans les Etats de México, Coahuila, Nayarit et Veracruz. En **Argentine**, des élections législatives se

⁵ "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016".

⁶ Pour en savoir plus sur ces aspects, lire « L'Amérique latine. Entre réalignement atlantiste, crise économique et déchirements internes », note de conjoncture réalisée par l'Iris pour le compte de l'Agence française de développement (AFD), octobre 2016.

tiendront en octobre 2017. En novembre et décembre, des élections présidentielle et législatives se dérouleront au **Chili** et en novembre au **Honduras**.

Au cœur du grand jeu entre les Etats-Unis et la Chine

Les nouveaux pouvoirs de centre-droit et de droite en place considèrent que, face à la crise économique, il convient désormais d'organiser une (ré)insertion plus marquée de leurs pays dans les courants dominants du libre-échange et de la finance internationale, notamment auprès des Etats-Unis et de l'Union européenne (UE). Ils misent sur la négociation d'accords commerciaux bi-nationaux, bi-régionaux ou « méga-régionaux » leur permettant de s'insérer dans les chaînes de valeur névralgiques du capitalisme mondialisé. Cette orientation est en rupture avec celle qui avait prévalu durant le cycle progressiste, consistant à faire de l'intégration politique régionale et de la diversification des relations géoéconomiques et géopolitiques de l'Amérique latine avec les autres pays du Sud une priorité.

Pour autant, l'élection inattendue de Donald Trump aux Etats-Unis pourrait perturber cette stratégie. Les intentions du nouveau président américain pour la région restent mal connues mais, contrairement à tous ses prédécesseurs depuis George H. W. Bush, Donald Trump n'a proposé aucun projet (en général celui d'accords de libre-échange comme la Zone de libre-échange des Amériques - ZLEA, Alca en espagnol - ou le Partenariat transpacifique - dont il annoncé le retrait des Etats-Unis) pour l'Amérique latine durant sa campagne électorale. La volonté du nouveau président de revoir la politique commerciale des Etats-Unis vers plus de protectionnisme pourrait contrarier la stratégie des nouveaux gouvernements libéraux latino-américains qui misaient publiquement sur une victoire de Hillary Clinton, plus conforme à leur orientation économique et géopolitique.

Le nouveau locataire de la Maison blanche souhaite privilégier des approches commerciales bilatérales qui réduiront les marges de manœuvre des pays latino-américains dans leurs négociations. Le **Mexique**, dont l'économie est imbriquée dans celle des Etats-Unis - 80 % de ses exportations se dirigent vers le marché américain - devrait faire l'objet d'actions anti-immigration et de mesures protectionnistes. Il se prépare, lui aussi, à revoir sa stratégie commerciale pour aller vers plus de multilatéralisme et de diversification de ses partenariats.

Par ailleurs, le processus de normalisation des relations avec **Cuba** lancé en 2014 par Barack Obama et Raul Castro est le second dossier sur lequel le président élu s'est prononcé. Il affirme vouloir le réviser dans un sens plus favorable aux intérêts américains et menace même d'y mettre un terme si le gouvernement cubain n'accepte pas plus de concessions sur les droits de l'homme et la question démocratique.

Le pourra-t-il réellement ? Le décès de Fidel Castro (25 novembre) n'affaiblira pas le gouvernement de La Havane. Ce dernier avait déjà largement pris son autonomie par rapport au fondateur de la révolution cubaine depuis son retrait de la vie politique en 2008 et il dispose de sa feuille de route dans le dossier de normalisation avec Washington. Pour finaliser ce processus, La Havane exige la levée de l'embargo, la fin de l'occupation du territoire cubain de Guantanamo, l'arrêt de la diffusion de programmes radio et télévision anti-cubains à partir du territoire américain et du soutien de Washington à l'opposition interne. De son côté, une fois installé à la Maison Blanche, Donald Trump devra prendre en compte le souhait majoritaire de l'opinion américaine – y compris celle de Miami – et des milieux d'affaires de voir aboutir la normalisation.

Il devra également faire face au renforcement de la présence chinoise à Cuba, comme dans toute l'Amérique latine. **L'Empire du Milieu est devenu le second partenaire commercial de la région (premier pour plusieurs pays dont le Brésil) et ses relations sont étroites avec tous les gouvernements**, notamment ceux de gauche et de centre-gauche toujours en place. En 2015, Pékin a octroyé des prêts financiers aux Etats latino-américains à hauteur de 29 milliards de dollars selon l'Inter-American Dialogue⁷, surpassant les montants accordés par la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement (BID). Entre 2007 et 2015, le **Venezuela** aurait perçu 52% du total des prêts chinois (65 milliards de dollars). L'Argentine, le Brésil et l'Equateur concentrent, eux, 34% de ce total. Caracas a bénéficié, en novembre 2016, d'un investissement de 2,2 milliards de dollars pour le développement de son secteur pétrolier.

Ainsi, la Chine a déclaré l'Amérique latine « *région prioritaire* » pour ses investissements dans les dix années à venir, notamment dans le domaine des infrastructures, des ressources naturelles, des énergies conventionnelles et renouvelables, de l'agriculture, de l'industrialisation et des transferts de technologies, etc.). Pékin souhaite augmenter son stock d'investissements dans la région à 250 milliards de dollars en 2025, contre 94 aujourd'hui.

Lors de sa participation au 24^e Sommet de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (Apec) à Lima (20 novembre 2016) et de ses visites officielles au Chili, en Equateur et au Pérou, le président **Xi Jinping a réaffirmé le « destin commun » entre son pays et l'Amérique latine et s'est présenté comme le contrepont de Donald Trump**. Il a affirmé vouloir inscrire les relations entre son pays et ceux du sous-continent dans une perspective stratégique de long terme, et œuvrer à la construction de la zone de libre-échange Asie-Pacifique (FTAAP) à laquelle il a appelé tous les pays latino-américains à prendre part.

⁷ <http://www.thedialogue.org/resources/chinese-finance-to-lac-in-2015/>

Entre crise, instabilité et incertitudes (notamment de l'évolution de la situation économique et politique du Brésil), l'Amérique latine constituera à l'avenir un espace privilégié de la construction du rapport de forces entre les deux premières puissances mondiales. De ce point de vue, la région se trouvera au carrefour des relations internationales du 21^e siècle.

Face à ces évolutions en cours, quels éléments peuvent constituer le socle d'une stratégie française singulière et renouvelée en Amérique latine ? Quels sont les atouts de la France ? Au service de quel projet ?

III - VALORISER LES AFFINITÉS

Plus que jamais pour la France, une diplomatie habile consiste en la valorisation d'affinités qui relèvent de la culture - prise au sens large - et de l'histoire, et qui ne sont pas solubles dans les « *eaux glacées du calcul égoïste* »⁸, matière première des courbes et formules mathématiques de certains économistes. L'économie ne sait pas quantifier les « relations spéciales », pour reprendre la formule que les dirigeants américains et britanniques (surtout ces derniers) ont longtemps utilisée pour définir leurs rapports. Comme elle ne sait pas les mesurer, elle a tendance à les ignorer.

On objectera que ce n'est pas le cas des responsables français dans leur regard sur l'Amérique latine et la Caraïbe : au cours des dernières décennies, et dans le sillage du voyage historique du général de Gaulle en 1964, n'ont-ils pas multiplié les déclarations sur les liens privilégiés entre la « patrie des droits de l'homme » et les pays du sous-continent ? Certes, mais le considérable capital d'empathie qui s'est accumulé depuis les guerres d'indépendance a été très peu exploité en vue de grands projets communs. Outre la figure symbolique qu'incarne Miranda⁹ en la matière, les sources d'inspiration françaises pour l'Amérique latine restent pourtant nombreuses : constitutions progressistes, séparation Etat-Eglise, code civil, droit constitutionnel et administratif, modèle de décentralisation, système politique, philosophie positiviste, structuralisme, etc. Ces acquis sont autant de passerelles et de lieux de mémoire communs. De plus, tout au long du 20^e siècle, et jusqu'à l'invasion de l'Irak en 2003, la France a symbolisé l'indépendance diplomatique par rapport à l'hégémonie des Etats-Unis.

Le rapport de l'Assemblée nationale est très critique à cet égard : dans le chapitre intitulé « **La France a un héritage, mais pas de stratégie** », il y est question d'« *intermittence* », de « *manque de réciprocité* », de « *politique déclaratoire* ». S'ensuit logiquement cette proposition : « **Relancer le dialogue politique au plus haut niveau doit s'accompagner d'une réflexion stratégique sur ce que la France a à offrir à**

⁸ Karl Marx et Friedrich Engels, *Manifeste du Parti communiste*, 1848.

⁹ Francisco de Miranda (1750-1816), Général de l'armée révolutionnaire française en 1792 et personnage clé de l'indépendance du Venezuela.

L'Amérique latine ». Cette réflexion stratégique pourrait se développer sur trois axes : (i) soutenir l'Amérique latine dans ses initiatives visant à sortir de l'orbite de la « nation indispensable » que serait le grand voisin du Nord afin de conquérir sa deuxième indépendance, à approfondir, dans cette perspective, l'élaboration d'un modèle d'intégration régionale basée sur la recherche d'un développement socio-économique inclusif, durable et plus autocentré, et œuvrer avec elle au renforcement du multilatéralisme et à un meilleur partage des pouvoirs et de l'influence au niveau mondial; (ii) remettre en question le primat de l'économie dans les relations internationales ; (iii) définir un « grand dessein » proposé en commun au reste de la planète.

En 1998, Madeleine Albright, alors secrétaire d'Etat de Bill Clinton, avait qualifié les Etats-Unis de « nation indispensable » au reste du monde, une ambition que, en novembre 2016, Barack Obama a demandé à son successeur Donald Trump de maintenir. On peut la considérer comme une actualisation contemporaine de la « destinée manifeste » (*Manifest Destiny*) qui, au milieu des années 1840 et après l'annexion du Texas, servait de justification de la « conquête » de l'Ouest et de l'expansionnisme de la jeune nation américaine dans le reste de « l'Hémisphère occidental ». Les Etats-Unis s'étaient auto-proclamés investis d'une mission quasi divine d'exportation et même d'imposition de la démocratie et de la « civilisation » au-delà de leurs frontières, en premier lieu dans leur « arrière-cour » continentale du sud du Rio Grande et des îles de la Caraïbe. Plus prosaïquement, il s'agissait avant tout d'un impérialisme sans complexe au service des grands intérêts économiques et stratégiques des Etats-Unis.

L'arrivée de Donald Trump à la Maison blanche ne saurait remettre en cause cette trajectoire. Partisan de « L'Amérique d'abord ! », il poursuivra un objectif prioritaire en matière de politique internationale : la sauvegarde et le renforcement des intérêts commerciaux américains, qui passeront par l'augmentation des budgets militaires.

La seule « destinée manifeste » de l'Amérique latine qui vaille est celle de son intégration, c'est-à-dire la concrétisation de la vision de Simon Bolivar et des autres Libertadors. D'où, pour la France, l'importance de soutenir par un dialogue permanent toutes les initiatives politiques déjà prises en ce sens : la création, en 2004, de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (Alba) ; celle, en 2008, de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) ; et celle, en 2010, de la Communauté d'Etats latino-américains et caraïbes (Celac). **Ces trois institutions ont pour trait commun inaugural le fait que la « nation indispensable » n'en fait pas partie.** Elles sont la contribution de la région à la construction du multilatéralisme à l'échelle mondiale. Affectées par les crises économiques, sociales et politiques qui secouent la région, inachevées du fait de leur relative nouveauté, confrontées aux incertitudes ouvertes par la présidence américaine de Donald Trump, ces initiatives n'en demeurent pas moins des espaces multilatéraux appelés à se développer. **Ils doivent être investis, comme**

les liens bilatéraux, par la diplomatie française pour renforcer ses objectifs sur le changement climatique et le développement durable et compenser la fragmentation politique et la paralysie des sous-blocs régionaux en Amérique latine.

S'il est un mot qui a mauvaise presse sinon chez les gouvernements, du moins dans les populations de l'Hémisphère, c'est bien celui de libre-échange. L'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique, entré en vigueur en janvier 1994, s'est transformé en repoussoir pour les mouvements sociaux du continent et pour ... Donald Trump : il a à la fois ruiné l'agriculture mexicaine, contribué à la désindustrialisation des Etats-Unis et comblé les multinationales. Il a montré que les traités de ce type entre pays de niveau de développement très différents sont autant de fourriers du dumping social.

Le précédent très négatif de l'Aléna est la principale raison de l'échec de la tentative de Washington de mettre en place une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA ou Alca en espagnol et portugais) : lancé en 1994, le projet fut piteusement enterré en novembre 2005 lors du 4^{ème} Sommet des Amériques tenu à Mar del Plata (Argentine).

La France aurait beaucoup à perdre de son crédit dans les opinions publiques d'Amérique latine si elle était à tort ou à raison associée à la panoplie d'idées et de mesures libérales préconisées par le Consensus de Washington dont le libre-échange est la pièce maîtresse, et qui s'inscrivent dans le cadre idéologique de la centralité du commerce international comme facteur de croissance, quel que soit son coût social et environnemental.

L'époque invite d'ailleurs à des révisions déchirantes du bien-fondé de la mondialisation libérale : le traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (Ceta) est embourbé ; celui qui était en cours de négociation avec les Etats-Unis (Tafta) est déjà condamné par Donald Trump qui a, par ailleurs, signifié son refus de ratifier le Partenariat Transpacifique (TPP) dont sont membres, outre le Canada au nord, le Chili, le Mexique et le Pérou¹⁰. Le futur président américain est en train de changer les règles du jeu commercial en ne craignant pas de prendre des mesures protectionnistes nationales au nom du *America first*. A l'autre extrémité de l'arc politique, principalement en Europe, des voix s'élèvent pour imaginer des formes de protectionnisme non pas égoïste, mais solidaire. Entre autres mesures possibles, et à partir des propositions faites en 1994 par Maurice Lauré, économiste libéral et créateur de la TVA, on peut en effet imaginer des formes de prise en compte de critères sociaux et environnementaux - établis par l'Organisation internationale du travail (OIT), le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et éventuellement le PNUD - dans les politiques tarifaires. **Il s'agirait d'opérer des prélèvements sur les importations en faisant**

¹⁰ Les membres asiatiques en sont : le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Malaisie, Singapour, le Vietnam et Brunei.

jouer une combinaison de ces indicateurs, mais en reversant les sommes ainsi dégagées soit au pays de départ, selon de strictes conditions d'utilisation à des fins sociales, environnementales et éducatives, soit à des organisations internationales ou régionales qui les utiliseraient dans le pays concerné selon les mêmes critères. Ce système supprimerait les primes à la destruction de l'environnement, ainsi qu'à l'exploitation de la main d'œuvre que constituent les énormes différentiels de conditions de travail et de rémunération entre pays du Nord et du Sud, et même au sein d'institutions régionales comme l'Union européenne¹¹. On objectera que la mise en œuvre d'un tel système serait compliquée, d'autant qu'il n'est pas (ou pas encore) préconisé par un gouvernement. C'est exact, mais si des solutions de ce type ne sont pas mises en débat, ce sont les formes les plus brutales de protectionnisme et de guerre commerciale qui l'emporteront et pénaliseront les pays les plus faibles.

Dans tous les cas, c'est le mythe de la mondialisation heureuse qui est atteint.

A supposer qu'il ait la volonté politique de « démondialiser » si peu que ce soit, tout gouvernement français se trouve néanmoins engagé par les politiques libérales de l'Union européenne (UE) qu'il a lui-même contribué à élaborer. Comme on l'a vu plus haut, **s'il existe bien une « relation spéciale » historique entre l'Amérique latine et la France, elle ne s'étend pas au reste de l'Europe, Espagne et Portugal mis à part.** D'où une situation schizophrénique : d'un côté, à Bruxelles, être un acteur, voire un moteur des politiques libérales impulsées par une Commission européenne qui ne jure que par le libre-échange, notamment par un traité avec le Mercosur, des accords d'association et de libre-échange et des Accords de partenariat économique (APE) avec les pays dits ACP (Afrique Caraïbe Pacifique) ; de l'autre côté, dans les capitales de la région, et pour complaire à des forces et mouvements qui attendent beaucoup plus de la France qu'une « diplomatie économique » - aux perspectives structurellement limitées et insuffisantes dans le cas latino-américain du fait du poids modeste de la région dans nos échanges et investissements internationaux¹² -, tenir un discours en décalage avec les fondements de ces mêmes politiques... Un véritable exercice funambulesque qui atteint vite ses limites.

Pour repousser ces limites, une voie royale pourrait être d'œuvrer ensemble pour un grand dessein. Mais **un grand dessein à portée universelle, et dont l'urgence s'imposera de toute manière : la lutte contre le changement climatique, pour la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité.**

¹¹ Sur ce sujet, lire Bernard Cassen, « Inventer ensemble un protectionnisme altruiste », *Le Monde diplomatique*, février 2000.

¹² Selon le rapport d'information de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le sous-continent ne représente que 3% des exportations françaises, 1,9 % des importations de notre pays et 3% de ses investissements directs étrangers dans le monde.

Il s'agit là de **prolonger l'activité diplomatique de la France qui a abouti au succès de la COP 21**, mais aussi de lui donner une bien plus grande envergure, en particulier en accordant la **priorité aux coopérations scientifiques et technologiques, ainsi qu'aux investissements industriels liés à la transition énergétique**.

L'élection du climato-sceptique Donald Trump a rebattu les cartes. Trump a annoncé sa volonté de stopper le financement des programmes contre le changement climatique, son rejet de l'accord de Paris sur le climat et la levée des restrictions à la production d'énergies fossiles. Il n'y a plus de G 2 Washington-Pékin dans ce domaine, mais la Chine ne se retire pas pour autant du jeu, bien au contraire. Elle entend même y affirmer son leadership mondial. L'Amérique latine, forte de ses immenses ressources énergétiques et naturelles, constituera un enjeu pour l'avenir du processus et un centre d'intérêts pour l'ensemble des acteurs.

Un espace se crée pour la France, qui pourrait s'engager dans une « **diplomatie écologique** » active, consolidant son statut mondial par la même occasion. La France pourrait s'assigner deux objectifs : d'un côté, « tirer » l'UE vers des positions plus avancées en matière écologique, sans s'en remettre au marché et à l'oxymore qu'est la notion de capitalisme « vert » ; d'un autre côté, utiliser sa capacité d'influence en Amérique latine pour y promouvoir les mêmes objectifs. Un bloc politique UE-Celac (donc, au moins provisoirement, sans les Etats-Unis) agissant pour la survie de notre écosystème - avec une Chine très présente en Amérique latine - aurait une portée planétaire et sans aucun doute un effet d'entraînement sur les autres Etats.

IV - L'HEURE DES INITIATIVES

Comme nous l'indiquions plus haut, le rapport de l'Assemblée nationale comporte un grand nombre de propositions dont le gouvernement et la représentation nationale devraient se saisir pour donner un sens et une cohérence autres que mercantiles à la politique de la France en Amérique latine. Comme il est impossible de les citer toutes, on renverra le lecteur à ce document. On se contentera de suggérer quelques autres pistes complémentaires.

La diplomatie, et tout particulièrement une éventuelle « diplomatie écologique », ne se réduit pas à des négociations en vase clos en lévitation au-dessus des sociétés. Elle est d'autant plus efficace dans la construction de rapports de forces et de coalitions d'acteurs qu'elle est portée par de puissants courants d'opinion, transcendant les logiques gouvernementales et les cycles électoraux le cas échéant.

Des centaines de milliers de relais

Sans prétendre concurrencer sur son terrain la puissance de feu de l'appareil médiatique international, qui véhicule l'idéologie libérale et le primat de la langue anglaise, la France – si elle est porteuse d'un grand projet - peut mobiliser, partout dans le monde, des forces dont l'existence et l'importance sont sous-estimées, voire ignorées par les responsables politiques : les **professeurs de français** (800 000 dans le monde) et **les anciens stagiaires, boursiers ou simples étudiants** qui se comptent également par centaines de milliers.

À elle seule, l'Amérique latine compte 50 000 professeurs, dont une grande majorité de femmes. A première vue, et compte tenu du déclassement de la profession d'enseignant, ce ne sont pas des « vecteurs » d'influence directe. Mais leurs conjoints occupent souvent des positions sociales plus élevées et appartiennent à la classe moyenne, voire à la classe moyenne supérieure. Ce sont donc des « prescripteurs » par alliance.

Les professeurs de français, notamment ceux des Alliances françaises, qui se mobilisent sur le terrain, et dans des conditions difficiles, pour la diffusion de notre langue ne sont que marginalement payés en retour. Ce devraient pourtant être des relais naturels d'une stratégie d'influence, d'autant qu'ils sont particulièrement motivés. La Fédération internationale des professeurs de français (FIPF) et la Fondation Alliance française de Paris devraient donc bénéficier d'un appui beaucoup plus conséquent de la France (seulement 250 000 euros chacune en 2012).

A travers ces deux canaux, la France dispose d'autant d'« ambassadeurs itinérants » insérés au cœur des sociétés latino-américaines, notamment auprès des groupes sociaux locaux décideurs et prescripteurs.

En liaison avec RFI, TV 5 Monde et désormais la nouvelle chaîne France Info, un **journal électronique hebdomadaire ou bimensuel**, élaboré par une toute petite équipe rédactionnelle, devrait pouvoir être adressé gratuitement à tous les enseignants de français dont on a les coordonnées électroniques. La formule de ce journal devrait être décidée après une large concertation avec un échantillon d'abonnés potentiels. Se poserait la question délicate de la constitution du fichier de diffusion, qui ne pourrait être réglée qu'au cas par cas, pays par pays. Une tâche stratégique (parfois déjà en cours) pour les ambassades de France.

Les problématiques sont identiques, mais les données sans doute plus difficiles à collecter, pour les cohortes d'anciens étudiants (boursiers ou pas) et stagiaires. Le ministère des Affaires étrangères a lancé une plateforme France Alumni en vue d'animer le réseau qui se met en place, notamment en Amérique latine (Brésil, Chili, Colombie, Uruguay, Venezuela dans un premier temps).

Ces préconisations figurent en partie dans celles du *Rapport d'information* n° 1723, du 22 janvier 2014, de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur « La francophonie : action culturelle, éducative et économique »¹³. Le lecteur est vivement encouragé à le consulter.

Des alliances latines

Si les réseaux francophones sont par définition des relais naturels de l'influence de la France, une politique intelligente consisterait à la compléter et la démultiplier par la **promotion de la solidarité entre les langues apparentées au français**, en l'occurrence les autres langues latines (espagnol, italien, portugais, roumain). On peut partir d'une observation formulée par Umberto Eco, et qui ne vaut pas seulement pour l'Europe : « *Une Europe de polyglottes n'est pas une Europe de personnes qui parlent couramment beaucoup de langues, mais, dans la meilleure des hypothèses, de personnes qui peuvent se rencontrer en parlant chacune sa propre langue et en comprenant celle de l'autre* », mais qui, ne sachant pourtant pas parler celle-ci de façon courante, en la comprenant, même péniblement, comprendraient le « génie », l'univers culturel que chacun exprime en parlant la langue de ses ancêtres et de sa tradition »¹⁴. Plus l'intercompréhension est forte et plus elle traduit la proximité des univers culturels, donc des visions du monde communes.

Les rapports entre la France et l'Amérique latine et la Caraïbe constituent à cet égard un cas d'école. Entre le français, d'un côté, et le portugais et l'espagnol de l'autre, les affinités sont patentées. Elles ont inspiré des recherches universitaires, tant en Europe qu'en Amérique latine, débouchant sur des méthodes d'enseignement de l'intercompréhension de ces trois langues latines¹⁵. Pour autant, ces méthodes n'ont pas encore été testées à grande échelle dans les systèmes éducatifs nationaux où les langues en question sont enseignées séparément. Une mesure à la fois hautement symbolique et appelée à avoir de grandes conséquences pratiques serait le **lancement d'un grand programme** de promotion de l'apprentissage des langues latines et **d'intercompréhension entre le français, l'espagnol et le portugais**. A l'initiative de la France, et en liaison avec l'Espagne et le Portugal, il pourrait être porté conjointement par l'UE et par une des structures d'intégration du sous-continent, de préférence la Celac.

Contrairement à ceux des pays de langues latines, les dirigeants des pays anglo-saxons – en premier lieu ceux des Etats-Unis – ont depuis longtemps compris la densité stratégique du lien linguistique entre les individus. Le moment est venu de suivre leur exemple.

¹³ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1723.asp>

¹⁴ Umberto Eco, *La Recherche de la langue parfaite dans la culture européenne*, Seuil, Paris, 1994.

¹⁵ On en trouvera la présentation dans un document publié par la Délégation à la langue française et aux langues de France : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Politiques-ministerielles/Langue-francaise-et-langues-de-France/Politiques-de-la-langue/Multilinguisme/References-Intercomprehension>

Une nouvelle disponibilité stratégique en actionnant le levier bilatéral

Pour garantir le succès de ces projets, les consolider et les ancrer dans le long terme, la France pourrait les accompagner d'un « aggiornamento » de ses dispositifs diplomatiques aux besoins et formes institutionnelles de la diplomatie et de l'intégration régionale latino-américaine.

Les Latino-Américains voient essentiellement dans l'UE un vaste marché et non pas une entité politique. Ses pays membres sont perçus comme des acteurs autonomes, en particulier la France dotée d'une identité forte et d'un modèle politique et social singulier. Une mobilisation permettrait de faciliter la mise en œuvre d'une **nouvelle stratégie d'approches bilatérales** avec les pays de la région.

Sans prétendre à l'exhaustivité et en invitant ici aussi le lecteur à se rapporter aux préconisations du rapport de l'Assemblée nationale qui expose de nombreuses pistes en la matière, la France pourrait :

- Renforcer sa présence diplomatique (postes, moyens financiers) dans l'ensemble des pays de la région (notamment en Amérique centrale, dans la Caraïbe, en Colombie, au Pérou ou en Uruguay) afin de combler les disparités avec les « grands » pays bénéficiant de partenariats stratégiques (Brésil, Mexique).

Cette démarche devrait favoriser le développement d'une **nouvelle génération de partenariats stratégiques bilatéraux** proposés à un maximum de pays de la région. Ces derniers devraient offrir une forte visibilité à des sujets de coopérations allant bien au-delà des relations commerciales, **en priorité liés à l'impératif écologique** (voir encadré en annexe « Celac, Cepalc, OIF, diplomatie française : un tronc commun de préoccupations et d'intérêts »). **Ces partenariats pourraient constituer une première étape vers la négociation et la signature de traités thématiques entre la France et les pays latino-américains.**

De nombreux pays (Argentine, Bolivie, Costa Rica, Colombie, Cuba, Chili, Equateur, Pérou, Uruguay, Venezuela, etc.) constitueraient de précieux alliés – partiels ou globaux - de la France sur ces thématiques, sous des gouvernements de droite comme de gauche.

- A l'instar de la Russie, de la Chine, de l'Inde, du Japon, de la Corée du Sud, de la Turquie ou des six membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG), la France (membre observateur de l'Organisation des Etats américains (OEA) et de l'Alliance du Pacifique) pourrait **engager un rapprochement bilatéral avec la**

Celac et proposer l'établissement d'un mécanisme de dialogue entre notre pays et cette organisation. **Cette initiative, conjuguée à l'ensemble de celles proposées, permettrait à la France de provoquer un effet d'entraînement bénéfique à la rénovation des relations entre l'UE et la région. De surcroît, cette dynamique serait conforme au souhait de la Celac de renforcer, dans un sens plus « constructif et symétrique »¹⁶, ses relations avec l'UE en tant que bloc, mais également avec ses pays membres pris distinctement et des groupes de pays en son sein.**

Ce processus permettrait à la France de mener sa "diplomatie écologique" et d'appuyer les orientations de la Celac (et de la Cepalc) en faveur d'un développement soutenable, inclusif et plus autocentré pour l'Amérique latine.

- Des démarches du même type pourraient être entreprises en direction de **l'Unasur** dont les statuts ne prévoient cependant pas la présence de membres observateurs.
- Forte de l'appui que peut lui apporter **l'Organisation internationale de la Francophonie** (OIF) dont sont membres la Dominique, Haïti, Sainte-Lucie et membres observateurs l'Argentine (depuis le XVI^e Sommet de Madagascar en 2016), le Costa Rica, le Mexique, la République Dominicaine et l'Uruguay, la France pourrait initier la création de nouveaux **espaces de dialogue multi-continentaux (Amériques, Europe, Afrique, Asie)** par le biais de Forums thématiques communs (**voir encadré**).

Elle pourrait, dans ce cadre, promouvoir activement l'entrée d'autres pays latino-américains, pour certains demandeurs, au sein de l'OIF.

Afin d'étudier la mise en place de toutes ces orientations, un comité stratégique de réflexion, préconisé par le rapport de l'Assemblée nationale, pourrait être mis en place avec des personnalités françaises et latino-américaines. ■

¹⁶ Déclaration politique du IV^e Sommet de la Celac, Quito (27 janvier 2016).

ANNEXE

Celac, Cepalc, OIF, diplomatie française : un tronc commun de préoccupations et d'intérêts

- Climat et environnement,
- Objectifs de développement durable 2030,
- Coopération décentralisée,
- Droit à la ville et ville durable,
- Paix, sécurité collective,
- Education,
- Lutte contre la pauvreté
- Dialogue culturel, universitaire, scientifique et technique,
- Lutte contre les trafics de drogues et nouvelles approches - par la question de la santé publique - en faveur de la réglementation de la consommation,
- Féminicide,
- Réforme des institutions internationales et régulation de la mondialisation,
- Réforme fiscale, réduction des inégalités et modernisation des administrations (sujets clés pour les Etats de la région sur lesquels le savoir-faire français est reconnu),
- Transferts de technologies et actions de formation au service d'un développement plus autocentré de l'Amérique latine et de la mise ne place de chaînes de valeurs productives latino-américaines intégrées,
- Gouvernance et nouveaux droits numériques, etc.
- Lutte contre l'évasion fiscale,
- Développement des systèmes de protection sociale (sujets clés pour les Etats de la région sur lesquels le savoir-faire français est reconnu),
- Sécurité et souveraineté alimentaires.

Face à la crise de la mondialisation, QUELLE « RELATION SPÉCIALE » ENTRE LA FRANCE ET L'AMÉRIQUE LATINE ?

PAR

CHRISTOPHE VENTURA / CHERCHEUR À L'IRIS

NOTE DE CONJONCTURE RÉALISÉE PAR L'IRIS POUR LE COMPTE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE
DÉVELOPPEMENT

LES ANALYSES ET CONCLUSIONS DE CETTE NOTE SONT FORMULÉES SOUS LA
RESPONSABILITÉ DE SON AUTEUR. ELLES NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT LE POINT
DE VUE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.

/ JANVIER 2017

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES

2 bis rue Mercœur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org