

LA FRANCE ET LE MONDE

Daniel COLARD

Introduction

Charles COGAN

Le style diplomatique français

Georges AYACHE

*Puissance et influence dans le cadre
des relations internationales post-Guerre froide.*

Le cas de la France

Philippe BOURASSÉ

Le Parlement français et les relations internationales

Gerald ARBOIT

*La Chaîne d'information internationale pour la France.
Aux prises avec d'anciennes réalités*

Hewane SEREQUEBERHAN

*La politique de la France à l'égard des conflits en Afrique.
Depuis 2002, une politique à tâtons*

Habib GHÉRARI

*Les relations franco-israéliennes de 2002 à 2005.
Entre passion et raison*

INTRODUCTION

LA FRANCE ET LE MONDE

PAR

DANIEL COLARD (*)

Les quatre premiers sujets de cette rubrique sont étroitement liés et portent respectivement sur le style diplomatique français (Charles Cogan), la puissance et l'influence de la France dans le cadre des relations internationales post-Guerre froide (Georges Ayache), le Parlement français et les relations internationales (Philippe Bourassé) et la Chaîne d'informations internationales pour la France (Gerald Arboit).

Il existe bien «une diplomatie à la française», qui se dégage nettement de la diplomatie américaine, ce que démontre avec brio Charles Cogan, dans son étude très fouillée et convaincante, en comparant les traditions historiques et culturelles des deux Etats. Point commun : Paris et Washington se réclament d'un message à vocation universelle, d'où une rivalité constante entre les deux Etats.

Joseph Nye a inventé la subtile distinction entre la «puissance douce» (*soft power*) et la «puissance dure» (*hard power*). Georges Ayache s'en inspire et applique les deux concepts «puissance» et «influence» à l'action internationale de la France pour évaluer le poids de notre pays sur la scène mondiale de la post-Guerre froide.

Le rôle du Parlement français dans les relations internationales est tantôt surestimé, tantôt sous-estimé. Certes, dans la Constitution de la V^e République, la tradition gaullienne fait de la politique étrangère une sorte de «domaine réservé». Toutefois, cette vision passe sous silence le contenu exact de la compétence législative et – moins connu – l'action extra-législative du Parlement (initiatives des présidents des deux chambres, instruments interparlementaires, groupes d'amitié, *etc.*), bien mise en relief par Philippe Bourassé.

Enfin, la Chaîne d'informations internationales pour la France – une CNN à la française –, vieux projet de l'exécutif élyséen, donne lieu, par Gerald Arboit, à une mise au point fort utile, malgré un imbroglio politico-médiatique compliqué et un environnement déjà bien encombré.

(*) Professeur de Droit public à l'Université de Franche-Comté (France) et collaborateur de plusieurs revues (*ARES*, *Défense nationale*, *AFRI*).

Pour finir, deux articles sont consacrés à deux études de cas. L'un traite des relations franco-israéliennes de 2002 à 2005 – autrement dit sous le gouvernement d'Ariel Sharon –, qui ont évolué et rapproché Jérusalem de Paris. Habib Gherari, avec bonheur, place celles-ci sous le titre «Entre passion et raison» : où la *Realpolitik* se combine effectivement avec une dimension passionnelle, voire affective (ainsi la célèbre conférence de presse du général de Gaulle après la guerre des Six Jours de 1967).

L'autre réflexion concerne la politique africaine de la France à l'égard des conflits qui déchirent ce continent. Hewane Serequeberhan mentionne les défis et les enjeux de cette diplomatie, surtout après 2002, date de l'élection présidentielle ou plutôt de la réélection de Jacques Chirac et de la fin de la cohabitation des années 1997-2002. Elle défend la thèse d'un «nouvel interventionnisme» et d'une «politique à tâtons» dans l'ancien «pré carré» de la France. Analyse critique qui se prête à débat : les «hésitations» et les «ambiguïtés» de nos prises de position découlent aussi de la nature et de la spécificité des conflits africains. Question-clé : l'européanisation de la politique française peut-elle trouver un second souffle dans le cadre de l'Union européenne à Vingt-Cinq ?

LE STYLE DIPLOMATIQUE FRANÇAIS

PAR

CHARLES COGAN (*)

La question de savoir s'il existe vraiment un style de négociations qu'on pourrait à proprement parler qualifier de français renvoie à la formule de Charles de Gaulle, selon laquelle «*dans le mouvement incessant du monde, toutes les doctrines, toutes les écoles, toutes les révoltes, n'ont qu'un temps. Le communisme passera. Mais la France ne passera pas*» (1). En d'autres termes, la France perdure, immuable, en dépit de la morosité ambiante du présent (2) et il existe bien une spécificité française, un terme qui ne s'applique pas avec la même intensité dans d'autres pays. Ainsi que l'a dit Pascal Lamy, si le modèle français n'est pas le seul, il est le plus visible, ce que l'ancien Commissaire européen attribue en premier lieu à la somme des spécificités françaises et ensuite au fait que la volonté des Français à projeter ces spécificités est plus forte que chez les autres. Pour P. Lamy, selon lequel seule la Grande-Bretagne ressemble à la France au sein de l'Union européenne, les spécificités françaises sont : le concept d'un Etat fort et, partant, une certaine idée du service public liée aux principes de la République française; la supériorité des lois, avec, l'idée d'un arbitre, au sein d'un système pyramidal et hiérarchique où le pouvoir réside aux mains d'un chef, au lieu d'un consensus qui résulterait de délibérations; enfin, un certain levain d'anti-américanisme dans les relations avec les Etats-Unis (3).

Parler d'un style diplomatique français semble un risque à courir : on se hasarde ici à prêter le flanc aux accusations de généralisation abusive, autrement dit d'«essentialisme», l'épithète favorite des universités américaines pour désigner ceux qui auraient tendance à trop simplifier (Stephen Holmes a ainsi qualifié d'«*essentialisme standard*» (*garden-variety essentialism*) le livre de Samuel Huntington, *Le Choc des civilisations* (4)). Cela étant, tout en admettant le caractère hasardeux d'une entreprise comme la nôtre, on peut se référer à la conception développée par Huntington lui-même, telle que Robert D. Kaplan la présente : «*d'un côté, Huntington*

(*) Chercheur à la John F. Kennedy School of Government et chercheur associé au John M. Olin Institute for Strategic Studies et au Centre d'études européennes de l'Université d'Harvard (Etats-Unis).

(1) Charles DE GAULLE, *Mémoires de Guerre*, vol. I, *L'Appel 1940-1942*, Plon, Paris, 1954, p. 287.

(2) Cf., parmi d'autres ouvrages : Nicolas BAVEREZ, *La France qui tombe*, Perrin, Paris, 2003, 137 p.; Perry ANDERSON, *La Pensée tiède*, suivi de Pierre NORA, *La Pensée réchauffée*, Seuil, Paris, 2005, 140 p.

(3) Pascal LAMY, «Le modèle français vu d'Europe», *Le Débat*, n° 134, avr. 2005, p. 32.

(4) Samuel P. HUNTINGTON, *Le Choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 1997.

reconnaît que 'les véritables personnalités, institutions et opinions ne correspondent pas à de pures catégories logiques'. Mais d'un autre côté, il considère avec force que les 'pures catégories logiques sont nécessaires si l'on veut penser le monde réel' [...] Un savant, s'il veut dire quoi que ce soit qui ait une signification est 'obligé de généraliser' [...] Sans abstraction et simplification, aucune compréhension n'est possible, confirme Huntington» (5).

Dans la préface de mon dernier livre (6), qui porte sur la manière de négocier des Français, Hubert Védrine fait l'observation suivante : *«ce livre, nous dit Charles Cogan, 'repose sur l'idée qu'il existe bien un style diplomatique français reconnaissable entre tous', qui découle de l'histoire et de la culture françaises, du tempérament français – le goût du panache – et du mode de sélection et de formation des élites. On acceptera le postulat, même s'il n'est pas tout à fait original et s'il peut paraître, à certains égards, schématique. Ce style se caractériserait par la priorité donnée à l'abstraction et à l'approche déductive, le besoin constant d'un soubassement philosophique, le culte de la dissertation, une démarche rhétorique et argumentative, le souci de défendre inflexiblement la position de la France plutôt que de rechercher un compromis. Cette attitude s'opposerait au pragmatisme et au raisonnement inductif des Anglo-Saxons»*. Un diplomate allemand, que j'ai interviewé pour mon livre, a fait l'observation suivante : *«les Français pensent que l'art de la négociation vient naturellement, car ils savent grâce à leur éducation quels sont les intérêts français. Ils se fient à l'acuité de leur méthode de pensée et ils ne font pas attention aux aspects de procédure. Typiquement, les hauts fonctionnaires français considèrent que, après être sortis de Sciences-Po et de l'École nationale d'administration, ils maîtrisent les codes qui leur ont permis de faire partie de l'élite et donc qu'ils peuvent s'adapter à n'importe quelle situation»*.

En fait, les Français sont moins orientés vers le processus que les Américains, qui sont les pionniers en matière d'analyse de processus – ce que les Anglo-Saxons appellent *process* et qui n'a pas d'équivalent exact en français. Le *process* est une façon particulière de travailler, comportant normalement une série d'étapes. Il est intéressant de remarquer aussi que les Français utilisent moins ces méthodes que leurs homologues en Europe, à

(5) Robert D. KAPLAN, «Looking the World in the Eye», *Atlantic Monthly*, déc. 2001, p. 73.

(6) Charles COGAN, *Diplomatie à la française*, Jacob-Duvernet, Paris, 2005. Ce livre fait partie d'une série de livres sur différents pays, dont la Chine, la Russie, l'Allemagne, le Japon, la Corée du Nord, réalisée dans le cadre d'une étude du United States Institute of Peace (USIP), organisme créé par le Congrès en 1984 pour accroître les possibilités, pour les États-Unis, de trouver des solutions de paix aux conflits internationaux. Cette série, qui s'inscrit dans le projet *Cross-cultural negotiations* sur la relation entre négociation et culture, met l'accent sur la façon dont la culture politique et la culture stratégique exercent une influence sur le comportement des pays étrangers, en particulier leurs représentants, dans les négociations. Le livre consacré à la diplomatie française étudie trois cas spécifiques : le différend franco-américain de 1996-1997, qui a éclaté suite à la demande des Français d'obtenir le commandement sud de l'OTAN à Naples, moyennant le retour de la France dans la structure militaire intégrée de l'OTAN, ce qui a été refusé par les Américains ; la crise qui a éclaté à propos de l'effort pour créer un nouveau régime d'inspections en Iraq et a culminé dans la guerre de 2003 ; les efforts fournis par la France, lors de la phase finale de l'Uruguay Round en 1993, pour préserver les acquis français en matière d'agriculture et de culture - surtout, en ce qui concerne la dernière, le cinéma en France.

savoir les représentants des puissances majeures, comme la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Christoph Bertram, président d'un *think-tank* allemand, la Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP), m'a fait l'observation suivante : « *la politique française exprime l'essence de la France : c'est une façon de réclamer l'identité française. Elle n'est pas là pour manipuler ou changer les choses. Les Allemands sont intéressés par le processus. Les Français défendent le statut. Ils se méfient du processus. L'approche 'boîte à outil'* (en anglais *the toolbox approach*) *leur est étrangère* » (7). Un fonctionnaire britannique de haut rang perçoit ainsi la façon que les Français ont d'aborder le processus de négociation : « *les Français ne mettent l'accent ni sur le processus, ni sur les intérêts du pays avec lequel ils sont engagés dans les négociations. Ils mettent l'accent plutôt sur les intérêts des Français. C'est moins un processus scientifique qu'une performance artistique. Les Britanniques se mettent à la place de la personne avec laquelle ils sont en train de négocier, ils se demandent quelle est la meilleure tactique, comment procéder. Cela reflète une appréciation de la manière de penser de l'autre. Les Français n'essayent pas d'entrer dans la pensée des autres* » (8).

LA CULTURE ET L'HISTOIRE AU FONDEMENT DE LA SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

Comme l'a fait remarquer Henry Kissinger au cours d'un entretien que j'ai eu avec lui à propos de mon livre, le comportement des Français s'explique par leur passé culturel et leur passé historique. Cette idée est au fondement de mon analyse, laquelle considère qu'il y a deux « fils » à observer pour bien comprendre la manière dont les Français négocient, le fil culturel et le fil historique. Ces fils sont souvent enchevêtrés : par exemple, la culture politique française, qui est bien différente de celle des États-Unis, trouve son fondement non seulement dans la pensée des hommes et des femmes qui ont contribué au débat, mais aussi dans l'histoire de la France, ses moments de gloire et ses bouleversements.

Culture française et culture américaine

La culture politique française est intimement liée à la Révolution française, tout autant que la culture politique américaine est issue de la Révolution américaine et de la Constitution qui a suivi. Si ces deux Révolutions sont survenues autour de la même époque, elles ont en revanche été animées par des philosophies politiques fort différentes, surtout en ce qui concerne le rôle de l'individu vis-à-vis de l'État et la place de la religion dans la société.

(7) Entretien avec Christoph Bertram, Berlin, 31 mai 2002.

(8) Entretien, Londres, 25 mai 2002.

L'individu vis-à-vis de l'Etat

Selon Stanley Hoffmann, le modèle américain de démocratie est celui du libéralisme, fondé sur la pensée de John Locke et d'autres philosophes anglais et écossais : « *la notion de 'droits' [rights] est au cœur de la tradition américaine. Ces droits individuels devraient permettre à ceux qui les possèdent de résister aux pressions de la société et de l'Etat [...] La conception française est tout à fait différente et est due en grande partie à Jean-Jacques Rousseau. Le libéralisme est aux antipodes de la monarchie absolue. La conception rousseauiste [...] est d'une certaine façon une sorte d'absolutisme à l'envers, qui substitue la nation au monarque. Ici, le mot-clef est la loi comme expression de la souveraineté nationale [...] Dans la conception française, la loi est supérieure aux droits et les droits des individus peuvent être limités ou suspendus par la volonté générale* » (9).

La religion dans la société

La France fut le premier pays occidental à se « déchristianiser », ce qu'il fit au travers de la Révolution. Certes, une bonne dose de valeurs d'origine catholique demeure vivante dans un pays où les églises sont en train de devenir vides (10), en premier lieu l'aversion traditionnelle du catholicisme envers l'exploitation commerciale, ancrée dans l'ancienne interdiction de l'usure et qui fait écho aux critiques contemporaines du capitalisme sauvage. L'éthique protestante évoquée par le philosophe Max Weber – le dur travail individuel que l'on doit accomplir notamment dans le cadre du commerce – reste étrangère à la tradition française. Comme le politologue américain Ezra Suleiman le remarque, « *en tant que pays catholique, la France a manqué du sens protestant de l'éthique du profit* » (11). Les Français sont sincères quand ils soutiennent la séparation entre l'Église et l'État et quand ils opposent une résistance déterminée à l'idée d'une ingérence de l'Église catholique – ou de toute autre religion – au sein de la sphère publique.

Ainsi que l'observe Dominique Decherf, diplomate et auteur français, aux États-Unis l'accent est mis sur l'idée d'une liberté de la religion; en France, c'est la liberté vis-à-vis de la religion qui est valorisée, et notamment vis-à-vis de l'Église catholique : « *depuis la fin des guerres de religion des XVI^e et XVII^e siècles, les Français n'ont connu qu'une seule religion dominante et majoritaire. On était soit à l'intérieur de l'Église catholique soit à l'extérieur comme libre-penseur. Dans la tradition de la laïcité française, telle qu'elle est*

(9) Stanley HOFFMANN, « Deux universalismes en conflit », *La Revue Tocqueville*, vol. XXI, n° 1, 2000, pp. 65-66.

(10) L'assistance à la messe dominicale a chuté pour atteindre aujourd'hui environ 10 % de la population française, mais 80 % des Français sont des catholiques déclarés. Cf. Dominique DECHERF, « French views of religious freedom », *U.S.-France Analysis*, juil. 2001, p. 2.

(11) Ezra N. SULEIMAN, *Elites in French Society: the Politics of Survival*, Princeton University Press, Princeton, 1978, p. 225.

issue de ce contexte, la liberté de conscience est encore comprise par les Français comme une liberté vis-à-vis de l'autorité morale exercée par une religion unique et dominante» (12).

Les principes religieux n'ont jamais été contestés aux Etats-Unis et si la pratique religieuse s'y est affaiblie, elle demeure considérablement plus élevée qu'en Europe. En France, au contraire, le sentiment antireligieux se trouvait au fondement même de l'Etat révolutionnaire, au point de susciter pendant un temps le rejet du calendrier chrétien.

Aux origines des Etats-Unis, un peuple profondément religieux, formé d'une large variété de protestantismes dissidents, voulait garantir la liberté religieuse à l'intérieur d'un monde essentiellement protestant, hors du cadre d'une Eglise établie; ensuite, le principe constitutionnel de liberté religieuse s'appliqua aux immigrants qui arrivaient en masse et qui étaient souvent non pas des protestants, mais des catholiques et des juifs, ou, plus récemment, des musulmans, des hindous et autres; en dehors de toute Eglise établie et avec une expression religieuse encouragée depuis le début, la croissance de la diversité religieuse à l'intérieur des Etats-Unis a engendré à la fois une stimulation et une reconnaissance sur pied d'égalité d'un multiculturalisme de plus en plus affirmé. En revanche, la France, avec son modèle d'une citoyenneté uniforme imprégnée par les valeurs républicaines telles qu'elles sont transmises à travers le système national d'éducation, demeure hostile au multiculturalisme, en dépit des tendances particularistes qui sont apparues au sein de l'importante et dynamique communauté musulmane.

L'anti-américanisme à la française

L'anti-américanisme en France a des origines multiples comme, par exemple, la concurrence entre deux modèles «universels» ou encore le déséquilibre, en terme de puissance et non d'amour-propre, entre les différents griefs nés de l'histoire et des formes diverses.

Stanley Hoffmann décèle deux principales causes à l'anti-américanisme qui sévit en France: «*l'une, à droite, dédaigne le melting-pot américain, par trop égalitaire et multiculturel (le melting-pot français, par contre, est considéré comme hiérarchique et comme offrant un modèle unique d'intégration par assimilation); elle déteste la culture de masse américaine, une mobilité sociale et géographique excessive et une éthique sociale basée sur la concurrence sauvage, le rôle central de l'argent, du succès individuel et du profit et la quête effrénée de tout ce qui est nouveau, aux dépens de la tradition. Dans ce courant, on retrouve la nostalgie pour un passé féodal et paysan, qui conduit à un mépris de la démocratie et du capitalisme. A gauche, il y a une forme d'anti-américanisme, qui déplore le traitement des autochtones et d'autres minorités aux Etats-Unis, aussi bien que le manque de conscience sociale de*

(12) Dominique DECHERF, *op. cit.*, p. 2.

la part du capitalisme américain, aux Etats-Unis comme à l'étranger, ainsi que les manifestations de l'impérialisme américain dans le monde. Les différents courants de la pensée et des sentiments catholiques français ont contribué à ces deux formes de rejet» (13).

François Mitterrand, dont la pensée contenait des éléments issus de la droite comme de la gauche – la première étant un produit de ses origines rurales, la seconde de son itinéraire politique –, rejeta publiquement «*toute comparaison entre la France et la 'société conservatrice' américaine*» (14). En privé, il pouvait se montrer encore plus sévère : «*nous sommes en guerre contre les Etats-Unis. Oui, une guerre permanente, une guerre vitale, une guerre économique, une guerre sans mort [...] Oui, ils sont très durs, les Américains, ils sont voraces, ils veulent un pouvoir sans partage sur le monde [...] Vous avez vu, après la guerre du Golfe, ils ont voulu tout contrôler dans cette partie du monde. Ils n'ont rien laissé à leurs alliés [...] Il faut se souvenir de tout ce qu'ils ont fait depuis trente ans contre le Concorde [...] Leur propagande [...] Leurs manipulations [...] Leurs mensonges*» (15).

Ici, nous butons sur ce que Stanley Hoffmann définit comme la montée d'un troisième type d'anti-américanisme, un anti-américanisme d'Etat, pour lequel «*l'univers des valeurs est une chose; l'univers du pouvoir et des intérêts une autre*» (16). Comme l'observent Pierre Mélandri et Justin Vaïsse : «*au fond, ce qui est reproché à l'Amérique, c'est de défendre ses intérêts économiques avec les moyens que lui donne sa position prééminente : attitude qui suscite une méfiance instinctive et une volonté de contre-pouvoir, par principe; attitude que beaucoup en arrivent à déchiffrer comme le résultat d'un vaste complot concerté et élaboré depuis Washington et visant l'hégémonie mondiale*» (17).

On peut faire remonter l'origine de cet anti-américanisme d'Etat à l'émergence des Etats-Unis comme puissance mondiale au début du XX^e siècle et notamment au moment où Woodrow Wilson fit une entrée fracassante sur la scène diplomatique lors des négociations qui aboutirent au Traité de Versailles. L'alliance triangulaire, à l'époque de la Première Guerre mondiale, entre la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, tous les trois placés sur un pied d'égalité, ne fut jamais véritablement égalisée par la suite. Au contraire, ce fut une série de griefs qui se constitua : le traitement méprisant réservé à Charles de Gaulle par Franklin Roosevelt ; la «*relation spéciale*» entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis à l'exclu-

(13) Stanley HOFFMANN, *Alliés éternels, amis ombrageux : les Etats-Unis et la France depuis 1940*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 6.

(14) Michel TATU, «*Tangage franco-américain*», *Le Monde*, 29 mai 1992.

(15) Mitterrand fit ces commentaires au milieu des années 1990. Cf. Georges-Marc BENAMOU, *Le Dernier Mitterrand*, Plon, Paris, 1996, p. 52. La citation de Mitterrand est tirée de : Pierre MÉLANDRI/Justin VAÏSSE, *L'Empire du milieu : les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 2001, p. 455.

(16) Stanley HOFFMANN, *op. cit.*, p. 8.

(17) Pierre MÉLANDRI/Justin VAÏSSE, *op. cit.*, pp. 473-474.

sion de la France; la situation de dépendance dans laquelle la France se trouva au sein de l'OTAN – à la différence du statut de la Grande-Bretagne; l'exclusion de la France du processus de paix entre Israël et les Palestiniens... Et tout cela a culminé en 2003, avec la soi-disant «anglosphère» – les Etats-Unis, le Royaume Uni et l'Australie – menant une guerre contre l'Iraq, tandis que la France et son ancienne ennemie héréditaire, l'Allemagne, protestaient aux côtés de la Russie contre cette action. C'était, d'une certaine manière, un Versailles à rebours.

L'anti-américanisme en France est aussi, en partie, la conséquence de dix siècles de rivalité entre la France et la première puissance «anglo-saxonne» historiquement parlant, à savoir la Grande-Bretagne. Toutefois, les liens de celle-ci avec la France sont plus étroits, à la fois en termes humains et géographiques, et le modèle britannique est perçu comme moins malfaisant que celui des Etats-Unis. S'il existe encore un reproche résiduel formulé par les Français à l'encontre des Britanniques, il concerne la tendance toujours actuelle de la Grande-Bretagne à préférer *«le grand large»* (18), c'est-à-dire les Etats-Unis, à l'Europe et, même comme certains le disent de manière péjorative, à jouer les «bénéni-oui-oui» (19) vis-à-vis de l'Amérique. Les Français savent très bien qu'ils ne pourront jamais devenir l'allié principal des Etats-Unis au lieu de la Grande-Bretagne et, de fait, ils ne voudraient pas de la place de premier lieutenant des Etats-Unis. Ils aimeraient toutefois que les Britanniques soient moins liés aux Américains dans la mesure où cela constitue un obstacle à la formation d'une identité politique européenne indépendante.

«La France a une façon particulière de considérer ses relations avec les Etats-Unis», commente Hubert Védrine. *«On ne peut pas dire que l'approche instinctive de la plupart de nos partenaires européens soit identique à la nôtre. Mais c'est un sujet fondamental pour la France parce que la question des relations avec les Etats-Unis est au cœur des relations internationales d'aujourd'hui. Il faudra attendre longtemps avant de voir tous les autres Européens partager notre vision sur ce sujet, à l'exception du domaine commercial. Devons-nous dès lors laisser tomber? Non. La France ne peut pas forcer les autres à adopter toutes ses positions mais les autres ne peuvent non plus demander à la France de renoncer à elles. Il nous faut chercher une convergence mais cela prendra du temps»* (20). Ces propos de l'ancien ministre

(18) *«Le grand large»* est la fameuse expression utilisée par Winston Churchill devant Charles de Gaulle lors d'un entretien particulièrement orageux à Portsmouth, le 4 juin 1944, juste avant le débarquement de Normandie : *«Et vous! Comment voulez-vous que nous, Britanniques, prenions une position séparée de celle des Etats-Unis? Nous allons libérer l'Europe, mais c'est parce que les Américains sont avec nous pour le faire. Car, sachez-le! Chaque fois qu'il nous faudra choisir entre l'Europe et le grand large, nous serons toujours pour le grand large. Chaque fois qu'il me faudra choisir entre vous et Roosevelt, je choisirai toujours Roosevelt.»* Propos cités par Jean LACOUTURE, *De Gaulle*, t. 1, *Le Rebelle*, Seuil, Paris, 1994, p. 770.

(19) Le terme *beni* vient de l'arabe «fils de» et désigne une personne qui est toujours soucieuse d'approuver la position de l'autorité établie.

(20) Hubert VÉDRINE avec Dominique MOÏSI, *France in an Age of Globalization*, traduction par Philip H. GORDON, Brookings Institution Press, Washington, 2001, p. 92.

français des Affaires étrangères mettent en exergue deux éléments : d'abord, l'obsession qu'ont les Français de leurs relations avec les Etats-Unis et, ensuite, leur confiance dans le fait que, au bout du compte, ce sera leur conception des Etats-Unis qui l'emportera en Europe. Cela est conforme, d'une part, à la conviction quasi inébranlable que les Français ont d'avoir raison et, d'autre part, au fait qu'ils privilégient la perspective des résultats à long terme. Les remarques d'Hubert Védrine corroborent la formule entendue dans les couloirs du Département d'Etat américain après le sommet de l'Union européenne à Cologne, qui lança sur les rails le projet de force militaire européenne en juin 2000 : «*le fait est que les Français croient qu'ils vont gagner!*»

Dans un dossier spécial intitulé «L'Amérique mal-aimée», *Le Monde* évoquait la «*formidable charge symbolique*» associée aux Etats-Unis en France et suggérait que le secret d'une telle attitude reposait sur la volonté des deux pays de «*jouer un rôle universel*». Dans ce dossier, Tony Judt, un expert britannique sur la France, développe cette observation : «*il est fascinant de constater qu'aucun autre pays en Europe n'est obsédé par les Etats-Unis comme l'est la France. Et si l'anti-américanisme est plus irrationnel ici qu'ailleurs, c'est parce que, au plus profond, l'Amérique représente, dans une certaine mesure, le frère jumeau qui a mal tourné : les deux pays parlent le même langage, le langage de l'universel; les deux pays agissent au nom d'abstractions morales tels les droits de l'homme ou la démocratie; les deux en particulier ont la prétention de considérer le monde comme un projet universaliste. Mais, l'Amérique a tourné le dos au modèle républicain français, et son propre modèle libéral développe sa propre hubris*» (21).

On doit noter que si l'anti-américanisme est bien établi en France et s'il est l'une des caractéristiques de la société française, un inépuisable mépris pour les attitudes françaises semble être partie prenante de la culture populaire américaine. Quand on aborde le sujet de la France, la réaction américaine la plus fréquente est un rire de connivence qui renvoie à un code non écrit que tout le monde est supposé connaître mais que personne ne serait capable d'expliquer, comme quoi les Français sont si différents et si difficiles. Pour l'Américain moyen, les Français sont considérés comme mystérieux, inhospitaliers et vaniteux. En même temps, le mode de vie français est vu comme enviable et même, à bien des égards, comme supérieur, en raison de son excellence présumée dans les domaines de la culture, de l'art, des arts décoratifs, de la cuisine et, aussi, en raison de son intellectualisme.

De manière significative, à la différence de nombreux autres pays européens, la France n'est pas un pays d'émigration, et il n'y a donc pas aux Etats-Unis une présence significative de population d'origine française, en dehors de la pénétration de Canadiens francophones dans le nord de la Nou-

(21) Jean BIRNBAUM, «Enquête sur une détestation française», *Le Monde*, 25-26 nov. 2001.

velle-Angleterre et la présence de Cajuns en Louisiane. Il y a des petits groupes de fervents francophiles dans certaines des plus grandes villes américaines, mais, de fait, il n'existe pas de «petites France» comme il existe de «petites Italie» ou de «petites Pologne». De ce point de vue, il est intéressant de s'interroger sur les brusques et irrationnelles poussées de l'opinion américaine contre la France, par exemple, à propos du refus de la France de laisser les avions américains survoler son territoire lors de raids contre la Libye en 1986. Une telle question, aurait-elle produit une réaction aussi intense, si elle avait concerné n'importe quel autre pays occidental ? Le fait que l'Espagne, elle aussi, refusa un tel survol ne fut guère noté à l'époque. De même, les différends à propos de la guerre en Iraq en 2003 ont élevé les sentiments anti-français à un niveau sans précédent du point de vue des réactions populaires. Ils ont favorisé aussi les conversations au sein des officines des néo-conservateurs, soutenant que la France devait être éliminée du Conseil de sécurité de l'ONU. En résumé, un rejet latent de la France semble marquer de manière continue les attitudes américaines projetées dans le monde.

LA «CULTURE» FRANÇAISE

D'un point de vue «culturel», quelque chose, y compris et surtout dans la langue, éloigne – fortement – les Français des Anglo-Saxons : outre la langue, les Français ont un système d'éducation, une tradition juridique et un passé religieux qui sont aux antipodes du modèle anglo-américain. Plus généralement, la différence culturelle entre la France et le monde anglo-saxon pourrait se résumer par l'opposition entre l'approche inductive et l'approche déductive. Les Français ont une prédilection pour la méthode déductive, qui, suivant un schéma *top-down*, consiste à chercher en premier lieu une règle générale, pour en déduire ensuite des données particulières. C'est une approche de haut en bas (en anglais «top-down».) Dans la pensée anglo-américaine, la méthode est inductive : selon un schéma *bottom-up*, on part d'éléments particuliers pour arriver ultérieurement à des principes.

La raison au cœur de la «culture française»

Au cœur du «fil culturel» se trouve la «déesse de la raison» – une notion particulièrement française, qui prétend que l'exercice de la raison peut changer le monde. Alain Finkielkraut se réfère ainsi au «projet cartésien par lequel on se fait à travers la raison le maître et le possesseur de la nature» (22). Si l'emploi du terme «déesse» est quelque peu ironique, il n'est en revanche aucunement anodin : avec le siècle des Lumières et la *tabula rasa* de la Révolution qui y a succédé, la raison est effectivement devenue

(22) Alain FINKIELKRAUT, «Heidegger», *Le Nouvel Observateur*, 1^{er}-7 août 2002, p. 14.

un substitut de la religion et, aujourd'hui encore, le culte de la raison demeure une sorte de fixation nationale dont les élites françaises croient avoir le secret.

Un diplomate français, Gérard Araud, ambassadeur de France en Israël en 2002, explique ainsi, non sans ironie, ce dévouement français à la «déesse de la raison» : *«les Français sont prisonniers de leur obsession cartésienne. Ils croient, au sens religieux du terme, en la raison et ne voient pas dans leur position la défense de leurs intérêts, mais l'expression d'une raison transcendante dont ils ont évidemment le monopole. Ils ne voient sincèrement pas que, comme par hasard, cette raison justifie précisément leurs intérêts. Une fois la déesse Raison satisfaite, ils ne comprennent pas qu'une position 'rationnelle' puisse ne pas faire l'unanimité. Lorsqu'une proposition française, donc logique, est refusée ou contrée, les Français se retrouvent désarmés face à ce qu'ils considèrent soit comme de la mauvaise foi soit de la stupidité : lorsqu'on 'a raison', on ne transige pas»* (23).

Dans le même temps et parallèlement à ce courant rationaliste a émergé, en dehors du monde de l'éducation, un contre-courant minoritaire, qui, anti-rationaliste, a considéré, de Pascal à Maurice Barrès, que la raison est une petite chose par rapport à la passion et à l'imagination.

La dissertation comme spécificité française

Ainsi que l'a révélé Fernand Braudel, *«la France c'est la langue»* (24). La langue française est comme un corset – plus contraignant qu'une langue fluide comme l'anglais. Sa forte structure grammaticale sous-tend et même détermine la manière dont on présente une argumentation. On expose des idées de façon séquentielle, mais aussi avec des détours, afin de ne pas négliger les contre-arguments et les paradoxes qu'affectionnent particulièrement les Français. Donc, on pourrait dire que la méthodologie française est à la fois linéaire – une présentation doit avoir un commencement, suivi par le développement de l'argument et, finalement, par une conclusion – et aussi dialectique – un enchaînement de thèse-antithèse-synthèse –, tout cela avec une impression d'ordre mise en valeur par le formalisme de la syntaxe de la langue française.

Il convient en effet de souligner que les Français sont élevés avec l'idée qu'il faut s'exprimer avec clarté sur n'importe quel sujet, selon une tradition connue dans le passé sous le vocable d'«honnête homme». Cela n'est pas sans rappeler l'observation de Germaine de Staël : *«dans toutes les classes, en France, on sent le besoin de causer; la parole n'y est pas seulement, comme ailleurs, un moyen de communiquer ses idées, ses sentiments, et ses affaires,*

(23) Gérard ARAUD, message électronique adressé à Charles Cogan, 3 janv. 2002.

(24) Cf. Pierre GUERLAIN, *Miroirs transatlantiques : la France et les Etats-Unis entre passions et indifférences*, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 134. La citation est tirée de Mort ROSENBLUM, *Mission to Civilize*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, 1986.

mais c'est un instrument dont on aime à jouer et qui ranime les esprits, comme la musique chez quelques peuples, les liqueurs fortes chez d'autres» (25). De fait, il y a une certaine constance dans la manière française de présenter un sujet : on annonce le thème général au début ; s'ensuit une série de points, souvent trois questions ou ce qu'on appelle «*la sacro-sainte division en trois points*» (26) ; puis, l'argumentation de chacun des points initialement énoncés est développée. Ce style de présentation, généralement par le terme «*dissertation*», peut être défini comme, un «*développement, le plus souvent écrit, portant sur un point de doctrine, sur une question savante*», un «*exercice écrit que doivent rédiger les élèves des classes terminales et ceux des facultés de lettres, sur des sujets littéraires, philosophiques, [et] historiques*» (27).

Ce qui est significatif pour nous, c'est que cette méthode de présentation est ancrée dans l'esprit des élites françaises dès les dernières années du cursus secondaire : cette tradition française, qui remonte à Descartes et a été reprise par les grands hommes des Lumières, est en effet inculquée par le biais d'un système scolaire, à la fois élitiste – les enfants de «*bonne famille*» reçoivent une éducation permanente au sein de la famille même et ont accès aux meilleurs lycées – et méritocratique – les examens pour l'entrée aux grandes écoles sont administrés avec équité et rigueur.

L'importance de l'apparence

L'importance de l'apparence se manifeste en premier lieu à travers la primauté accordée à la rhétorique, en partie dérivée de la culture de cour, laquelle a eu une influence profonde et durable sur la langue, l'humour, et les mœurs français en général. Jacques Revel, spécialiste d'histoire sociale de la France des XVI^e et XVII^e siècles, voit de nombreux vestiges de la culture de cour d'Ancien Régime dans la culture politique de la France contemporaine : «*la Cour fonde une durable mémoire dans l'histoire de la France. De tout exécutif fort, de toute autorité centralisée, on pressent qu'ils doivent s'accompagner d'une renaissance du phénomène curial jusqu'au sein de nos sociétés démocratiques. La culture politique de la V^e République en propose le meilleur exemple. Le régime est, depuis l'origine, affecté d'une coloration monarchique qui doit sans doute beaucoup aux conceptions et à la pratique de son fondateur, mais qui n'a pas disparu après lui. Le rôle institutionnel du Président y est souligné par un appareil symbolique dont l'ampleur et la lourdeur n'ont probablement pas d'équivalents dans les systèmes politiques comparables*» (28).

(25) Cf. Marc FUMAROLI, «*La conversation*», in Pierre NORA (dir.), *Les Lieux de mémoire*, vol. III, Gallimard, Paris, 1997, p. 3 620. La citation est extraite de Germaine DE STAEL, «*De l'esprit de conversation*», in S. BALAYÉ (dir.), *De l'Allemagne*, Garnier-Flammarion, Paris, 1968.

(26) Alain REY, «*Raffarin dans le texte*», *Le Nouvel Observateur*, 12-18 sept. 2002, p. 52.

(27) Paul ROBERT, *Le Petit Robert 1 : Dictionnaire de la langue française*, Le Robert, Paris, 1990, p. 555.

(28) Jacques REVEL, «*La cour*», in Pierre NORA (dir.), *op. cit.*, vol. III, p. 3 144.

Ce qui est souvent désigné par l'expression «exception française» comprend également une attitude spécifique envers la beauté : à l'instar des anciens Grecs, les Français jugent qu'il y a une unité entre ce qui est bon et ce qui est beau. Ainsi, une argumentation fondée sur la raison ne peut qu'être élégante. Un exemple de ce penchant pour l'élégance, terme qui sonne bizarrement à une oreille anglo-saxonne, se trouve dans un article de Valéry Giscard d'Estaing sur le résultat de la Convention européenne : Giscard qualifie son passage à la Convention, dont il fut le président, d'«*enchanteur*» et exprime l'espoir d'une Constitution européenne «*lyrique*» (29).

Ces rapports à la rhétorique, à l'esthétique mettent en évidence l'importance que les Français (et les Latins en général) attachent à la forme par rapport au contenu. Par exemple, un Français invité à un dîner soigne *l'emballage* des fleurs qu'il va présenter à l'hôtesse, à la différence, par exemple, d'un Allemand, pour lequel les fleurs elles-mêmes, c'est-à-dire dans leur état de nature, sont essentielles (30).

Une tendance à la rigidité

Au système d'éducation français, qui a ses laudateurs, et à l'importance attachée à l'apparence, il faut ajouter une forte connaissance de l'Histoire, puis un dosage d'une certaine latinité qui préfère l'audace et le panache au flegme à l'anglaise. Le résultat est un certain style français : parler le premier ; parler longuement et dans le style de la dissertation ; trouver la meilleure solution, par l'exercice de la raison, et s'y tenir avec ténacité – ce qu'on appelle, en anglais, «*positional negotiations*» ; et, finalement, ne pas se soucier du fait de se trouver seul, allant même jusqu'à quitter ou à boycotter une négociation. Après tout, quand on a trouvé la meilleure solution par la voie de la raison, on est peu enclin à la changer. Dans cette perspective, il semble possible de dire que, par tradition, bien que ce soit moins le cas aujourd'hui, «le compromis n'est pas français». Cette situation, où l'on s'assoit à la table des négociations souvent avec une idée certaine de la position finale, a pour effet que les Français se trouvent parfois sans solution de rechange ; en d'autres termes, les Français ne sont pas toujours flexibles.

Cet état de fait n'inquiète pas outre mesure les Français, lesquels, en effet, ne se soucient pas de se retrouver isolés, dans la position d'avoir à porter ce qu'on appelle parfois le «fardeau d'avoir raison» (en anglais «*the burden of being right*» (31)), car cela leur permet de démontrer ce qui fait la «spécificité française». Un échange pendant les années 1980 entre deux

(29) *Le Monde*, 14 janv. 2003, p. 15.

(30) Entretien avec le professeur Rudolph von Thadden, Göttingen, 11 mars 2002.

(31) *French Negotiating Style*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2000, p. 3.

négociateurs dans le domaine de la limitation des armements, tous les deux connus pour leur franc-parler, illustre cet état d'esprit : lorsque Stephen Ledogar, de la délégation américaine, indiqua à Benoît d'Aboville, ambassadeur de France auprès de l'OTAN, «*vous être isolé*», celui-ci lui répondit «*merveilleux. C'est exactement ce qui nous plaît*» (en anglais «*wonderful! That's just the way we like it*» (32)).

LE POIDS DE L'HISTOIRE

D'un point de vue historique, la France se trouve prise dans une dialectique : d'un côté, elle a développé, tout au long de son existence, une culture de «grande nation»; de l'autre, son histoire l'a également habituée à la défaite.

La culture d'une «grande nation»

Le thème de «la grande nation» repose sur la tradition de puissance et de longévité inhérente à l'Etat français, un Etat soutenu par une bureaucratie centralisée qui date de l'époque du cardinal de Richelieu – une situation qui n'a pas d'équivalent en Europe continentale. En France, l'Etat est considéré non pas comme un instrument d'intrusion ou une entrave à la liberté, mais plutôt comme un juste arbitre : c'est ainsi qu'il y a en France un respect pour la fonction publique et qu'existe, dans cette bureaucratie hiérarchisée, une propension au secret et à la discipline. C'est la France qui est le pays exemplaire de la raison d'Etat.

Il découle de cet état d'esprit que la coopération d'un négociateur français avec n'importe quel homologue étranger ne peut pas dépasser un certain point. Selon la phrase d'Anne-Line Roccati, «*c'est sans doute là, dans cette ancestrale conception d'un Etat fondateur de toute la vie de la nation, que réside cette 'spécificité française', que les pays anglo-saxons ignorent*» (33). Etant donné cet arrière-plan en quelque sorte d'«envoûtement» émanant de l'Etat et de la tradition de la raison d'Etat, le négociateur français garde toujours en tête l'idée selon laquelle défendre la position de l'Etat est primordial : un accord pourrait survenir, mais simplement comme un «extra». Cela rappelle une phrase attribuée à Maurice Couve de Murville, l'ancien ministre des Affaires étrangères et brièvement Premier ministre sous la présidence de Charles de Gaulle; considéré comme «le maître» par les diplomates du Quai d'Orsay, il aurait dit, en référence à une négociation particulièrement difficile sur la politique agricole : «*pendant les premières quinze minutes, j'ai présenté la position de la France. Pendant les vingt heures qui ont suivi, j'ai présenté la position de la France. À la vingt et unième*

(32) Entretien avec Stephen Ledogar, New York, 11 oct. 2001.

(33) Anne-Line ROCCATI, «L'UMP mirage de la droite?», *Le Monde*, 20 sept. 2002, p. 19.

heure, j'ai négocié la position de la France» (34). La tradition de «la Grande Nation», soutenue par un appareil étatique très puissant, conduit à une «culture d'autorité», qui est l'apanage des négociateurs français et qui apparaît parfois aux autres comme une marque d'arrogance.

Liée intimement à cette culture d'autorité existe une autre culture, la «culture de guerre». Cette dernière dérive, à son tour, de l'histoire de France. En effet, la France a été construite pièce par pièce, à travers une série de campagnes militaires, suivies généralement par l'imposition de termes de paix draconiens. Cette tradition de conquête et d'imposition d'une paix dure, qui a perduré jusqu'au mandat de Georges Clemenceau («le Tigre») à Versailles, a laissé des traces dans la manière de négocier des Français : une négociation est parfois décrite comme une ligne de bataille où n'existe aucune confiance dans le négociateur qui se trouve en face.

La «culture du perdant»

L'autre facette de la dialectique historique de la France est la culture de l'«*underdog*», que l'on peut traduire par «culture du perdant». Cette culture, revers de la médaille de «la grande nation», se nourrit de toute une série de défaites françaises, qui ont si souvent alterné avec les périodes de gloire. Il existe un lien très clair entre cette histoire pleine d'aléas et ce que le politologue français Pierre Bréchon a défini comme étant «*le profond pessimisme des Français à l'égard de leur société et de leurs institutions*» (35).

Il existe donc une dualité entre la culture de l'«*underdog*» et les restes de la tradition de «la grande nation». En termes de comportement, cela devient une dialectique entre un complexe d'infériorité et un complexe de supériorité, où on rencontre, d'un côté, un orgueil qui va parfois jusqu'à l'arrogance et, de l'autre, un manque de confiance. Cette dichotomie est résumée de façon saisissante par l'historien René Rémond : «*entre la crainte du déclin et l'espoir du redressement, nous oscillons; nous passons, presque sans transition, d'un complexe d'infériorité que démentent d'incontestables réussites à un complexe de supériorité qui nous rend parfois insupportables à nos partenaires. Nous balançons entre la morosité et la suffisance*» (36).

Stanley Hoffmann a écrit : «*en tant qu'acteur de la scène nationale, la France avait deux préoccupations dominantes à l'approche de la fin du XIX^e siècle. Un siècle plus tard, ce sont les mêmes. L'une est l'Allemagne qui, en 1871, avait réalisé son unité nationale en battant la France et en annexant l'Alsace et une partie de la Lorraine. L'autre préoccupation, connexe, mais à la fois plus importante et moins précise, est la peur du déclin*» (37). En ce qui concerne l'Allemagne, il convient de rappeler cette observation du pro-

(34) Entretien avec un diplomate français, 11 mai 2002.

(35) «Une enquête européenne», *Le Monde*, 13-14 oct. 2002.

(36) *Le Monde*, 9 janv. 2001.

(37) *Commentaire*, n° 105, p. 87.

fesseur Rudolph von Thadden, conseiller du chancelier Schröder sur les questions franco-allemandes. Jetant un regard sur le passé lointain pour essayer d'expliquer les relations franco-allemandes actuelles, que je décrirais moi-même comme un impératif stratégique recouvrant une mésalliance culturelle, R. von Thadden affirme : « *la France et l'Allemagne sont comme deux frères, dont le père est Charlemagne. L'Italie est comme une sœur, patiente, indulgente et pas censée être une rivale, comme le sont les deux frères. La France voudrait bien être reconnue comme l'aîné des deux frères. La France a été le leader dans la lutte pour les droits de l'homme et pour l'épanouissement des valeurs universelles et, au Moyen Âge, elle a été le leader dans les combats de la chrétienté et était reconnue comme la fille aînée de l'Église. Cependant, la France a deux désavantages : le premier est que le deuxième frère, l'Allemagne, a reçu la couronne impériale du Saint-Empire romain de nationalité germanique; le second désavantage est que le deuxième frère est un peu plus fort que le premier, la France. C'est un drame qui se perpétue depuis douze siècles* ». A l'heure actuelle, estime le professeur von Thadden, les choses se gâtent entre les deux frères, les Allemands tendant à oublier ou à ignorer le fait que les Français désirent être le frère aîné (38).

Cette « culture de perdant » va de pair avec une tradition d'opposition aux normes dominantes. De fait, le thème de la « France-nation » luttant contre les « empires » – à l'origine, il s'agissait du Saint-Empire romain de nationalité germanique et cela a persisté à travers les siècles à travers d'autres « empires » comme l'Empire britannique, le *Reich* allemand, l'Union soviétique et même l'« empire américain » – a abouti à une culture d'opposition aux normes dominantes. Cette culture se manifeste notamment dans le sentiment qu'ont les Français d'être dominés par le monde anglo-saxon et de se trouver dans une position d'*outsider* vis-à-vis de ce monde. Cela rappelle la phrase de Philippe Burrin au sujet des Français : « *un peuple qui célèbre en héros des vaincus – Vercingétorix, Jeanne d'Arc...* » (39).

Cette tradition d'opposition aux normes dominantes relève de cet aspect « camisole de force » inhérent à la culture politique française et de la réaction qui s'est développée en contrepoids. Pierre Nora décrit ainsi ce phénomène curieux : « *la France, par son histoire et sa civilisation, a développé un réflexe de révolte, lié au style d'autorité formaliste et hiérarchique hérité de la monarchie de droit divin, entretenu par la centralisation étatique et bureaucratique, et qui a envahi du haut en bas les institutions, armée, école, entreprise, imprégné tous les rapports sociaux jusque dans le couple et les familles. La France, terre de commandement. Il s'en est suivi un anarchisme latent, une dialectique de l'ordre et de la subversion qui fait le fond de l'histoire politique autant qu'intellectuelle* » (40).

(38) Entretien avec Rudolph von Thadden.

(39) Philippe BURRIN, « Vichy », in Pierre NORA, *op. cit.*, vol. II, p. 2 478.

(40) Pierre NORA, « La génération », in Pierre NORA, *op. cit.*, vol. II, p. 2 998.

SAVOIR NÉGOCIER AVEC DES FRANÇAIS

Le négociateur français

Doté d'une éducation de qualité – reconnue par des personnalités aussi diverses que distinguées –, armé de la certitude d'avoir trouvé la meilleure solution à travers un exercice de raisonnement unique et efficace et, de plus, imprégné du sentiment d'être écrasé par le monde anglo-saxon (encore cette culture de l'«*underdog*»), le négociateur français allie ténacité et persistance, faisant ainsi souvent cavalier seul dans les négociations avec les partenaires européens et américains. Cependant, à la fin, un certain «réalisme paysan», contrepartie de ce que l'on appelle le rationalisme bourgeois décrit auparavant, semble prendre le dessus, ce qui permet le plus souvent d'arriver à un accord. A cet égard, il convient de souligner l'évocation, par Pierre Nora, de «*la fameuse 'solidité' française [...qui] est faite d'une exceptionnelle continuité de l'unité nationale, en dépit de déchirements internes, [...] d'une mobilité sociale plus lente que dans tout autre pays industrialisé et d'un enracinement paysan plus tenace*» (41).

Cependant, à côté de cette solidité et pour mettre en relief les contradictions qui persistent dans le paysage politique français, il convient de se rappeler que la France reste un pays divisé : «*France nouvelle contre France ancienne, France laïque contre France religieuse, France de gauche contre France de droite*», pour reprendre l'évocation de Pierre Nora (42). Et bien qu'il existe depuis des lustres une aspiration d'unité dans le peuple français, il demeure toujours une once de fragilité. Ainsi qu'un grand diplomate français m'en a fait la remarque, en référence à l'histoire de France, «*on se fait peur à nous-mêmes, car en permanence les Français sont imprévisibles. On fait bien attention à ne pas casser trop de vaisselles*» (43).

Les négociations à la française

Dans la littérature sur la négociation, la France est considérée comme un pays où le contexte de la conversation est important, ce qui veut dire que beaucoup de choses se passent en dehors des échanges verbaux eux-mêmes. Cela signifie qu'il est essentiel, dans l'analyse du style diplomatique français, de reconnaître ce qui est implicite dans une situation. Cela diffère de l'approche américaine, de bas-contexte, où le contexte de la conversation a peu d'importance. Là où les Américains annoncent «je voudrais parler de telle ou telle chose», les Français, toujours dans le non-dit, préfèrent «je voudrais savoir ce qui est en train de se passer entre nous deux». En d'autres termes,

(41) *Ibid.*, p. 2 993.

(42) Pierre NORA, «La nation mémoire», in Pierre NORA, *op. cit.*, vol. II, p. 2 210.

(43) Entretien avec Jean-Marie Guéhenno, sous-secrétaire aux Nations Unies pour les opérations de maintien de paix, New York, 10 janv. 2002.

il convient d'avoir toujours à l'esprit une échelle mouvante entre le rapport entre les êtres (*relationship*) et le «contenu», c'est-à-dire de s'interroger sur le degré d'empathie qui est nécessaire avant d'entrer dans le contenu : le point de vue français est que rien ne peut se faire avant que ne soit établie une relation; les Américains, eux, ne se soucient pas de cela et préfèrent aller directement dans le vif du sujet (44). Comme le résume Raymond Cohen, une culture de haut-contexte communique par allusion plutôt que directement et le contexte dans lequel se déroule la conversation, les signaux non verbaux qui l'entourent et les nuances sur lesquelles on joue y sont aussi importants que le contenu explicite du message; dans la culture de bas-contexte, où le contexte est peu important et dont les États-Unis sont l'exemple-type, ce qui doit être dit doit être dit explicitement, on n'aime pas la manière indirecte, il faut parler franchement (en anglais, parler «*straight-from-the-shoulder*» (45)).

Un autre expert de la négociation, Fons Trompenaars, fait une distinction entre les cultures à haut-contexte (contexte fort) et à bas-contexte (contexte minimal) en ce qui concerne les implications opérationnelles pour les négociations : «*quant au contexte, il s'agit de jauger ce qu'on doit savoir avant qu'une communication efficace puisse s'amorcer; comme la quantité d'informations partagées est nécessaire pour engager la conversation; le terrain d'entente tacite préexistant (common ground). Les cultures à haut-contexte (contexte fort), comme le Japon et la France, considèrent que les interlocuteurs doivent être 'mis au courant' (en anglais «filled in») avant que ne soit engagée une discussion sur l'ordre du jour. Dans des cultures à bas-contexte (contexte faible), telles que l'Amérique et les Pays-Bas, on croit que chaque interlocuteur devrait avoir la possibilité de créer ses propres règles et il est mieux, par conséquent, d'avoir peu de structures au commencement de la discussion. Les cultures à bas-contexte ont tendance à s'adapter et à être flexibles. Les cultures à haut-contexte sont riches et subtiles [...] et il est possible que les étrangers qui ne sont pas complètement assimilés ne puissent jamais s'y sentir à l'aise [...] Les Occidentaux qui travaillent pour les sociétés japonaises ne sont jamais complètement totalement intégrés. De la même façon, il est difficile de se sentir tout à fait accepté au sein de la riche culture française avec ses milliers de connections diffuses» (46).*

Avec les Français en particulier, il est très important de prendre en compte l'empathie. Le négociateur étranger doit savoir aussi bien écouter que parler. Il est même plus important de montrer qu'on écoute et que l'on comprend ce que les Français essaient de dire, même si on ne conclut pas un accord. Sans l'empathie, les discussions avec les Français risquent de tomber dans la confrontation.

(44) Entretien avec Alain Lempereur, qui dirige un cours sur la négociation à l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC), par téléphone, 3 avr. 2002.

(45) Raymond COHEN, *Negotiating Across Cultures: International Communication in an Interdependent World*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1997, pp. 31 et 33.

(46) Fons TROMPENAARS, *Riding the Waves of Culture: Understanding Cultural Diversity in Business*, Economist Books, Londres, 1993, p. 82.

Derrière une façade de certitude, les Français sont très susceptibles, surtout vis-à-vis des marques de mépris que l'on trouve parfois, par exemple, dans les déclarations américaines, qui reflètent seulement le fait que les Etats-Unis sont la seule superpuissance. Plus généralement, les Français ont tendance à s'impliquer dans ce qu'ils font et, donc, portent à la table de négociation une certaine émotion. Il ne faut pas ignorer ce «facteur passion».

A cela s'ajoute un attachement particulier au multilatéralisme, qui revêt deux aspects. Cela passe en premier lieu par l'appartenance de la France à l'Union européenne : dans un certain nombre de dossiers, tel le dossier commercial, on ne traite pas directement avec la France mais avec l'Union européenne. L'autre aspect est que, depuis le milieu des années 1990, la France a pris l'habitude d'utiliser des instances multilatérales, telles que l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de sécurité en Europe (OSCE) et les Nations Unies, en partie dans le but d'accroître son influence vis-à-vis des Etats-Unis : les négociateurs étrangers doivent donc s'attendre à ce que les Français choisissent des solutions multilatérales aux questions internationales. Cet esprit multilatéraliste s'accompagne d'un penchant pour des solutions pacifiques aux problèmes internationaux, étant donné que l'Europe est devenue définitivement une «zone de paix». Cela n'est pas seulement un phénomène français mais s'étend à travers le continent européen.

En outre, de la même façon que le Français, en tant qu'individu, est élevé avec l'idée qu'il faut s'exprimer avec clarté sur n'importe quel sujet, la France a l'habitude, en tant qu'identité collective, de faire des déclarations sur n'importe quel sujet de politique internationale. Cela donne parfois une impression d'arrogance, car la France n'a pas toujours la capacité d'influencer les événements en dehors de l'Europe, mais le fait est que la France se considère comme une puissance majeure avec une influence globale – un reste du syndrome de «grande nation», qui demeure en quelque sorte aujourd'hui *via* le regard que la France porte sur le monde.

* *
*

Ainsi qu'un haut fonctionnaire du Département d'Etat l'a fait remarquer, *«l'élite française dans la diplomatie mondiale est un des plus cohésives et des plus homogènes»*. L'opinion de ce diplomate trouve un écho chez Henry Kissinger, lequel considère que les diplomates français sont très compétents : *«je n'ai jamais rencontré un fonctionnaire français qui ne soit pas hautement intelligent»*, assure le diplomate américain, qui attribue cela au système d'éducation excellent en France, qui donne *«de l'importance à la formation de l'esprit»* (47).

(47) Entretien avec Henry Kissinger, New York, 23 oct. 2002.

PUISSANCE ET INFLUENCE DANS LE CADRE DES RELATIONS INTERNATIONALES POST-GUERRE FROIDE

LE CAS DE LA FRANCE

PAR

GEORGES AYACHE (*)

Pour n'avoir jamais été vraiment absente de la réflexion sur les relations internationales, la problématique duale de la puissance et de l'influence s'est trouvée réactivée, voire renouvelée, par la fin de la Guerre froide. Sans doute faut-il y voir, d'un côté, la difficulté singulière éprouvée par les théoriciens des relations internationales à dégager d'un contexte inédit et malaisément lisible des grilles de lecture satisfaisantes; d'un autre côté, force est d'admettre que les grandes ruptures historiques ont souvent été le moment privilégié de la conceptualisation : sans nécessairement remonter aux Traités de Westphalie et aux théorisations subséquentes de l'Etat-nation, il suffit de rappeler que la fin de la Première Guerre mondiale avait donné lieu, aux Etats-Unis, à l'éclosion de l'école réaliste des relations internationales, qui contestait à la fois l'interventionnisme idéaliste des démocrates wilsoniens et l'isolationnisme non moins moralisateur des conservateurs républicains; de même est-ce à l'issue du second conflit mondial que la théorie réaliste acheva de se cristalliser dans les ouvrages fondateurs de Hans J. Morgenthau ou de Reinhold Niebuhr (1). Toujours est-il qu'une telle rémanence de la dialectique de la puissance et de l'influence n'est guère surprenante, *a posteriori*, au regard des conditions même dans lesquelles la Guerre froide s'est conclue.

LA DIALECTIQUE DE LA PUISSANCE ET DE L'INFLUENCE ET LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

Au fond, qu'est-ce qui aura été décisif dans l'effondrement de l'Union soviétique et, partant, du bloc communiste est-européen? La puissance, dans la plénitude de ses dimensions militaires et stratégiques? Dans une

(*) Consultant en relations internationales.

(1) Hans J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, MacGraw-Hill, New York, 1948, 688 p.; Reinhold NIEBUHR, *Moral Man and Immoral Society*, Scribener's, New York, 1947, 152 p.

approche liminaire, la prise en compte de la puissance paraît évidente et confine presque au truisme, à ceci près que, au temps de la Guerre froide et d'un point de vue structurel, la logique dissuasive de la puissance – nucléaire, tout particulièrement, avec l'inhibition réciproque tirée de l'«équilibre de la terreur» – induisait plus volontiers le *statu quo* que l'affrontement dynamique entre les superpuissances. Certes, avec le dépérissement de la détente, la théorie dite de l'épuisement (*exhausting*), formalisée par le Secrétaire à la Défense de l'époque, Caspar Weinberger – en connexion directe avec l'Initiative de défense stratégique qui entraînait *de facto* les Soviétiques dans une relance de la course aux armements dont ils n'avaient plus les moyens – redonna consistance à la notion de puissance dynamisante. Pour autant, ce nouvel exercice – purement gesticulatoire au demeurant – de la puissance ne peut être perçu rétrospectivement comme ayant dicté le bouleversement historique susdit.

En revanche, il est permis aujourd'hui de s'interroger à bon droit sur le rôle qu'a pu jouer le Processus d'Helsinki – tellement décrié en son temps et dénoncé comme le symbole des illusions fallacieuses liées à la Détente – dans le délitement du camp communiste est-européen. Un processus qui renvoie non plus à la notion de puissance, mais à l'idée d'influence et ne va d'ailleurs pas sans renouer avec les débuts de la Guerre froide. A commencer par George F. Kennan et sa doctrine de l'«endiguement» (*containment*), les théoriciens, comme les diplomates américains de l'époque, avaient intégré le fait que l'affrontement entre les Etats-Unis et l'Union soviétique revêtirait un caractère global : loin de reproduire le schéma classique de l'affrontement de puissance à puissance, il était destiné à investir l'ensemble du champ de la rivalité entre deux visions du monde antagonistes (2); assez logiquement, il se devait de mettre en jeu toutes les ressources de la composante coercitive, mais aussi tous les aspects du «*soft power*» que devait théoriser beaucoup plus tard Joseph S. Nye Jr (3). Tel est, du reste, ce que suggérait au moins implicitement Kennan dans la troisième partie de son célèbre article donné à la revue trimestrielle *Foreign Affairs* (et signé «X») (4), lequel était la reprise d'un télégramme diplomatique («*The Long Telegram*») daté du 22 février 1946.

Dans la suite de la Guerre froide, cette globalité caractérisant l'appréhension même de l'affrontement fut quelque peu délaissée au profit d'une vision plus classique, fondée sur la prise en compte des rapports de forces politico-militaires. La logique et les exigences propres à la course aux armements favorisèrent une telle suprématie de la notion de puissance dans le droit fil d'un effort de recherche-développement sans cesse croissant et de

(2) C'est par rapport à une telle acception que Francis Fukuyama se risquera, par la suite, à évoquer la «*fin de l'Histoire*».

(3) Joseph S. NYE Jr, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, New York, 2004, 191 p.

(4) X, «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, juil. 1947.

percées technologiques quasi continues, c'est-à-dire d'un «*complexe militaro-industriel*» (5) triomphant. La limite intellectuelle autant que stratégique d'une telle logique fut la crise de Cuba de 1962. Dès lors, la quête de la puissance devint indissociable de la recherche d'une gestion optimale de celle-ci, à travers les critères de coût-efficacité et la crainte obsessionnelle d'une guerre nucléaire par accident.

Toutefois, sans que ses participants et ses observateurs en aient eu à l'époque vraiment conscience, la Conférence d'Helsinki, qui se déroula de 1973 à la signature de l'Acte final le 1^{er} août 1975 et coïncida avec l'apogée de la Détente, retrouva assez paradoxalement la logique globale des débuts de la Guerre froide, alors même qu'elle était censée en célébrer les funérailles. Sa configuration originale en trois forums distincts ou «*corbeilles*» suscita la curiosité générale : notamment la désormais célèbre «*troisième corbeille*», qui était intitulée «*Coopération dans les domaines humanitaires*» et autres et dont la finalité visait seulement à «*créer de meilleures conditions pour l'accroissement des échanges dans les domaines de la culture et de l'éducation, pour une plus large diffusion de l'information, pour l'extension des contacts entre les personnes et pour la solution des problèmes humanitaires*». Tandis que la plupart des commentateurs de l'époque se focalisaient de préférence sur les débats relatifs à la sécurité en Europe, les événements ultérieurs devaient démontrer que c'est bien sur la «*troisième corbeille*» que se joua en une large mesure la fin de partie de la Guerre froide (6). Il n'est pas fortuit que des mouvements de contestation aussi cruciaux pour la déstabilisation du bloc communiste que Solidarnosc en Pologne ou le Groupe des 77 en Tchécoslovaquie se soient plus ou moins explicitement appuyés en leur temps sur les acquis d'Helsinki en matière de droits de l'homme ou de liberté d'expression.

Ainsi, loin d'apparaître comme la conséquence exclusive d'un affrontement de puissance, selon une approche conventionnelle, l'effondrement de l'Union soviétique et, partant, du bloc communiste est-européen put être plutôt regardé comme le résultat de la mise en œuvre de moyens combinés relevant à la fois de la puissance et de l'influence : c'est l'influence et l'attractivité objective de certaines valeurs politiques, intellectuelles et éthiques véhiculées par le monde occidental tout autant que la puissance militaire ou même économique qui achevèrent de décrédibiliser et de délégitimer le système communiste articulé autour de l'URSS. En l'espèce, l'influence joua pour ainsi dire spontanément tant était alors manifeste la répugnance à peine déguisée de la plupart des responsables occidentaux de l'époque à bouleverser les équilibres établis (7).

(5) L'expression est du président Eisenhower et date de 1959.

(6) Jacques ANDRÉANI, qui dirigea la délégation française à la Conférence d'Helsinki, en donne une interprétation particulière dans *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Odile Jacob, Paris, 2005, 272 p.

(7) C'est pourquoi d'ailleurs le «*piège*» d'Helsinki ne fut qu'objectif et peut difficilement être regardé comme une manœuvre concertée et planifiée des Occidentaux.

Une telle perspective liée à la combinatoire puissance-influence – laquelle aura définitivement frappé d'obsolescence la fameuse boutade attribuée à Staline, «*le Vatican, combien de divisions?*» – continue plus que jamais de prévaloir dans le contexte international de ce début de XXI^e siècle. D'une part, ce dernier se trouve marqué sans cesse davantage par ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation des communications, des échanges commerciaux et immatériels, mais aussi des grands problèmes comme la maîtrise des mouvements migratoires ou la protection de l'environnement, autant de dossiers dont la résolution n'est pas ou n'est que fort partiellement justiciable de l'exercice classique de la puissance. D'autre part, la question de la prolifération des armes de destruction massive ou le caractère asymétrique de la lutte contre le terrorisme et contre les Etats dits «voyous» renvoie à des types de solution rendant tout aussi inopérant le maniement prosaïque de la puissance : il en va actuellement ainsi de la gestion sensible par les Occidentaux des ambitions nucléaires de pays comme la Corée du Nord ou l'Iran. Enfin, l'audience grandissante rencontrée par le fondamentalisme islamique, de même que les difficultés sérieuses auxquelles ont été confrontés les Etats-Unis en Iraq, à la suite de leur intervention militaire de 2003, confirment l'hypothèse selon laquelle le déploiement de la puissance et la capacité de projection stratégique ne suffisent plus *ipso facto* – dussent-ils émaner d'une «superpuissance» – à imposer une volonté politique.

Dans l'histoire factuelle comme dans les différentes visions des théoriciens des relations internationales, la puissance n'est jamais apparue comme une finalité en soi. Afin de peser politiquement et d'atteindre les objectifs qu'elle s'assigne, elle doit nécessairement se transformer en capacité d'influence. Or, la transmutation de la puissance en influence n'a rien de mécanique ou d'inéluctable et doit passer par le filtre de la légitimité ou du consentement par l'environnement extérieur. Rares, en fin de compte, sont les périodes de l'histoire où l'on peut observer une coïncidence exclusive entre la puissance et une capacité d'influence. Au Moyen Age, la lutte entre le Sacerdoce et l'Empire illustra symboliquement la dualité, en apparence irréconciliable, entre l'influence spirituelle et la puissance matérielle (8). A l'inverse, l'époque moderne des historiens (XVI^e-XVIII^e siècles) durant laquelle se formèrent les Etats-nations représenta un peu l'âge d'or de la confusion entre la puissance et l'influence : la puissance devint alors la condition *sine qua non* et presque univoque de l'influence. Il n'est pas fortuit qu'une telle confusion entre la puissance et l'influence ait atteint un point d'apogée décisif au cours de la Révolution française et de ses prolongements napoléoniens.

Il peut certes paraître surprenant qu'une révolution aussi peu exportable *a priori* que la Révolution de 1789-1793 ait exercé une aussi vive fascination sur les nations environnantes, avant même l'épopée napoléonienne

(8) Même si, dans ce cas de figure, la papauté n'était pas tout à fait dépourvue de puissance matérielle et si l'Empire, de son côté, pouvait se prévaloir d'une indéniable légitimité.

d'ailleurs. Par comparaison, l'impact de la Révolution anglaise, un siècle plus tôt, fut quasi inexistant sur le continent et, d'une manière générale, à l'extérieur des îles Britanniques. Sans doute certaines thèses propres à Rousseau, à Mirabeau ou à Mably sur l'organisation de la société pouvaient-elles légitimement ne provoquer aucune séduction ou répercussion hors des frontières françaises ; mais il ne pouvait en être ainsi des idées propres aux Lumières, dans la mesure où leurs concepteurs ou leurs interprètes – de Diderot à Voltaire en passant par Helvétius et d'Alembert – parlaient le langage simple et limpide de l'universalité. La Révolution fut sans conteste française dans ses origines comme dans son processus logique, mais elle était potentiellement universelle. C'est du moins ainsi que le ressentirent avec enthousiasme les peuples et avec effroi tous les grands potentats de l'époque. C'est pourquoi, dans une phase initiale tout au moins, les conquêtes napoléoniennes réussirent le miracle d'accoupler la puissance et l'influence, la puissance militaire française marchant au son des idéaux révolutionnaires de la liberté et de la Déclaration des droits de l'homme : jamais peut-être dans l'histoire et assurément dans l'histoire contemporaine l'influence d'un pays conquérant ne devait être aussi positivement ressentie par des peuples encore sous la coupe de pouvoirs archaïques et qui apprirent en français l'alphabet de la liberté et la grammaire des aspirations démocratiques. Rien ne démontre mieux cette association, éphémère il est vrai, de la puissance et de l'influence que cette réflexion de Bonaparte en 1797 : « *la vraie puissance de la République française doit consister désormais à ne pas permettre qu'il existe une seule idée nouvelle qu'elle ne lui appartienne* » (9).

Dans le contexte international d'aujourd'hui, la puissance ne peut pas davantage être niée qu'elle ne le fut hier. Le débat tend cependant à se déplacer progressivement vers la notion d'influence ou de capacité d'influence. Désormais, dans l'immédiateté médiatique et sous la vigilance croissante des opinions publiques – même s'il est vrai que celles-ci demeurent sujettes à manipulation – la puissance et l'influence ne fonctionnent plus à l'identique. Par essence, la puissance est porteuse d'influence, mais elle ne se confond pas pour autant à cette dernière. Cette constatation n'est pas spécialement neuve : à l'époque de la Guerre froide, l'appareil coercitif de l'Union soviétique était certes générateur d'influence, mais cette influence se réduisait au fond à une sorte de clientélisme – au sein de l'Etat soviétique, des pays dits satellites, mais aussi de la mouvance communiste internationale – et demeurait limitée, car la pertinence de l'idéologie véhiculée par le système faisait de moins en moins illusion. Aujourd'hui, *mutatis mutandis*, les Etats-Unis représentent sans conteste l'unique superpuissance à l'échelle mondiale, ce qu'a consacré en son temps une grande diversité

(9) Repris par la revue trimestrielle *Commentaire*, n° 108, hiv. 2004-2005.

d'expressions ou d'analyses (10). Pour autant, après le 11 septembre 2001 et surtout à la suite de l'intervention militaire dirigée contre le régime de Saddam Hussein en Iraq, il serait audacieux de prétendre que l'influence américaine se trouve à son zénith.

Les Etats-Unis sont probablement devenus désormais la référence obligée par rapport à laquelle s'articulent tous les courants de pensée, y compris les plus critiques (altermondialistes, par exemple). Toutefois, l'exercice même de leur suprématie semble génératrice d'impopularité jusque parmi leurs alliés naturels. A un tel degré que certains ont cru devoir évoquer «*l'impuissance de la puissance*» (11), idée selon laquelle la puissance inspire peut-être la crainte ou la prudence, mais ne peut susciter que marginalement de l'influence additionnelle. En ce sens, Zaki Laïdi a entendu souligner «*les rendements décroissants de la puissance*» (12) ou Joseph S. Nye Jr réfuter ce qu'il appelle la «*règle de Rumsfeld*» – suivant laquelle la faiblesse serait provocatrice – et préconiser le recours par l'Amérique à la «*puissance douce*» (13). Les résultats contrastés de la politique développée par l'Administration Bush au Moyen-Orient, durant ces trois dernières années, témoignent éloquemment de cette relativisation de la puissance : ainsi, la réussite du projet ambitieux de «*Grand Moyen-Orient*» (*Greater ou Broader Middle East*), lequel vise à l'extension de la démocratie dans la région, est sans doute compromise par l'image inexorablement dégradée dont souffrent les Etats-Unis dans le monde arabo-musulman.

A l'inverse, il devient possible de spéculer sur la marge d'influence pouvant être consentie, dans le contexte international actuel, à un pays ne pouvant se permettre de jouer prioritairement sur le registre de la puissance, au sens classique du terme. Le cas de la France est topique, de ce point de vue, même s'il a pu notablement évoluer depuis l'époque de la Guerre froide. Il reste en apparence paradoxal tant la France est souvent tenue pour disposer d'une influence internationale sans commune mesure avec sa puissance réelle. C'est en particulier un thème récurrent de la presse anglo-saxonne, qui se ne fait pas faute de dénoncer la prétention de la France à jouer dans une catégorie supérieure à celle qui, selon elle, devrait être la sienne – ce qui ne fait d'ailleurs que corroborer l'idée qu'il n'existe pas de corrélation mécanique entre les deux.

Dans une approche liminaire, il sera considéré ici que la capacité d'influence d'un pays donné, en une période déterminée, est fonction de la

(10) Cf. par exemple, dans le sens de la célébration, Samuel P. HUNTINGTON, «*The Lonely Superpower*», *Foreign Affairs*, vol. LXXVIII, n° 2, mars-avr. 2000; dans une perspective critique, cf. la notion d'«*hyperpuissance*» forgée par l'ancien ministre des Affaires étrangères français, Hubert VÉDRINE, *Face à l'hyperpuissance. Textes et discours 1995-2003*, Fayard, Paris, 2003, 380 p.

(11) Intitulé d'un essai de Bertrand BADIE, *L'Impuissance de la puissance. Essai sur les nouvelles relations internationales*, Fayard, Paris, 2004, 294 p.

(12) Zaki LAÏDI, «*Les rendements décroissants de la puissance*», *Le Figaro*, 16 déc. 2003.

(13) Joseph S. NYE Jr, «*L'Amérique et la puissance douce*», *Le Figaro*, 30 avr. 2004.

conjugaison d'un certain nombre de facteurs endogènes positifs ou atouts – qu'il est loisible audit pays de mettre en exergue, voire de maximiser – et d'un environnement externe – qui s'impose à lui. Il se trouve que, en deux séquences historiques distinctes au moins – le début des années 1960 avec le général de Gaulle et le début des années 2000 –, les responsables français se sont efforcés d'opérer la synthèse susdite en vue d'optimiser l'influence de la France sur le plan international.

DE LA FRANCE DU GÉNÉRAL DE GAULLE
A LA FRANCE D'AUJOURD'HUI

La politique d'influence de la France sous le général de Gaulle

La France gaullienne reste l'archétype privilégié d'une démarche cherchant à renforcer l'influence internationale. Cette France du début des années soixante disposait d'un certain nombre d'atouts spécifiques : une économie nationale qui s'était relevée rapidement après la Seconde Guerre mondiale et avait trouvé un rythme de croissance continue – dans la logique dynamisante des « Trente Glorieuses » –, propre à garantir un consensus social interne ; des institutions politiques redevenues stables et crédibles auprès des pays étrangers après 1958 ; une vitalité intellectuelle et sociétale qui entraînait couramment des résonances flatteuses à l'extérieur des frontières. Surtout, la France disposait à l'époque de deux atouts maîtres susceptibles de transcender la réalité immédiate d'un pays qui demeurait, après tout, celle d'une « *puissance moyenne* », selon l'expression même dont fera usage publiquement le président Giscard d'Estaing en 1974 : l'un à caractère structurel, l'autre beaucoup plus circonstanciel.

L'élément structurel du rayonnement français, dans sa dimension multiforme, s'identifie à un patrimoine historique exceptionnel, à un dynamisme culturel ne redoutant aucune comparaison et, surtout, à l'universalité de valeurs idéologiques et politiques héritées des Lumières et de la Révolution : c'est le paramètre invariant de l'équation française. Si dans les siècles passés, la France a su utiliser tous les attributs de la puissance pour peser de son influence sur son environnement extérieur, aujourd'hui elle s'emploie à optimiser ce legs historico-culturel pour le prolonger, non sans succès généralement – en ce qui concerne la francophonie par exemple –, en capacité de rayonnement. L'élément circonstanciel, quant à lui, renvoyait alors à la personnalité charismatique et politique du général de Gaulle. Sans doute la dimension charismatique du général de Gaulle aura-t-elle joué, en maintes situations, un rôle de multiplicateur d'influence. Toutefois, c'est l'essence même de la politique internationale conçue et mise en œuvre à l'époque qui surprend, de nos jours encore, par son originalité novatrice et par sa propension à tirer parti de toutes les opportunités externes.

De ce point de vue, le style marmoréen du discours gaullien de l'indépendance nationale ou encore cette virtuosité hors du commun à transformer des contraintes politiques réelles en marges de manœuvre virtuelle – ainsi de l'indépendance octroyée «à froid» aux anciennes colonies d'Afrique noire – est une chose. La capacité particulière – laquelle suppose à la fois une vision du monde remarquablement articulée et une audace politique singulière – à occuper des «niches stratégiques» en est une autre. C'est cette capacité même que surent exprimer, au cours des années 1960, la politique étrangère française d'équidistance entre les deux blocs – quoique avec une certaine dominante anti-américaine –, ainsi que les orientations diplomatiques de la France – laquelle venait juste de fermer la page de son histoire coloniale – en faveur du Tiers-Monde et, notamment, d'un rapprochement spectaculaire avec le monde arabe.

L'efficacité de cette politique étrangère et, au-delà, l'influence croissante de la France se reflètent dans une double illusion. La première est que la France – s'appuyant en outre sur les arguments politiques majeurs tirés de sa position au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et de sa possession d'une arme nucléaire indépendante – sembla alors donner l'impression de pouvoir s'exprimer sur le même registre que les deux superpuissances du moment, quoique avec des moyens qualitativement inférieurs. La seconde est qu'une expression aussi séduisante de l'indépendance nationale pouvait faire figure de «modèle» pour d'autres nations et pas uniquement pour les non-alignés. Il en résulta une nouvelle version de cette prétention à l'universalité, dont les répercussions en terme de capitalisation d'image, de prestige et d'influence s'avèrent considérables. Cela étant, il est vrai qu'une telle conjonction de facteurs favorables n'aurait probablement pas trouvé à déboucher sur un dessein politique cohérent et à se cristalliser en un surcroît d'influence si le contexte international ne s'y était pas prêté objectivement. Le contexte n'était déjà plus le même au début des années 1970, avec l'épanouissement de la Détente et la dénonciation logique par la France, en la personne de son ministre des Affaires étrangères Michel Jobert, du «*condominium*» américano-soviétique. La voie de la France devenait déjà beaucoup plus délicate.

La pertinence de l'analyse gaullienne procédait du raidissement stratégique mondial, fait d'immobilisme assorti de tensions, relatif à la Guerre froide et à la neutralisation nucléaire réciproque des deux superpuissances, ainsi que de la possibilité corrélative pour une puissance comme la France d'exercer une fonction d'intermédiaire-modérateur qu'elle seule, parmi les nations de cette dimension, était capable d'occuper. Elle traduisait également la nécessité pour la France d'établir des connexions avec un mouvement tiers-mondiste déjà idéologiquement marqué – au-delà de la fiction du non-alignement – et risquant de s'infléchir dans le sens de la radicalisation. Qu'on l'eût taxée de mystification ou même qu'on s'en fût gaussé, la poli-

tique internationale menée à l'époque par la France bénéficia d'une capacité d'influence et de rayonnement supérieure à la puissance nationale intrinsèque.

A l'aune de cette expérience passée, comment apprécier la politique internationale actuelle de la France qui se prévaut explicitement des principes ayant inspiré naguère le général de Gaulle et est critiquée, à ce titre, par ses détracteurs anglo-saxons comme étant de facture «néo-gaulliste»? D'un côté, le contexte post-Guerre froide, à la fois international et interne à la France, a subi des mutations fondamentales en une séquence temporelle relativement brève : ce contexte paraît actuellement assez peu propice à l'expression d'une influence française accrue sur le plan international. D'un autre côté, il n'est pas certain que perdure désormais une adéquation réelle entre le discours externe tenu par la France et les réalités internationales. Il en résulte toutes sortes de spéculations afférentes à la politique internationale française d'aujourd'hui et à ses incidences mitigées en terme d'influence nationale spécifique.

La politique d'influence de la France dans les années 2000

Le contexte

La situation internationale a subi deux mutations qualitatives au cours de ces quinze dernières années, l'une de nature conjoncturelle, l'autre à caractère structurel. La première se rapporte à la fin de la bipolarité américano-soviétique et à l'avènement de l'unipolarité américaine : même s'il est loin d'apparaître figé avec, notamment, la perspective de la montée en puissance de nations comme l'Inde et surtout la Chine, le système international actuel – qui s'incarne, par ailleurs, dans l'émergence de grands blocs économiques – semble peu favorable à l'expression individualisée de puissance moyenne. Le facteur structurel renvoie quant à lui à une mondialisation libérale de la communication et des échanges, qui a pour effet de démultiplier les acteurs internationaux et de relativiser, par effet induit, l'influence propre des entités étatiques les moins dominantes. Pour user d'une expression triviale, le contexte actuel semble se prêter beaucoup moins que dans le passé au jeu somme toute classique du bluff ou de l'illusion.

Sur le plan intérieur, même si les thèses dites «déclinistes» peuvent pécher par excès de pessimisme, voire par schématisme (14), force est de reconnaître désormais l'existence d'une crise majeure au sein de la société française, que reflètent les rebondissements électoraux en cascade (avril 2002, puis

(14) L'un des essais récents les plus représentatifs de cette tendance est celui de Nicolas BAVEREZ, *La France qui tombe*, Perrin, Paris, 2003, 135 p.; on se référera également à Jacques JULLIARD, *Le Malheur français*, Flammarion, 2005, 141 p.

mai 2004). Cette crise est principalement celle du «modèle socio-économique» français, qui cumule déficits publics – avec une dette qui dépasserait aujourd’hui les 2 000 milliards d’euros, soit plus de 120 % du PIB, si on y intègre tous les engagements hors bilan –, niveau élevé de chômage et croissance faible. Un modèle dont, en outre, la capacité d’intégration est devenue ouvertement sujette à caution, tout particulièrement depuis la crise des banlieues de novembre 2005. Ainsi, obérée par des handicaps aussi lourds que tenaces, marquée par une crise à la fois sociale, politique et identitaire, la société française ne peut plus prétendre à l’exemplarité vis-à-vis de son environnement externe, même si, par ailleurs, la plupart des modèles étrangers n’apparaissent guère plus crédibles. Désormais, de tels handicaps tendent à reléguer au second plan les atouts structurels de la France, qui demeurent pourtant réels d’un point de vue économique et commercial; ils contribuent à brouiller l’image de la France sur le plan international et à véhiculer une impression de perte de dynamisme – ce qu’a illustré symboliquement, en juillet 2004, la défaite de la candidature de Paris contre Londres pour l’organisation des Jeux olympiques de 2012 (15).

Par extension, la théorie du déclin tend à introduire un raisonnement soulignant l’essoufflement de la diplomatie française. Cet essoufflement, au demeurant, remonterait historiquement au moins aux lendemains immédiats de la Guerre froide : à cette époque, la diplomatie française ne se serait pas montrée à la hauteur des enjeux, en restant figée sur ses positions héritées des années soixante et en pensant la chute du Mur de Berlin, en novembre 1989, puis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, non comme des césures brutales révélant des mutations profondes, mais un peu comme la continuation de la géopolitique traditionnelle. D’où une série d’erreurs d’appréciation en cascade, allant du pari effectué sur la survie de l’Union soviétique de Mikhaïl Gorbatchev contre la Russie de Boris Eltsine, en 1989-1991 – sans même évoquer le positionnement singulier de François Mitterrand lors de la tentative de putsch militaire en URSS, en août 1991 –, à la tentative française de provoquer un rapprochement franco-soviétique qui était en soi de nature à troubler la relation entre Paris et Berlin. D’où encore l’obsession quasi fétichiste de Paris en faveur de l’intangibilité des frontières issues de Yalta, qu’il s’agisse de l’Union soviétique, de l’Allemagne ou de la Yougoslavie. D’où, notamment, l’extrême lenteur de la diplomatie française à admettre le caractère inéluctable de la réunification allemande (16). Cette image de la France s’était un peu plus détériorée, au

(15) La couverture de la crise des banlieues par la presse internationale, anglo-saxonne tout particulièrement, trahit à maints égards la tentation de dramatiser à l’excès la situation française. Dans une veine semblable, on se référera à l’article d’IRINA DE CHIKOFF, «Quand le Kremlin fait son miel de la chute du mythe français», *Le Figaro*, 19-20 nov. 2005.

(16) Sur tous ces aspects, cf. l’ouvrage récent de Jacques ATTALI, *C’était Mitterrand*, Fayard, Paris, 2005, 446 p., qui donne un éclairage supplémentaire allant dans le même sens.

milieu des années 1990, avec l'affaire de la reprise des essais nucléaires français dans le Pacifique, laquelle provoqua un tollé dans le monde, à l'heure où beaucoup – non sans quelque naïveté il est vrai – s'étaient pris à concevoir l'évolution internationale dans la perspective des «dividendes de la paix».

Les faits

La politique internationale de la France, au cours de ces toutes dernières années, ne va pas sans refléter pareille déperdition relative d'influence. Deux champs d'application apparaissent significatifs de ce point de vue : la politique arabe et africaine, d'une part, la politique européenne, d'autre part.

Ainsi, s'agissant du monde arabe, la question qui se pose désormais consiste à évaluer concrètement les gains et l'efficacité réels de cette «grande politique», qui représente de longue date un invariant de la diplomatie française. Pour respectable qu'il apparaisse *a priori*, le tropisme arabe de la France n'en bute pas moins aujourd'hui sur l'écueil majeur d'une certaine partialité de son engagement au Maghreb comme au Proche-Orient. En Algérie, au début des années 1990, l'engagement indirect de Paris a sans doute privé le Front islamique du salut d'une victoire probable : ce qui n'empêche nullement aujourd'hui le pouvoir algérien du président Bouteflika de stigmatiser périodiquement, en des termes peu modérés, le «colonialisme passé» de la France et ses atrocités réelles ou supposées. De même, le soutien de Paris au régime du président Ben Ali en Tunisie soulève-t-il aujourd'hui des critiques croissantes. A un degré différent, en ce qui concerne la question palestinienne, le soutien inconditionnel et jusqu'au-boutiste de la France à Yasser Arafat – un soutien personnel unique en Europe, même si l'Union européenne a pu définir sur le dossier du Proche-Orient une politique commune qui se reflète dans la mise en œuvre du «Quartet» et de la «Feuille de route» – a pu nourrir légitimement certaines interrogations. Il en va de même s'agissant du soutien plus ou moins explicite de la France à plusieurs régimes arabes peu en vue pour leur respect des droits de l'homme ou pour leur attachement aux principes démocratiques : avant-hier l'Iraq de Saddam Hussein – même s'il est vrai que la France était loin d'être le seul pays occidental à mener un jeu ambigu –, hier encore la Syrie, dont la France ne se sera franchement désolidarisée que fin 2004, en réalisant que l'occupation syrienne du Liban n'était plus tolérable, *a fortiori* après l'assassinat de Rafik Hariri en février 2005.

Vis-à-vis de l'Afrique subsaharienne, la détérioration de la diplomatie française apparaît encore plus préoccupante dans la mesure où elle met toujours plus directement en jeu l'image même de la France, compte tenu de la nature habituelle des liens de Paris avec ce continent. Cette détérioration

ne date certes pas d'aujourd'hui et remonte à un bon quart de siècle, avec la conjonction de la remise en cause abrupte de la politique post-coloniale de la France en Afrique et de la conviction technocratique d'une Afrique perçue essentiellement comme un handicap économique et financier – une conviction qui avait notamment conduit à la dévaluation du franc CFA en 1992.

Cependant, elle se sera cristallisée brutalement avec la crise ivoirienne de l'automne 2002. La gestion de cette crise par Paris, tout particulièrement depuis les accords morts-nés de Marcoussis conclus en janvier 2003 sous le parrainage officiel de la France, aura alimenté maintes controverses : force est d'admettre que, pour des raisons diverses, dont certaines ne lui étaient d'ailleurs pas vraiment imputables, la France n'aura jamais été en mesure ni de faire prévaloir sa vision des choses, ni même de dégager une approche politique constante et identifiable; de ce point de vue, les vagues hésitations entre le régime légal du président Laurent Gbagbo et ses opposants des Forces nouvelles (FN) n'auront pas peu contribué à susciter des interrogations sur la crédibilité de la voix de la France, non seulement en Côte d'Ivoire même, mais, au-delà, dans tout ce qu'il est convenu d'appeler le « pré carré français » (17). La réalité sur le terrain est telle que, trois ans après le déclenchement de la crise ivoirienne et un an après le bombardement d'un cantonnement de l'armée française à Bouaké par le pouvoir d'Abidjan, suivi par une riposte française contre l'aviation ivoirienne (novembre 2004), il est peu contestable que les intérêts français perdent dramatiquement du terrain dans ce pays.

Désormais, l'hégémonie économique française a pris fin en Côte d'Ivoire, alors que les marchés locaux s'ouvrent à des concurrents aussi redoutables que les Etats-Unis – qui ont, par exemple, acheté au groupe français Bolloré sa filiale de production du cacao – et, surtout, la Chine, qui s'implante progressivement sur tous les secteurs d'activité. Ainsi donc, si le cas ivoirien n'est pas nécessairement appelé à se reproduire mécaniquement en Afrique, avec ses conséquences dommageables pour la France, il n'en marque pas moins un tournant décisif dans la perception par les Africains de la diplomatie française.

En ce qui concerne l'Europe, l'image de la France ne sort pas non plus particulièrement renforcée par les évolutions récentes. D'un côté, en effet, cette image a subi une certaine altération par référence à un couple franco-allemand largement célébré en France comme le moteur et le garant de l'Europe communautaire, mais souvent décrié par ailleurs – tout particulièrement de la part des nouveaux membres de l'Union issus de l'ancien bloc communiste – comme l'expression même de l'arrogance des puissants. Le bloc franco-allemand n'aura cessé de s'étioler durant la décennie s'étendant

(17) Telle est l'optique de l'ouvrage de Stephen SMITH / Antoine GLASER, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Calmann-Lévy, Paris, 2005, 280 p.

du Traité de Maastricht à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Il semble s'effiloche encore plus avec l'avènement à la chancellerie allemande, en novembre 2005, du *leader* de la CDU Angela Merkel. Il n'en aura pas moins fait preuve de suffisance et de légèreté s'agissant du respect de règles comme celles relatives au Pacte de stabilité.

D'un autre côté, la crise iraquienne, avec, en particulier, l'alignement de pays comme la Pologne ou la Bulgarie sur Washington, aura eu pour effet indirect de jouer contre l'influence française en Europe : ce qui explique la sortie, aussi agacée que controversée, du président Chirac en mars 2003 contre ces nouveaux venus en Europe qui se seraient comportés, selon lui, comme des « *mal polis* », en misant sur l'Amérique au détriment du noyau franco-allemand. En outre, l'échec du référendum français sur le projet de Constitution européenne, le 29 mai 2005, aura eu pour conséquence grave de fragiliser encore davantage la position de la France en Europe. Cette position assez peu enviable se reflète aujourd'hui dans le cavalier seul de la France en Europe sur la question sensible des aides à l'agriculture et dans la perspective du cycle de négociations commerciales de Doha.

En définitive, le bilan le plus éloquent et le plus objectif de la politique européenne de la France se reflète dans l'évolution actuelle de l'Union européenne, qui réveille les démons d'une configuration au sein de laquelle l'atlantisme – sous sa forme traditionnelle incarnée par la Grande-Bretagne ou plus novatrice représentée par les nouveaux pays européens – et le libéralisme exercent une influence dominante. Au sein d'une telle configuration, la France se trouve aujourd'hui menacée de marginalisation relative. Dans un tel affaiblissement se retrouve accessoirement la conséquence d'une perception traditionnellement distante, sinon méfiante, par Paris des institutions européennes : de ce point de vue, il n'est pas anecdotique que la France n'occupe plus aujourd'hui, au sein de la Commission européenne qu'elle dirigea naguère avec éclat au temps de Jacques Delors, qu'un poste anonyme de commissaire aux transports.

Ces deux champs d'application sont loin de s'avérer anodins. Dans l'un et l'autre cas, la France donne désormais l'impression de chercher sa place en permanence en oscillant d'une ligne politique à une autre : entre une volonté de présence et une tentation de distanciation sur le continent africain ; entre un engagement européen assumé et des réflexes de quant à soi dictés tant par les crispations sociales propres à la France que par l'ambition d'une grande politique nationale retrouvée.

Sur un plan plus général, la politique internationale de la France apparaît souvent décalée, voire dans une logique quasi schizophrénique, entre la dénégation de certaines réalités internationales – il en va ainsi de son fort rejet du libéralisme –, qui lui fait encourir un risque de marginalisation, et la prétention toujours présente de proposer au reste du monde un « modèle » dont il est cependant loisible de percevoir les dysfonctionnements comme

les insuffisances. Cette situation se trouve accentuée par le volontarisme radical d'un discours qui semble parfois tourner à vide et risque fort, dans la durée, de ne conserver de gaulliste qu'un certain mimétisme.

La gestion, par la diplomatie française, de la crise iraquienne est assez édifiante de ce point de vue. Elle l'est d'autant plus qu'elle repose sur un paradoxe saisissant. D'une part, la pertinence de l'analyse initiale portée par Paris sur cette crise n'aura cessé d'être confirmée par l'évolution de la situation intérieure de l'Iraq; il en va de même, d'ailleurs, en ce qui concerne le scepticisme affiché d'emblée par la France quant à la détention par Bagdad d'armes de destruction massive, dont on sait désormais qu'elle ne fut qu'imaginaire. D'autre part et, en revanche, au sortir de cette crise, la France n'aura en fin de compte que très modérément tiré parti, en terme d'influence globale, d'une telle justesse d'appréciation. Les résultats bruts de cette crise sont, en effet, éloquentes : en dépit d'une stratégie maximaliste, symbolisée par la menace du veto au Conseil de sécurité des Nations Unies, la France ne sera pas parvenue à éviter *in fine* l'intervention militaire en Iraq; de même aura-t-elle ouvert la voie, fût-ce à son corps défendant, à une stratégie américaine de contournement des Nations Unies, laquelle aura eu pour effet d'affaiblir objectivement cette organisation; enfin, faute pour elle d'avoir su proposer des solutions alternatives autres que le maintien du *statu quo*, elle aura produit l'impression fâcheuse de chercher à protéger la survie du régime de Saddam Hussein – impression caricaturée outrancièrement par les médias anglo-saxons, mais ravivée dernièrement par les retombées du scandale «Pétrole contre nourriture». Sur-tout, il importe de s'interroger sur les raisons d'une telle situation d'échec relatif.

Les interprétations

La première de ces raisons tient à une certaine rigidité de la ligne stratégique assignée jointe à un déficit de pragmatisme. Il y a là une différence substantielle avec la politique du général de Gaulle, qui était elle aussi très critique à l'égard des Etats-Unis (sur la guerre du Vietnam ou sur l'OTAN, par exemple), mais qui avait donné à Washington un gage de fidélité majeur lors de la crise des missiles de Cuba de 1962 : en 2002-2003, au contraire, l'opposition aux Etats-Unis a pris la forme d'une défense crispée, voire absolutiste, de la légalité internationale et de l'ONU en tant que source de la légitimité internationale (18) : d'où l'idée d'une fixation obsessionnelle sur l'Iraq – alors que la France avait été beaucoup moins obnubilée dans le passé par le strict respect des règles internationales, dans le cas de la crise haïtienne, sans parler de sa politique africaine –, qui a pu débou-

(18) Dominique de Villepin précise : «*les Nations Unies sont le lieu où se construisent la règle et la légitimité internationales*», dans un discours prononcé devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 19 mars 2003. Cf. Dominique DE VILLEPIN, *Un autre monde*, L'Herne, Paris, 2003, p. 104.

cher sur des impasses – ainsi du débat hors de propos sur un monde multipolaire, ce dernier ressortissant à une réalité virtuelle comme la mondialisation et ne relevant pas d'une stratégie politique sauf à le confondre conceptuellement avec le multilatéralisme –, voire sur des positions dangereuses comme la profession de foi d'essence pacifiste développée par les responsables français (19).

La seconde raison explicative des difficultés françaises afférentes à la crise iraquienne tient à la forme. Sans céder substantiellement sur le fond, une politique déclaratoire moins agressive ou péremptoire – la rhétorique fût-elle restée brillante – eût sans doute été davantage appropriée à la situation. En l'espèce, la prétention française à se hisser au même niveau que les États-Unis – et à engager avec ceux-ci un bras de fer diplomatique direct – a très vraisemblablement suscité ici ou là quelque réaction admirative, mais cette gestion principalement gesticulatoire aura surtout coûté cher à la France à l'aune de la détérioration aussi durable que calamiteuse de ses relations bilatérales avec Washington, tout en ne renforçant pas d'une manière décisive, sur le plan politique, ses positions à l'égard du monde arabe, hormis un vague sentiment de sympathie populaire qui se reflète d'ailleurs davantage au niveau de la « rue arabe » qu'au niveau des décideurs. Entre l'alignement à la britannique vis-à-vis de Washington et l'attitude qui fut celle de la France au printemps de 2003, peut-être existait-il une marge dont la diplomatie française n'aura su qu'imparfaitement apprécier toutes les nuances. En tout état de cause, il est significatif que cette position française n'ait été suivie ni par Berlin, ni par Moscou, ni par Pékin.

* *
*

Sans doute la critique adressée par Nicolas Baverez à la politique internationale de la France – « *Les mots de la puissance sans les moyens de la puissance* » (20) – apparaît-elle excessivement sévère dans la sécheresse de sa formulation, car elle tend à sous-estimer les atouts non négligeables et de tous ordres que conserve la France dans la situation actuelle. Cependant, elle présente l'intérêt de souligner la perte d'attractivité et d'influence de la France. Une telle évolution n'est ni inéluctable ni désespérée. Elle est préoccupante et, à ce titre, requiert probablement à l'avenir des ajustements politiques, sinon des *aggiornamentos* de plus grande envergure.

(19) Le président Chirac n'hésitant pas, pour sa part, à affirmer publiquement que « *la guerre est toujours la pire des solutions* », dans un discours tenu le 10 mars 2003.

(20) Nicolas BAVEREZ, *op. cit.*, p. 47.

LE PARLEMENT FRANÇAIS ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

PHILIPPE BOURASSÉ (*)

Dans les institutions de la V^e République, mais aussi conformément à une pratique ancienne, l'action diplomatique de la France est l'affaire de l'exécutif. Plus précisément encore, elle s'inscrit, avec la défense, dans le «*domaine réservé*» du Président de la République (1). La Constitution ne fait référence au rôle du Parlement, dans le domaine international, que par deux articles : l'article 35, toujours en vigueur malgré son caractère obsolète, sur la déclaration de guerre, et l'article 53 (2), qui requiert, sous la forme de projets de loi, l'intervention du Parlement pour autoriser la ratification ou l'approbation de traités ou de conventions internationales.

Pour autant, au-delà de cette compétence législative, le Parlement développe une activité internationale nourrie à travers des instruments divers, qui, créés souvent à sa propre initiative, permettent aux parlementaires de s'investir dans l'action internationale, à la fois pour exercer leur pouvoir d'information et de contrôle, mais aussi pour démontrer la spécificité des initiatives d'élus du peuple sur la scène internationale, de nature à apporter à la diplomatie française un surcroît de crédibilité et d'influence. Si la compétence du Parlement en matière de diplomatie est donc d'abord législative, avec les limites posées à son exercice par les textes, les deux assemblées ont également développé des capacités et des outils spécifiques d'action dans le domaine international, qui sont fréquemment regroupés sous le concept, parfois contesté dans sa formulation, de «*diplomatie parlementaire*».

(*) Ancien auditeur de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale (IHEDN, France).

(1) Sur la notion de «*domaine réservé*», formulée en 1959, on relèvera la précision apportée par son auteur, Jacques Chaban-Delmas, lors d'une séance de l'Assemblée – qu'il présidait alors – le 26 avril 1962 : «*lorsque j'ai parlé d'un secteur à réserver au chef de l'Etat, je pensais non pas au chef de l'Etat, mais au général de Gaulle. Il est bien évident [...] que la création ou l'existence d'un tel secteur réservé était propre aux membres de la formation politique*» à laquelle il appartenait, à savoir l'UNR. L'écho de cette précision s'est, depuis longtemps, perdu ...

(2) «*Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.*»

LA PRÉPONDÉRANCE DE LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE

Une marge de manœuvre restreinte...

La Constitution confie au Président de la République le soin de négocier et de ratifier les traités (art. 52). Et, conformément à l'article 53, le Parlement est invité par le gouvernement à se prononcer sur ces traités ou conventions. Plus précisément, ce sont chaque année une quarantaine de projets de loi pour la ratification ou l'approbation de traités et de conventions multilatérales, ces derniers étant d'une importance au demeurant fort variable, qui sont votés par le Parlement, soit environ une loi sur deux. Les conditions d'examen de ces projets de loi sont très particulières. La marge de manœuvre des chambres parlementaires y est restreinte, mais elle a récemment évolué.

La première phase du travail s'effectue au sein des commissions des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, saisies «au fond» de ces projets. En séance publique, où l'ordre du jour est souvent surchargé, l'examen des projets de loi tendant à autoriser l'approbation ou la ratification de traités prend peu de temps et, ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le projet de loi ne comporte qu'un article unique, rédigé de façon très concise «*est autorisée l'adhésion à l'accord ...*» ou «*l'approbation*» ou «*la ratification de l'accord entre la France et le gouvernement*» de tel ou tel Etat. Le débat porte naturellement sur le texte annexé, c'est-à-dire le traité ou la convention proprement dits, qui en constituent le cœur. Il peut susciter l'intervention de nombreux parlementaires si l'importance de l'accord le justifie. Cependant, une forte proportion de traités, qui n'ont pas d'impact politique significatif, n'entraînent que l'intervention du ministre, suivie de celle du rapporteur, avant le passage au vote de l'article unique. Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit même, depuis 1998, une procédure d'examen simplifiée spécifique pour ces projets de loi, sans débat. Dans ce cas, le président de séance «*met directement aux voix l'ensemble du texte, sauf décision contraire de la Conférence des présidents*» (3).

Une autre raison de la relative célérité des débats en séance publique sur ces projets de loi tient à la faible marge d'action laissée au Parlement en la matière : celui-ci n'a d'autre choix que de les accepter ou de les rejeter, cette dernière éventualité étant exceptionnelle et n'ayant jusqu'à présent pas été réalisée sous la V^e République. Le Conseil constitutionnel affirme ainsi explicitement, dans une décision du 9 avril 2003 (4) : «*le seul pouvoir reconnu au Parlement en matière de traités internationaux par la Constitution est celui d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation dans les cas mentionnés à l'article 53*». En réalité existe une troisième option

(3) Règlement de l'Assemblée nationale, art. 107.

(4) *Journal officiel*, 14 et 15 avr. 2003

intermédiaire : une assemblée peut ajourner sa décision. Le Règlement de l'Assemblée nationale, en son article 128, 2^e alinéa, le prévoit expressément sur ces projets de loi : « *l'Assemblée conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement [...]* ». Au Sénat, une procédure identique peut être suivie par le biais de la demande de « renvoi en commission ».

Cependant, les effets d'une telle procédure dans les deux assemblées ne peuvent qu'être limités dans le temps : le gouvernement doit donner son accord et peut demander qu'il soit procédé à l'examen du texte dans la même journée. S'il ne le demande pas, le délai peut être sensiblement plus long, de quelques semaines à plusieurs mois, le gouvernement restant maître de l'ordre du jour prioritaire. Dans ce cas, la demande d'ajournement ou de renvoi en commission prend toute son importance politique. Ces procédures permettent en effet à chaque assemblée d'exprimer sa propre appréciation sur un acte diplomatique, en se fondant sur le comportement du pays partenaire ou sur l'analyse du contexte régional où ce pays s'inscrit. Elles permettent de poser ainsi la question de l'opportunité, sinon du traité lui-même, au moins du moment choisi pour en autoriser la ratification et de solliciter des garanties politiques ou juridiques supplémentaires avant de se prononcer. Il en fut ainsi de la demande d'ajournement formulée en février 1997 par M. Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen avec Israël. Ce fut également le cas sur un traité d'extradition avec les Etats-Unis, la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale ayant souhaité obtenir des assurances sur les conditions d'application, aux Etats-Unis, de la peine de mort que pourrait encourir une personne extradée de France.

...qui a récemment sensiblement évolué

La compétence législative s'exprime habituellement par voie d'amendements. Force est de constater que le recours à ceux-ci sont, pour les projets concernant traités et conventions, soumis à des règles ou à des pratiques très spécifiques. Le texte même de la convention ou du traité n'est pas susceptible d'être amendé. Tel n'est pas – ou plus – le cas du projet de loi proprement dit, qui en autorise l'approbation ou la ratification : l'exemple le plus connu et qui innova en la matière est le projet de loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997 et soumis aux assemblées en mars 1999. Pour s'assurer du soutien d'un Parlement fort réservé sur un traité européen qui ne permettait aucune avancée dans le domaine des institutions de l'Union, le gouvernement ajouta, par amendement, un article 2 au projet, prévoyant que « *la République française exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du Traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne, afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace* ».

et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion».

Comme l'indique le débat de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale du 3 février 1999 (5), le Règlement de l'Assemblée excluait alors la possibilité d'un amendement parlementaire à tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification. Son article 128 1^{er} alinéa précisait ainsi que, lorsque l'Assemblée est saisie d'un tel projet, «*il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être déposé d'amendement*». On notera qu'une telle disposition, aussi explicite, ne figure pas dans le Règlement du Sénat, dont l'article 47 prévoit seulement que, lorsqu'il est saisi d'un tel projet de loi, «*il n'est pas voté sur les articles de ce traité, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification*». Le silence du Règlement du Sénat à l'endroit d'éventuels amendements à ce type de projet de loi devait inciter par la suite l'Assemblée nationale à modifier l'article 128, arguant de ce que le Conseil constitutionnel, saisi de plein droit sur la constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires, n'avait pas trouvé à redire à la rédaction du Règlement du Sénat, autorisant ainsi implicitement le dépôt d'amendements.

A cet égard, c'est l'examen, par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, d'un projet de loi autorisant la ratification de plusieurs conventions internationales qui a permis de clarifier la situation juridique du droit d'amendement des parlementaires en la matière. Ce projet de loi concernait la ratification de six conventions, négociées dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT), concernant la marine marchande et les droits des marins et gens de mer. Le rapporteur du projet à la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale (6) s'est alors élevé contre la procédure suivie par le gouvernement et tendant à soumettre au Parlement un projet unique pour ces six conventions. Cela l'a ensuite conduit à mettre en cause l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale interdisant le dépôt d'amendements, notamment d'amendements de suppression d'un article : il était considéré que l'Assemblée ne pouvait, dès lors, qu'adopter ou rejeter les six articles du projet en bloc – un par convention –, alors que, dans l'absolu, les prérogatives du Parlement auraient pu le conduire à ne rejeter qu'une ou plusieurs des conventions proposées (7) et que, au surplus, une telle faculté était déjà ouverte au Sénat. La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale avait alors ajourné l'examen du texte dans l'attente d'une réforme de son règlement intérieur.

(5) Assemblée nationale, *Bulletin des commissions*, n° 19, session 1998-1999.

(6) M. Guy LANGAGNE, *Rapport AN*, n° 759, 26 mars 2003 (XII^e législature).

(7) Ce qui n'était, en l'occurrence, dans l'intention d'aucun député.

La modification du règlement de l'Assemblée nationale fut votée en séance publique le 26 mars 2003. Le premier alinéa de l'article 128 se vit amputé du membre de phrase «*et il ne peut être déposé d'amendement*». Dans sa décision du 9 avril 2003 (8) précitée, le Conseil constitutionnel a validé la constitutionnalité de la modification proposée, sous une réserve d'interprétation d'ailleurs également applicable à l'article 47 du Règlement du Sénat, précisant que ces dispositions «*ne sauraient être interprétées comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification*». Qu'en est-il ensuite de la faculté, pour ces mêmes parlementaires, d'user de leur droit d'initiative législative dans ce domaine? Un député, un sénateur, peut-il déposer une proposition de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'un traité?

Cette solution est juridiquement possible, même si son éventualité suppose que deux conditions spécifiques essentielles, liées à la nature même de la matière en cause, soient réunies : d'abord que cette proposition de loi porte sur un instrument international (traité ou convention) déjà signé par la France selon les formes habituelles (art. 52 de la Constitution), ensuite que, en application de l'article 54 de la Constitution, l'engagement international en question ne comporte pas une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver ne pouvant intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Une telle démarche parlementaire pourrait ainsi se concevoir pour accélérer le processus de ratification et souligner l'importance politique d'un accord auquel la France aurait souscrit. En effet, entre la signature d'un traité ou d'une convention internationale par l'autorité française habilitée et son passage devant le Parlement s'écoule fréquemment un long délai, qui, lié très souvent à de lourdes procédures de consultations interministérielles, donne un mauvais signal quant à la détermination de l'exécutif à engager réellement la France dans le dispositif qu'il a pourtant formellement accepté. Cela fut notamment le cas pour la Convention de Rome portant création d'une Cour pénale internationale – une proposition de loi tendant à autoriser sa ratification fut déposée à l'Assemblée nationale. Ce pourrait l'être pour la Convention de l'UNESCO, signée en octobre 2005, sur la diversité culturelle, sur laquelle plusieurs parlementaires (9) ont manifesté leur souhait de voir s'engager rapidement la phase de ratification.

La possibilité juridique de déposer une proposition de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'un instrument international est d'ailleurs désormais d'autant plus plausible que, lors de la discussion à l'Assemblée

(8) *Journal officiel*, 14 et 15 avr. 2003.

(9) Au moment de la rédaction de ces lignes – 4 janvier 2006 –, aucune proposition de loi n'a été déposée en ce sens.

nationale de la loi du 30 juillet 2003 relative à la chasse, c'est par la voie d'un amendement parlementaire à ce texte que fut adoptée, sans débat spécifique, la convention dite AEWA (African Eurasian Waterbird Agreement) sur la conservation et la gestion des espèces migratoires. Cette procédure n'a pas été contestée en séance par le gouvernement et constitue ainsi une « première ».

Cela étant, pas davantage dans le domaine international que dans tout autre, la compétence du Parlement n'est limitée à sa seule mission de législation. La diversité et la richesse des enjeux internationaux, la menace universelle que peut amener l'évolution de certains pôles de crises, de même que le développement de nombreux centres d'analyses stratégiques ont concouru à impliquer toujours plus les parlementaires et l'assemblée à laquelle ils appartiennent dans l'action internationale.

L'ACTION INTERNATIONALE EXTRA-LÉGISLATIVE DU PARLEMENT

Les présidents de chacune des deux assemblées et leurs commissions des Affaires étrangères assurent une part importante de la responsabilité internationale du Parlement.

Les initiatives des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat

Le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale ont progressivement développé une fonction internationale propre. Celle-ci dépasse le seul rôle protocolaire qui les fait figurer en bonne place sur l'agenda de tout chef d'Etat étranger en visite officielle en France.

Chacun des deux présidents effectue des déplacements à l'étranger qui peuvent revêtir une signification politique particulière. Il en est ainsi du déplacement effectué, en 2005, en Turquie, par M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, en compagnie des présidents des groupes politiques de l'Assemblée, à un moment où la candidature de ce pays à l'Union européenne faisait l'objet, en France, d'un débat intense. Le président du Sénat a, pour sa part, axé une part de son action internationale sur la promotion du bicamérisme dans le cadre de la démocratie parlementaire. A l'initiative de M. Christian Poncelet a été créée, en 2000, l'Association des Sénats d'Europe, puis le Forum des Sénats du monde, lui-même décliné régionalement avec les forums des Sénats et Secondes chambres d'Afrique et du monde arabe.

Parallèlement à certaines rencontres internationales organisées entre chefs d'Etat et de gouvernement, les présidents des deux assemblées françaises se réunissent souvent avec leurs homologues étrangers. C'est ainsi que

se tiennent régulièrement les réunions des présidents des parlements des pays membres du G8 (10) ou de ceux du dialogue euro-méditerranéen «5 + 5» (11). Ces rencontres contribuent à promouvoir une dimension parlementaire spécifique aux sujets abordés dans la réunion des «exécutifs», permettant aussi de développer un lien relationnel étroit entre les présidents d'assemblée, à l'instar de celui qui existe entre les responsables gouvernementaux. Ainsi peut s'instaurer, à ces occasions, une sorte de «parité» internationale des pouvoirs, législatif et exécutif.

Enfin, le Bureau de chaque assemblée a créé en son sein une délégation «à la coopération interparlementaire» (Sénat), «chargée des activités internationales» (Assemblée nationale), dont les fonctions consistent à coordonner les actions internationales de leurs présidences respectives. Parmi ces actions, les missions d'observation d'élections dans des pays étrangers représentent une part importante. Si c'est, à l'Assemblée nationale, la délégation du Bureau qui est en charge de décider de l'opportunité et de la composition de ces missions, cette prérogative, au Sénat, relève de son seul président. Ces missions conduisent les parlementaires à vérifier la régularité d'opérations électorales dans certains pays qui le demandent expressément. Cette demande préalable est d'ailleurs l'une des conditions requises pour que de telles missions soient organisées. Trois autres préalables sont également posés : le caractère exceptionnel des élections et «l'importance politique du pays», un avis du ministère des Affaires étrangères et la garantie de pouvoir suivre librement, sur place, le déroulement des élections.

La présidence de chacune des deux assemblées s'est également activement et concrètement investie dans la coopération interparlementaire. Chaque assemblée s'est ainsi dotée d'une direction des relations internationales, dont l'une des missions consiste à mettre en œuvre une assistance technique – formation, échanges de fonctionnaires, *etc.* – au profit de parlements de pays ayant acquis récemment leur indépendance ou recouvré la démocratie – Cambodge, Bosnie-Herzégovine, Afghanistan – ou encore d'Etats désireux de moderniser leur mécanique parlementaire – comme plusieurs pays d'Europe centrale et orientale au moment de leur intégration dans l'Union européenne.

L'information et le contrôle, missions traditionnelles

Une large part des moyens d'action des parlementaires dans la vie internationale relève traditionnellement de «*l'information et du contrôle*» confiés en l'espèce aux commissions des Affaires étrangères. Ainsi, le Règlement du Sénat (art. 21) comme celui de l'Assemblée nationale, (art. 145) prévoient la possibilité, pour les commissions permanentes, de désigner des missions

(10) Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie.

(11) Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie, Espagne, France, Italie, Malte et Portugal.

d'information sur les questions relevant de leur compétence. De même, l'article 22 du Règlement du Sénat prévoit que les commissions permanentes assurent l'information du Sénat «*pour lui permettre d'exercer [...] son contrôle sur la politique du gouvernement*», sans pour autant y associer une procédure particulière.

Les missions d'information instituées par les commissions des Affaires étrangères peuvent concerner aussi bien un pays ou une région qu'une thématique plus générale de l'actualité internationale – mondialisation, terrorisme, prolifération nucléaire, *etc.* Dans les deux cas, ces missions, composées généralement de deux à six parlementaires, effectuent des déplacements dans les pays concernés et procèdent parallèlement à des auditions d'experts ou de fonctionnaires.

Les déplacements de missions d'information à l'étranger ont une signification particulière en ce que les parlementaires sont porteurs d'une légitimité spécifique, distincte de celle de l'exécutif, même si les deux légitimités sont complémentaires et n'entraînent guère de concurrence de fond. Cette marge de manœuvre accrue, cette liberté d'action et de propos liée au statut de parlementaire, le caractère pluraliste des délégations – formées de représentants des différents groupes politiques – permettent ainsi que certains messages soient délivrés à des responsables étrangers, que certaines rencontres avec tel ou tel dirigeant soient possibles, alors même qu'elles seraient délicates pour un membre du gouvernement : songeons ainsi aux déplacements de députés et sénateurs en Libye, au moment où les relations officielles entre les deux pays étaient au plus bas niveau. Les visites de délégations parlementaires permettent ainsi de relayer, d'approfondir et d'expliquer une diplomatie. Ce rôle, qui est aussi celui des groupes interparlementaires d'amitié, relève donc essentiellement du «*démultiplicateur d'influence*».

Quant aux autres activités d'information assurées par les commissions des Affaires étrangères pour leur permettre d'exercer leur contrôle sur la diplomatie conduite par le gouvernement, elles regroupent le «*quotidien*» de ces commissions : auditions aussi régulières que possible du ministre des Affaires étrangères sur l'actualité internationale ou encore, sur un thème précis, d'experts français ou étrangers, d'ambassadeurs en poste à Paris, *etc.* Dans ce cas, il ne s'agit pas tant de contrôler, au sens strict du terme, l'action diplomatique, que de recueillir, aux meilleures sources possibles, des éléments d'analyse de la situation internationale, de nature précisément à donner aux élus les moyens d'apprécier la ligne diplomatique suivie par le gouvernement sur tel ou tel sujet.

Cette fonction d'information des commissions des Affaires étrangères et de Défense (12), mais aussi du Parlement en général, prend une importance

(12) Au Sénat, la commission des Affaires étrangères et de la Défense constitue une entité unique, ce qui n'est pas le cas à l'Assemblée nationale.

particulière dans les situations de crise, lorsque le gouvernement entend y engager les forces armées. C'est la question de la compétence du Parlement sur l'autorisation d'engager des forces dans les opérations extérieures (OPEX) qui est ainsi posée. Rien, dans la Constitution, n'oblige le gouvernement à solliciter l'accord formel du Parlement pour engager des unités militaires françaises au sein d'une opération multinationale décidée, par exemple, dans le cadre de l'ONU. En revanche, le gouvernement a toute latitude pour demander au Parlement de se prononcer sur une telle décision. Le seul cas à ce jour remonte à la première guerre du Golfe, en janvier 1991, lorsque le gouvernement, à l'Assemblée nationale, a engagé sa responsabilité (art. 49, 1^{er} alinéa) et a demandé au Sénat d'approuver une déclaration de politique générale (art. 49, 4^e alinéa). En revanche, si une telle démarche n'a jamais été réalisée pour d'autres engagements militaires sensibles – Kosovo, Côte d'Ivoire... –, une procédure régulière d'information et de consultation a été mise en place entre le gouvernement et le Parlement aux temps forts de chaque crise : débats en séance publique, audition des ministres responsables – Défense, Affaires étrangères – par les commissions compétentes, mais aussi de façon plus novatrice, réunions d'information régulières par le Premier ministre, avec les présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense et ceux des groupes politiques.

La première guerre du Golfe aura aussi été l'occasion d'une autre innovation. Le 13 août 1990, le Président de la République a demandé à 12 personnalités politiques de la majorité et de l'opposition, dont de nombreux parlementaires, de se rendre dans plusieurs pays d'Asie, d'Amérique latine, du Proche et Moyen-Orient, pour expliquer à leurs dirigeants la position de la France sur cette crise et les raisons de son engagement militaire programmé. Même si cette démarche pouvait répondre en partie à une préoccupation de politique intérieure, elle n'en a pas moins illustré, d'une part, la réalité d'un consensus sur les grands choix diplomatiques et, d'autre part, la fonction de légitimation que des parlementaires – dont les deux présidents des commissions des Affaires étrangères de l'époque, MM. Jean Lecanuet et Michel Vauzelle – peuvent apporter à la diplomatie gouvernementale.

Cependant, c'est aussi dans ces hypothèses où la diplomatie recourt aux moyens militaires, que l'information du Parlement fait quelquefois défaut. Une meilleure association du Parlement aux décisions gouvernementales en la matière a été réclamée par plusieurs députés et sénateurs, en particulier pour ce qui est des traités de défense ou des accords de sécurité ou de coopération militaire conclus par la France. Certes, ceux-ci n'entrent pas tous dans le champ d'application de l'article 53 de la Constitution, mais la mise en œuvre de certaines de leurs clauses peut néanmoins conduire à l'engagement de forces militaires dans le pays partenaire. Or, le Parlement n'est pas

même informé de la conclusion de certains traités ou accords de cette nature (13).

Enfin, de sa propre initiative, le gouvernement associe des parlementaires à des événements particuliers, telles certaines grandes conférences ou réunions internationales. Ainsi, plusieurs parlementaires participent en observateurs aux réunions de négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou, chaque année, à l'Assemblée générale de l'ONU à New York, au sein d'une délégation présidée par le ministre des Affaires étrangères.

La spécificité du domaine européen

Le rôle du Parlement en tant qu'acteur diplomatique s'est progressivement accru pour tout ce qui concerne le fonctionnement de l'Union européenne. Situation *a priori* paradoxale, au moment où chacun s'accorde à reconnaître que, désormais, les questions communautaires ne relèvent plus vraiment des relations internationales au sens traditionnel du terme. Plusieurs raisons à cela : les institutions mêmes de l'Union, dotée d'un Parlement élu au suffrage universel et d'un exécutif – la Commission –, l'existence de politiques communes et de compétences propres, à partir desquelles se développe une activité normative autonome des institutions de l'Union, sont autant d'éléments qui concourent à donner une nature spécifique aux relations entre Etats membres, distinctes de celles qui ont habituellement cours entre Etats et distinctes aussi des coopérations interétatiques au sein des organisations intergouvernementales traditionnelles – ONU, OTAN... Pour autant, parallèlement à ce mouvement de fond qui, traité européen après traité européen, a conduit à accroître les compétences de l'Union, un mouvement symétrique tend à préserver et même à promouvoir le pouvoir de contrôle et, plus généralement, le droit de regard des parlements nationaux. Plusieurs dispositions constitutionnelles, mais aussi des pratiques innovantes, illustrent cette évolution.

Le principal instrument qui a conféré au Parlement un réel pouvoir d'expression résulte de l'article 88-4 de la Constitution, instauré en 1992 puis élargi en 1999. Aux termes de cet article, «*le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les*

(13) Cf. François LAMY, *Rapport d'information de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale (XI^e législature)*, n° 2 237, 8 mars 2000.

projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.» La deuxième phrase de cet article permet donc à chaque assemblée, le cas échéant, d'adopter une résolution dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Bien qu'elle n'ait jamais été utilisée, cette faculté est emblématique car elle est le seul canal dont dispose aujourd'hui le Parlement pour émettre un avis sur une question internationale. En effet, contrairement à bien de ses homologues, le Parlement français ne dispose pas, en dehors du cas d'espèce, de droit de résolution (14).

Pour l'application de l'article 88-4, l'article 73 *bis* du Règlement du Sénat précise ainsi que la délégation pour l'Union européenne est chargée d'opérer un «*tri*» entre les quelque 300 projets ou propositions d'actes et documents émanant chaque année d'une institution de l'Union. Après examen de ces textes, la délégation peut soit conclure au dépôt d'une proposition de résolution – transmise alors à la commission compétente –, soit adopter des conclusions transmises au gouvernement, soit adresser une lettre au gouvernement à propos d'une question précise soulevée par le texte concerné, soit attirer l'attention de la commission compétente, qui juge alors de l'opportunité d'intervenir, soit, enfin, décider de ne pas intervenir.

Au-delà des dispositions constitutionnelles, une pratique nouvelle a aussi permis, à deux reprises, d'associer les parlementaires nationaux à l'élaboration d'un traité. Ce fut d'abord le cas pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, insérée ensuite dans le Traité de Nice (2000) puis, plus récemment pour le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe. Dans les deux cas, dans le cadre d'une «Convention», des parlementaires nationaux ont été associés aux représentants des gouvernements, de la Commission européenne et du Parlement européen pour l'élaboration d'une norme internationale. En dehors de ces deux cas précis, propres au domaine communautaire et à sa spécificité, il serait vain d'espérer voir appliquer cette recette à l'élaboration de traités ou conventions «ordinaires», ne serait-ce que parce qu'une telle pratique irait à l'encontre de l'esprit et de la lettre des articles 52 et 53 de la Constitution.

C'est aussi dans le cadre de l'Union européenne que fut créée, en mai 1989, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (la COSAC). Cette décision, prise dans le cadre d'une réunion des présidents des parlements nationaux des pays membres fut consacrée ensuite par un protocole annexé au Traité d'Amsterdam. La COSAC réunit ses délégués – six parlementaires

(14) Le sujet avait d'ailleurs été évoqué lors des différents débats portant sur la reconnaissance par la loi du génocide arménien. D'aucuns faisant valoir que le droit de résolution aurait permis une expression parlementaire sur ce sujet sans passer par le support législatif compte tenu des problèmes juridiques et autres que cela pose : peut-on légiférer sur une réalité historique, etc.

par pays membre (15) et trois des chaque pays candidat – deux fois par an, dans la capitale du pays qui exerce la présidence tournante de l'Union.

De plus, depuis 1991, les présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense des parlements des pays membres et candidats se réunissent, également deux fois par an, dans la capitale du pays présidant l'Union. Les débats portent tout particulièrement sur la politique étrangère et de sécurité et la politique européenne de défense.

Face à ce mouvement constant d'une implication croissante des parlements nationaux dans les questions européennes et sur la question de l'influence de l'Union sur la scène internationale, on relèvera comme un autre paradoxe la récente modification de la Constitution française, prévoyant que, désormais, les projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne seront soumis systématiquement à référendum et non plus à la procédure parlementaire de l'article 53. Cette modalité référendaire est certes parfaitement démocratique, mais elle conduit à figer dans le marbre une démarche qui, jusqu'à présent, s'agissant d'un projet de loi sur un traité ou une convention internationale, ne relevait que de l'appréciation, au cas par cas, du Président de la République.

Les instruments interparlementaires

Les assemblées parlementaires internationales

Les années d'après guerre ont vu se multiplier les assemblées parlementaires internationales, en particulier dans les domaines de la défense et de la sécurité, de la coopération paneuropéenne et des droits de l'homme. Ces assemblées – non permanentes (16) – sont autant de structures où des parlementaires des pays membres de l'organisation internationale à laquelle l'assemblée considérée est rattachée débattent des sujets relevant de sa compétence.

L'Assemblée parlementaire de l'OTAN a été créée en 1955, lors de la première conférence annuelle réunissant les parlementaires des pays membres. Elle se veut un «*forum essentiel au dialogue parlementaire international*» sur des «*thèmes relevant [...] de la sécurité, de la politique, de l'économie*» et entend «*promouvoir entre parlementaires des pays alliés la compréhension mutuelle des grands problèmes de sécurité qui se posent au partenariat transatlantique*». Elle regroupe aujourd'hui 248 parlementaires issus des 26 pays membres, auxquels s'ajoutent 59 délégués des 13 parlements associés – pays européens non membres de l'OTAN, dont l'Ukraine et la Russie. Le Parlement français y délègue 7 sénateurs et 11 députés.

(15) Pour la France, ce sont des membres des délégations pour l'Union européenne de chaque assemblée.

(16) Même si certaines d'entre elles disposent d'un secrétariat permanent.

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a été créée en 1990 lors du Sommet de Paris qui, pour relancer le processus de coopération et de sécurité en Europe, a adopté la «Charte de Paris pour une nouvelle Europe» prévoyant, entre autres choses, la création d'une assemblée parlementaire. Les 317 membres qui la composent aujourd'hui sont désignés par les parlements de chacun des 55 pays parties à l'OSCE. La délégation française, forte de 13 membres, regroupe 8 députés et 5 sénateurs. Cette assemblée a pour mission d'évaluer la mise en œuvre des objectifs de l'OSCE, de débattre des sujets traités par le Conseil ministériel et par les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement, de promouvoir des mécanismes pour la présentation et le règlement des conflits, de favoriser le renforcement des institutions démocratiques dans les Etats participants et, enfin, de contribuer au développement des structures institutionnelles de l'OSCE et des relations entre les institutions existantes de l'OSCE.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a été créée par le Traité de Londres du 5 mai 1949 instituant le Conseil de l'Europe. Le traité prévoit un système formel d'échanges entre le Comité des ministres, d'une part, et l'Assemblée parlementaire, d'autre part : demandes d'avis du comité, recommandations de l'Assemblée au Comité et vote de résolutions engageant alors les seuls parlementaires signataires. L'assemblée comprend aujourd'hui 315 délégués titulaires et la délégation française s'élève à 18 membres, 12 députés et 6 sénateurs – on notera que cette délégation est identique à celle de l'assemblée parlementaire de l'UEO.

L'Assemblée parlementaire de l'UEO a été créée en 1954 par le Traité de Bruxelles modifié. Ce traité est toujours en vigueur et donc, avec lui, l'assemblée qu'il a créée. Depuis le transfert des activités opérationnelles de l'UEO à l'Union européenne, en 2000, elle entend «*remplir les fonctions d'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense*», dans la mesure où la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) reste une politique intergouvernementale.

Au sein de ces diverses assemblées, le rôle des délégués français est, comme celui de leurs collègues, de participer aux débats mais aussi de s'exprimer et prendre parti sur les résolutions, recommandations ou avis, qui en résultent.

L'Assemblée de l'Union interparlementaire (UIP) est l'enceinte la plus ancienne, puisqu'elle a été créée en 1889. Elle n'est, contrairement aux précédentes, rattachée à aucune organisation intergouvernementale existante et concourt à la promotion des valeurs de la démocratie représentative et des institutions parlementaires qui la mettent en œuvre, en s'attachant tout particulièrement à la défense et à la protection des droits de l'homme. L'assemblée regroupe des représentants des parlements des 143 pays membres.

L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), créée en 1967 sous le nom d'Association internationale des parlementaires de langue française, a pris son actuelle dénomination en 1998, illustrant ainsi sa vocation d'organisation interparlementaire des pays de la francophonie, à compétence consultative. Elle œuvre aux côtés d'une institution intergouvernementale, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie. Elle émet des avis et des recommandations à l'intention de la Conférence ministérielle de la Francophonie et intervient devant les chefs d'Etat lors des sommets. Sa réflexion porte sur les questions telles que les libertés politiques, l'espace économique francophone, l'éducation, la place du français dans les relations internationales... et adopte des résolutions dans les domaines politique, économique, social et culturel. La section française regroupe 150 membres – 90 députés et 60 sénateurs.

La présence d'élus nationaux au sein de ces diverses enceintes interparlementaires permet de recueillir une information internationale propre à leur domaine de compétence. Il revient ensuite aux parlementaires de diffuser cette information par la publication de rapports et, surtout, par le vote de résolutions, avis ou recommandations, de formaliser l'expression d'une analyse spécifiquement parlementaire sur un événement particulier ou, plus largement, sur l'évolution de l'environnement international. L'appartenance de députés et sénateurs aux différentes délégations constitutives de ces assemblées permet d'entretenir, en retour, au sein du Parlement français, une « veille » et une expertise particulières, propres à enrichir les débats en séance publique portant sur l'actualité internationale, au demeurant encore fort rares.

Il est également une dimension informelle importante, propre à ces assemblées interparlementaires. Celles-ci sont, par définition, le lieu de rencontre d'élus de différents pays qui trouvent là, en dehors même des réunions de travail ou des séances plénières, l'occasion de confronter leurs points de vue ou ceux de leurs gouvernements respectifs sur un événement ou une crise internationale. Ainsi, les réunions de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, après le déclenchement de la guerre d'Iraq en mars 2003, ont été l'occasion, pour les parlementaires européens et américains, de débattre et de s'expliquer sur un sujet qui a divisé nombre d'entre eux. Il en est de même des réunions de l'Assemblée parlementaire de la francophonie où sont évoquées, y compris de façon informelle, les crises qui affectent l'Afrique francophone et où peuvent même être élaborées des missions parlementaires de « bons offices ».

Les groupes interparlementaires d'amitié

Ce n'est que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale que les groupes interparlementaires d'amitié ont été reconnus explicitement par le Bureau de chacune des deux assemblées.

Pour leur constitution, au Sénat, le Bureau, qui a compétence pour l'autoriser, vérifie l'existence de «*relations officielles*» entre la France et le pays concerné, ce qui ne l'empêche pas d'y ajouter des conditions d'opportunité. L'Assemblée nationale, pour sa part, prévoit que des groupes d'amitié peuvent être constitués avec tout pays membre de l'ONU, sous réserve du respect de différents critères, comme l'existence d'un parlement et de relations diplomatiques de la France avec le pays concerné.

La situation d'un groupe interparlementaire d'amitié peut aussi être tributaire des évolutions politiques qui affectent le pays partenaire au-delà même de ces critères objectifs. La condition d'appartenance à l'ONU n'a pas empêché la création d'un groupe France-Suisse avant que ce pays n'adhère à l'Organisation, ni celle du groupe France-Québec. Les situations politiques d'un pays peuvent justifier également la suppression du groupe d'amitié concerné ou un changement de statut en «*groupe d'étude à vocation internationale*» lorsque le pays partenaire s'éloigne par trop des standards de la démocratie parlementaire.

Des créations peuvent revêtir une dimension plus politique : création d'un groupe sénatorial d'information sur le Tibet, d'un groupe d'information et de contact sur les relations franco-palestiniennes... Ces groupes, distincts des groupes interparlementaires d'amitié *stricto sensu*, expriment la volonté des parlementaires de témoigner d'une solidarité spécifique avec un peuple, en dépit de l'absence des critères juridiques habituellement requis.

A l'Assemblée nationale existent 171 groupes d'amitié ou groupes d'études à vocation internationale, une quarantaine d'entre eux étant regroupés sur une base régionale – France Amérique centrale, Caraïbes, France Afrique australe ... Au Sénat existent 63 groupes d'amitié bilatéraux et 16 regroupant plusieurs pays «*formant une entité géographique et historique*».

Les activités des groupes d'amitié reposent surtout sur des échanges, des rencontres entre parlementaires des deux pays. Ces rencontres ont lieu de façon alternée dans l'un ou l'autre des pays – déplacement à l'étranger de délégations de groupes français, accueil en France de parlementaires du pays partenaire. Les déplacements de parlementaires français donnent lieu à la publication de rapports faisant le point sur la situation du pays. De plus en plus, ces activités dépassent les seuls entretiens ou débats sur des sujets d'intérêt commun pour devenir plus opérationnelles : aide, par le biais de colloques économiques, à l'établissement de contacts entre investisseurs et entreprises français avec des représentants du pays concerné, actions de coopération décentralisée, etc.

* *

*

De cet ensemble assez divers d'outils que le Parlement a progressivement fabriqués pour développer une activité internationale spécifique, que ressort-il ?

A priori, la notion de diplomatie parlementaire ou d'activité parlementaire internationale apparaît quelque peu artificielle. Après tout, les plateformes et programmes politiques des campagnes électorales ne portent que marginalement sur les questions internationales et les députés et sénateurs ne sont pas jugés par leurs électeurs – sauf exception – essentiellement sur les positions qu'ils ont prises durant leur mandat sur telle ou telle action diplomatique ou crise internationale.

Malgré tout, l'implication d'un parlementaire dans l'actualité du monde lui permet, dans sa circonscription, d'être à même de répondre aux inquiétudes et aux interrogations de ses interlocuteurs sur des sujets internationaux qui, même s'ils n'ont pas d'impact direct sur leur vie quotidienne, nécessitent des explications : flux migratoires, insécurité face au terrorisme, engagements de militaires français dans des opérations extérieures, crises humanitaires, conflits sans fin d'Afrique ou du Proche-Orient... Aucun élu ne peut rester sans réponse sur ces questions au motif que ses prérogatives constitutionnelles ne lui confèrent pas de pouvoir en la matière. Le discours politique ne peut plus aujourd'hui faire abstraction de ces questions, dans la mesure où elles se sont imposées dans la vie publique nationale et dans les débats citoyens. Tout ce qui concourt à l'information du Parlement sur la réalité internationale apparaît plus important et justifié encore aujourd'hui qu'hier.

Cette nécessité, pour les parlementaires, de prendre davantage en compte la complexité de la vie internationale et les différents instruments mis en place à cette fin permet-elle d'aller jusqu'à parler de « diplomatie parlementaire » ? Cette expression est parfois contestée, au motif que chacun des deux termes s'exclut l'un l'autre : dans nos institutions, la diplomatie est avant tout affaire d'exécutif et le Parlement ne saurait en conduire une qui lui soit propre. L'expression démontre cependant que les élus nationaux, comme l'assemblée à laquelle ils appartiennent, peuvent être tentés d'exprimer, par ces multiples canaux progressivement mis en place, une analyse et un jugement sur l'actualité et la politique internationales, sur le rôle de la France dans le monde, comme ils le font sur l'actualité et la politique intérieures.

A cela près qu'un consensus politique assez remarquable et relativement unique en Europe est presque toujours systématiquement observé, lors des grandes crises, sur les options diplomatiques gouvernementales qu'elles provoquent. Ce qui conduirait à parler davantage d'une « appropriation parlementaire » de la diplomatie définie et conduite par le Président de la République et le gouvernement, dont les élus peuvent devenir, s'ils le décident ainsi, un relais privilégié et un démultiplicateur d'influence. La charge

de la preuve est ainsi, en quelque sorte, inversée : ce n'est pas au Parlement qu'il revient d'initier une diplomatie propre, mais à l'exécutif de veiller scrupuleusement à ce que les conditions de forme et de fond soient réunies pour préserver et conforter cette « appropriation parlementaire de la diplomatie » qui, si elle venait à manquer à un gouvernement, fragiliserait la pertinence et la force de sa politique étrangère.

LA CHAÎNE D'INFORMATION INTERNATIONALE POUR LA FRANCE

AUX PRISES AVEC D'ANCIENNES RÉALITÉS

PAR

GERALD ARBOIT (*)

Comme l'année précédente, il aura fallu la promesse d'un nouveau débat budgétaire de la communication pour relancer, en 2005, la question de la création de la Chaîne française d'information internationale (CFII), puisque la provision de trente millions d'euros, votée sur injonction présidentielle, n'avait pas été utilisée (1). Les vicissitudes politico-médiatiques de 2005 n'ont pas permis aux deux maîtres d'œuvre du projet, les PDG de France Télévisions, Marc Tessier, et de TF1, Patrick Le Lay, d'avancer sereinement. Les conséquences fâcheuses du référendum européen ont emporté son plus fervent supporter, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, remplacé par son ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin. Presque concurremment, le mandat de Marc Tessier n'a pas été renouvelé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui lui a préféré l'animateur de «Des racines et des ailes», Patrick de Carolis. Ces changements ont fait resurgir les contradictions internes du projet de rationaliser l'audiovisuel extérieur de la France.

Tout à ces querelles franco-françaises autour de personnalités qui ont miné la longue gestation de la CFII depuis ses origines les plus lointaines (2), peu d'observateurs ont relevé l'accord tant attendu de l'Union européenne. Il est vrai que la bataille de France Télévisions battait son plein et que la Chaîne française d'information internationale semblait avoir cessé d'être un objet médiatique. Donnant pourtant lieu à d'acérés commentaires, notamment dans la presse américaine, et à une exploitation internationale biaisée par la télévision publique russe – la traditionnelle utilisation de l'information mondiale pour commenter des questions intérieures –, l'embrasement social des banlieues des grandes métropoles nationales, au début de l'automne, n'a pas ramené l'attention sur la nécessité de disposer

(*) Chercheur au Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME) de l'Université Robert Schuman (Strasbourg, France) et rédacteur en chef de la revue *Renseignement et opérations spéciales*.

(1) *Libération*, 29 sept. 2005.

(2) Cf. Gerald ARBOIT, «La chaîne d'information internationale pour la France. Perspectives d'un projet déjà ancien», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 464-481.

d'une telle chaîne. Pourtant, plus sûrement que dans l'affaire des otages français en Iraq, à l'été 2004, son utilité était toute trouvée à cette occasion.

L'IMPATIENCE DE L'EXÉCUTIF

Pour Jacques Chirac, la chaîne d'information internationale est «*un instrument important pour le rayonnement*» de la France. Il en est persuadé de longue date et ne perd jamais une occasion de le rappeler : ainsi, lors de la cérémonie des vœux à la presse, le 7 janvier 2005, à l'Élysée, comme lors de la treizième conférence annuelle des ambassadeurs, le 29 août, il s'est dit attacher «*le plus grand prix*» à «*la création de cette chaîne [qui] va permettre à la France de mieux faire connaître le regard qui est le sien sur les événements du temps et du monde*», tout en assurant, devant la presse, que «*sa pleine indépendance [serait] évidemment garantie*» et, devant les diplomates, qu'elle s'inscrivait «*dans le même esprit de rayonnement de notre langue, de notre culture et de nos valeurs*» que la francophonie. Toutefois, deux étapes impérieuses ont ponctué l'impatience présidentielle : définir le statut juridique de la nouvelle entité audiovisuelle et obtenir l'autorisation des autorités françaises et européennes de la concurrence.

Pour la première, les groupes de télévision avaient déjà bien avancé : les réflexions de la Direction du développement des médias, dans son *Guide de consultation en vue du lancement d'une chaîne d'information internationale*, puis le rapport de Bernard Brochand avaient largement défini le «*schéma opérationnel*». Aussi un premier projet de «*Contrat pour la CFII*», élaboré par France Télévisions et TF1, avec le cabinet Booz Allen Hamilton, avait-il été transmis au gouvernement dès décembre 2003. Il prévoyait la constitution d'une société anonyme à conseil d'administration. Le financement quinquennal était revu à la hausse de 22 %, passant à quatre cent vingt et un millions d'euros (3) contre trois cent vingt-cinq prévus dans le rapport Brochand (4). Quant à la publicité, le projet tablait sur un potentiel d'un à deux millions d'euros, qui irait croissant avec le développement de la chaîne dans le monde, tandis que la création d'une régie publicitaire était envisagée «*dans un délai raisonnable après son lancement*».

Le projet présenté au Président de la République deux ans plus tard, le 18 mars 2005, et déposé à la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes le 22 avril 2005 apparaît plus conforme à la lecture du rapport Brochand quant au volume budgétaire, mais laisse largement en suspens la question du financement – ou plutôt en fait

(3) 70 millions d'euros la première année, 73,5 millions d'euros la deuxième, 78,7 millions d'euros la troisième, 90,5 millions d'euros la quatrième et 108,8 millions d'euros la cinquième. La part des modules en langues étrangères dans le budget passerait de 12 % la première année à 33 % au bout de cinq ans.

(4) Cf. Gerald ARBOTT, *op. cit.*, p. 476.

porter uniquement le fardeau sur les fonds publics. Les réponses des principaux annonceurs français, clients de TF1, montrent en effet l'absence d'un marché ou d'un segment de marché sur lequel ils pourraient se situer, malgré les intentions clairement indiquées par la convention de subvention de la CFII de toucher une clientèle cible, constituée «*des décideurs économiques et politiques [ainsi que des catégories socioprofessionnelles supérieures en général], des professionnels des médias et finalement du grand public*» (5).

La conformité de la nouvelle chaîne aux règles françaises de la concurrence, affirmée le 25 mai 2005, a été suivie par la confirmation européenne le 8 juin suivant (6). Les tractations étaient allées bon train en coulisse d'abord, dès avril 2004 (7), puis officiellement à compter de février 2005 (8). Le projet devait être conforme à la législation sur les aides de l'État et ne pas porter atteintes aux règles du droit de la concurrence au sein de l'Union européenne. Les diplomates français ont dû s'expliquer sur les conditions financières et contractuelles liant la CFII à ses deux actionnaires. Il était ainsi demandé à la chaîne d'appliquer les conditions du marché dans ses échanges de programmes d'information avec TF1 et France Télévisions et la chaîne ne devait pas être diffusée en France. «*De quoi protéger le marché naturel des deux chaînes d'information historiques du PAF, I-télévision et LCI*» (9)...

Annoncée pour le 28 novembre, la signature de la convention permettant la constitution de la société gérée à parité par France Télévisions et TF1 a été reportée au lendemain en raison de «*problèmes techniques*». Elle s'est finalement faite à l'Hôtel Matignon, sous la houlette du Premier ministre, Dominique de Villepin, et de Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication. Le pacte d'actionnaires entre TF1 et France Télévisions a été signé et l'arrêté de prise de participation du *holding* public dans la future société est paru le 25 novembre au *Journal officiel* (10). Les deux groupes ont aussi arrêté l'organigramme de la future chaîne, la présidence du conseil de surveillance de la nouvelle société anonyme, chargée de mettre en œuvre la CFII, étant confiée à Patrick de Carolis (11), secondé d'un vice-président issu du groupe privé, Etienne Mou-

(5) C 2005-23, Lettre du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, en date du 25 mai 2005, aux conseils des sociétés France Télévisions et TF1, relative à une concentration dans le secteur de l'audio-visuel, disponible sur le site Internet www.finances.gouv.fr/DGCCRF/boccrf/05_08/a0080027.htm.

(6) IP/05/689, «Aides d'État : la Commission approuve le financement de la Chaîne française d'information internationale (CFII)», 7 juin 2005.

(7) AFP, «CII : aval informel de Bruxelles, selon France Télévisions», 8 avr. 2004.

(8) Paule GONZALES, «Un lancement soumis au feu vert de Bruxelles», *Le Figaro*, 15 fév. 2005.

(9) *Ibid.*.

(10) Arrêté du 24 novembre 2005 portant approbation de la prise de participation financière réalisée par la société France Télévisions, MCCT0500794A, *Journal officiel*, n° 274, 25 nov. 2005. Le capital «*de la société en cours de constitution en vue de l'édition d'une*» CFII est de 37 000 euros, réparti à parité entre les deux actionnaires.

(11) *Le Monde*, 26 nov. 2005.

geotte, et la présidence du directoire, organe opérationnel de la future société, à Alain de Pouzilhac - qui venait d'être évincé du groupe Havas -, flanqué de deux directeurs généraux, l'un nommé par France Télévisions, Ulysse Gosset, chargé de l'information et des programmes, l'autre par TF1, Jean-Pierre Paoli, chargé de la gestion, de la technique et des contrats de distribution (12).

UN IMBROGLIO POLITICO-MÉDIATIQUE...

Cette «arlésienne», comme l'a appelée le député Christian Kert lors de l'examen de la section «Médias» de la Loi de finances 2006, le 7 novembre 2005 (13), a enfin vu le jour après des mois d'incertitudes et des semaines d'imbroglio politico-médiatique. Tout le premier semestre 2005 avait été marqué par les effets d'annonces du gouvernement et de France Télévisions, auxquels les médias ne prêtaient plus vraiment crédit. Même *Le Figaro*, qui s'était pourtant montré un fervent soutien au projet, contribuant à lui assurer une actualité médiatique positive initiée depuis l'Élysée, se montrait las depuis la fin de l'année 2004. *Libération* avait bien essayé de prendre la suite, avec une tonalité moins favorable, mais sa couverture était aussi partielle que partielle. Les dépêches de l'Agence France Presse trouvaient rarement un écho dans les médias. Le long suspens bruxellois, où une décision était toujours pour «dans les jours qui viennent» ou «dans quelques jours» depuis avril 2004, alors que la saisine officielle de la Commission européenne ne devait intervenir qu'en février 2005, avait fini par insinuer le doute quant à la viabilité du projet présidentiel.

En fait, la CFII ne s'est jamais vraiment relevée de son péché originel, qu'est l'alliance du premier groupe privé et du *holding* national de télévision, au mépris du travail parlementaire. La structure imaginée par Bernard Brochand, le député missionné par le gouvernement, a catalysé sur elle les oppositions de tous ceux qui devaient la soutenir : députés - opposition et majorité confondues -, journalistes et professionnels de l'audiovisuel, syndicats unanimes. Alors que ces derniers mobilisaient régulièrement contre «ce montage hybride» (14), affirmant refuser de travailler avec TF1 (15), et que M6 se joignait aux critiques (16), un «blog/notes», *rewriting.net*, animé par le jour-

(12) AFP, «CFII : France Télévisions prend les commandes d'une chaîne à créer», 9 déc. 2005.

(13) Cf. le site Internet www.assemblee-nationale.org/12/cra/2005-2006/051.asp. Le premier à utiliser cette expression avait été Alain Mathus, dans son interpellation de Renaud Donnedieu de Vabres le 10 novembre 2004, cité par Dominique Richard, dans son *Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1 800)*, 7, Culture et communication, Communication, n° 1 864, Assemblée nationale, 13 oct. 2004, p. 41, disponible sur le site Internet www.assemblee-nationale.org/12/budget/plf2005/c_elargieculture.asp.

(14) Sébastien HOMER, «Médias France 3. Les dossiers en souffrance du directeur Rémy Pffimlin», *l'Humanité*, 13 mai 2005.

(15) Raphaël GARRIGOS, «L'autre chaîne info, dans un an», *Libération*, 3 fév. 2005. Cf. aussi *Le Monde*, 12 avr. 2005.

(16) AFP, «CII : M6 conteste le partenariat TF1-France Télévisions», 9 juin 2005.

naliste Jean-Marc Manach, spécialiste de questions de sécurité informatique, offrait à la controverse, le 1^{er} avril, les dessous du Guide rédigé par la Direction du développement des médias. Ce document ayant été édité sous le logiciel de traitement de texte Word, il était possible d'en suivre les étapes de rédaction grâce à un historique des modifications. Celui-ci laissait apparaître, entre le 6 et le 19 mars 2003, à la veille de la consultation publique des opérateurs, un changement de position du cabinet du Premier ministre, puisque, initialement CFII devait être diffusée en France *via* le numérique terrestre et exclusivement confiée au service public (17).

Une série de tribunes, parue dans la page «Horizons/Débats» du *Monde*, résume bien les enjeux et les craintes soulevés par la querelle. Le 22 mars, rebondissant sur l'opprobre syndicale, les «*querelles intestines et [les] questions de personnes*» qui ont paralysé le dossier depuis le vote du budget, le correspondant de la première chaîne privée à Washington, Loïk Berrou, s'interroge ainsi sur la «mort d'une belle idée». Le 4 avril, deux journalistes de la deuxième chaîne publique à Paris, par ailleurs les premiers à avoir réfléchi à la question d'une chaîne internationale, Paul Nahon et Bernard Benyamin, répondent qu'il s'agit d'un «*montage pervers*». Neuf jours plus tard, un journaliste de CNN, en poste à New York, Guillaume Debré, tente de réconcilier les deux parties en comparant «*la difficile mise en œuvre de la Chaîne française d'information internationale*» à la structure de CNN. Plutôt que d'en finir avec la discorde, cette dernière tribune la renforce, lorsque *Libération* révèle, le 5 mai, que le fils du Président de l'Assemblée nationale était pressenti pour intégrer la rédaction de TF1...

Ce débat résume assez bien le climat dans lequel le monde des médias, en premier lieu TF1, où l'on n'a pas hésité pas à se montrer ouvertement sceptique, comme Robert Namias, directeur de l'information interrogé sur France Inter, le 18 juin, a attendu la nomination du nouveau Président de France Télévisions : le 6 juillet, Marc Tessier allait-il se succéder à lui-même ou allait-il céder la place à un de ses quatre prétendants ? Seuls trois candidats, le favori Patrick de Carolis, José Frêches et Norbert Balit semblaient se préoccuper de CFII. Les deux premiers étaient dans l'air du temps, l'un souhaitant demander au gouvernement un réexamen du dossier, l'autre au Parlement ; le troisième, plus discret, avait pour lui d'avoir été appelé à Matignon en 2002 comme expert de la «CNN à la française» (18). Le climat était encore tendu par l'incertitude politique : l'échec du référendum sur la Constitution européenne avait emporté le gouvernement Raffarin. Des protagonistes politiques de la CFII, il ne restait plus que Dominique de Villepin et Renaud Donnedieu de Vabres, dont les positions

(17) Disponible sur le site Internet rewriting.net/2005/04/01/a-qui-profite-la-cii/.

(18) Paule GONZALES, «France Télévisions : 5 candidats en lice», *Le Figaro*, 15 juin 2005 ; Raphaël GARRIGOS / Isabelle ROBERTS, «France Télévisions : le CSA entre Carolis, Tessier et Hariri», *Libération* ; Daniel PSENNY, «Patrick de Carolis succède à Marc Tessier à la présidence de France Télévisions», *Le Monde*, 6 juil. 2005.

respectives n'allaient pas dans un sens favorable au partenariat TF1-France Télévisions (19)...

Avec l'avènement du gouvernement Villepin et le maintien dans ses fonctions du ministre de la Culture et de la Communication, le sort de CFII est plus passé par la rue de Valois que par le quai d'Orsay... : jamais, le nouveau ministre des Affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy n'est parvenu à concurrencer son collègue sur les dossiers de l'audiovisuel extérieur; a-t-il convoqué les responsables des chaînes que les principaux, France Télévisions, TF1 et Canal +, ont boudé l'invitation (20).

Les promesses de changements rapides et profonds qu'a portées l'élection de Patrick de Carolis à la tête du *holding* public, s'entourant notamment de Philippe Baudillon, qui avait préparé pour Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères, un rapport non publié sur la CFII, ont autorisé toutes les audaces. Du côté des parlementaires, qui s'étaient vus déposséder du projet, Emmanuel Hamelin a reformulé, le 30 juin, son projet de 2004 (21) autour d'Euronews, l'ouvrant à la proposition Barnier englobant TV5, CFI et l'AFP. Jean-Jacques Aillagon, ancien ministre de la Culture au début du projet, devenu président de TV5, lui a emboîté le pas (22). De son côté, François Rochebloine a réclamé, le 19 septembre, une loi (23), comme envisagé dans la première version du guide rédigé par de la Direction du développement des médias. Dans le même temps, la ronde des prétendants à la présidence, depuis le retrait de Jean-Paul Cluzel pour cause de présidence de RFI, n'a cessé d'enfler : Jean-Pierre Elkabbach, Michèle Cotta, Jérôme Bellay ont plus ou moins fait acte de candidature (24); Hervé Bourges a réussi le tour de force de ne pas se déclarer intéressé et de démentir (25)... Cependant, toutes ces ambitions ont été déçues. Même Patrick de Carolis, qui souhaitait un projet plus conforme aux orientations parlementaires, a dû reculer.

Une fois le projet accepté par la Commission européenne, la marge de manœuvre du nouveau PDG de France Télévisions comme celle du Premier ministre a été limitée – revoir le partenariat avec TF1 conduisant soit à abandonner le projet, soit à le retarder encore plus. Dans les deux cas, il fallait s'attendre à une forte résistance de l'Élysée, qui n'entendait pas le

(19) *Le Canard enchaîné*, 8 juin 2005; Paule GONZALES, «Quatre dossiers sensibles pour un quinquennat», *Le Figaro*, 7 juil. 2005.

(20) «Quant Douste bat le rappel», *L'Express*, 22 sept. 2005.

(21) Sébastien HOMER, «Il faut sauver... la CII», *L'Humanité*, 5 juil. 2005.

(22) Paule GONZALES, «L'avenir de la chaîne d'info internationale s'assombrit», *Le Figaro*, 8 juil. 2005. Cf. aussi AFP, «Jean-Jacques Aillagon dubitatif sur la CII», 19 juin 2005; Jean-Jacques AILLAGON, «TV5, outil de diversité culturelle», *Le Figaro*, 21 sept. 2005.

(23) AFP, «CII : Rochebloine (UDF) veut une loi, et vite», 19 sept. 2005.

(24) «Elkabbach, favori pour la présidence de CII», *Le Figaro*, 15 fév. 2005; Daniel PSENNY, «L'Élysée s'impatiente à propos de la chaîne info internationale», *Le Monde*, 16 mars 2005; «Pressenti», *Le Point*, 28 avr. 2005.

(25) AFP, «Hervé Bourges 'pas candidat' à la présidence de la future CFII», 18 mars 2005; «Les candidats à la CII», 18 mai 2005.

voir souffrir de nouveaux retards. Si les rencontres entre D. de Villepin et P. de Carolis, ainsi que les rendez-vous ratés de D. de Villepin et de P. Le Lay ont laissé un temps penser le contraire, en fait, il ne s'agissait que d'ambiguïtés ministérielles supplémentaires (26). Mi-novembre, le Premier ministre a rendu un jugement de Salomon : parité capitalistique, mais présidence de France Télévisions.

... ET UN ENVIRONNEMENT DÉJÀ ENCOMBRÉ

La concrétisation du partenariat organique de TF1 et de France Télévisions est devenue une urgence. Comme l'a déclaré régulièrement Chris Cramer, directeur général de CNN International, «*CFII rejoint plus de soixante-dix autres chaînes d'information 24/7 dans le monde*» (27). L'environnement concurrentiel a considérablement changé depuis l'avènement de CNN. Si le mouvement d'internationalisation qui s'est engagé avec force concerne surtout des concepts d'émissions ou de programmes, tels les séries, jeux, voire les émissions de télé-réalité, il est aussi prégnant pour le concept de chaînes spécialisées auquel appartient la nouvelle chaîne. Il ne s'agit donc pas seulement pour cette dernière «*de rivaliser avec la BBC ou CNN*», pour reprendre la logique présidentielle, mais de trouver une identité propre. La réussite d'Euronews, d'Al Jazira ou d'Al Arabiya, qui se trouvent dans les mêmes configurations budgétaires (moins de cent cinquante millions d'euros) et de personnels journalistes (entre cent vingt et cent soixante-dix, CFII prévoyant d'en recruter cent trente) que la chaîne française, démontre que le ton importe plus que la taille ou la rentabilité financière.

De plus, les événements du 11 septembre 2001, puis la guerre américaine contre le terrorisme ont bouleversé l'importance conférée aux images que rapportent les télévisions. De leur réception dépend la formation d'émotions qui, si elles sont mondiales, n'en sont pas moins avant tout culturelles. A l'instar de Telesur, en Amérique du Sud, ou d'Al Jazira, au Proche-Orient, la CFII saura, certainement mieux que TV5, faire valoir un point de vue différent des standards anglo-saxons. Sous cet aspect, elle apparaît moins «*archaïque*» que ne veut le faire croire, certainement dépité, Jean-Jacques Aillagon (28). «*L'enjeu*, note le président Chirac le 30 novembre, *est de porter partout dans le monde les valeurs de la France et sa vision du monde. Pour cela, il faut être au premier rang de la bataille mondiale des images.*»

Reste la grande question franco-française, à savoir de la diffusion sur le territoire national. Les autorisations françaises et européennes valent pour

(26) Guy DUTHEIL / Pascal GALINIER, «TF1 et France Télévisions se disputent la gouvernance de la CFII», *Le Monde*, 11 nov. 2005.

(27) Adam JONES, «France approves rival to CNN», *Financial Times*, 1^{er} déc. 2005.

(28) Paule GONZALES, «Aillagon : 'La création d'une telle chaîne n'est-elle pas en 2005 un archaïsme?'», *Le Figaro*, 1^{er} déc. 2005.

la convention signée entre l'État et les deux co-actionnaires, qui exclut une couverture de la France. Cependant, les arbitrages gouvernementaux et le plan de lancement commercial, d'ici au second semestre 2006, sur le câble, le satellite et Internet, laissent entendre le contraire. Un nouveau passage devant la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes est à prévoir. Dans ce cas de figure, il convient de s'attendre à une levée de boucliers des autres chaînes françaises et pas uniquement des chaînes d'information continue. La contestation par M6, en juin 2005, des genres «des missions d'intérêt général» dans la CFII le laisse présager. Il est vrai que «la petite chaîne qui monte» a préparé pour l'automne le lancement de son propre rendez-vous informationnel de la mi-journée ...

LA POLITIQUE DE LA FRANCE A L'EGARD DES CONFLITS EN AFRIQUE

DEPUIS 2002, UNE POLITIQUE A TÂTONS

PAR

HEWANE SEREQUEBERHAN (*)

Dès les premiers jours du second mandat présidentiel de Jacques Chirac en juin 2002, le nouveau ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, affiche un grand intérêt pour l'Afrique, où il effectua rapidement un certain nombre de visites nullement protocolaires (Madagascar, Gabon). Quant au président Jacques Chirac, il s'investit du rôle de porte-parole du continent africain lors de différentes rencontres internationales (Sommet de la terre à Johannesburg, Sommet du G8 à Evian). La politique alors annoncée est celle du réengagement de la France en Afrique : il s'agit de renouer avec l'activisme français au sud du Sahara et, si nécessaire, de s'impliquer dans les conflits africains. Présentée comme un choix courageux et ambitieux, cette nouvelle approche est lancée avec le souci de se démarquer de la politique conduite précédemment et de mettre un terme à l'indifférence et au désengagement en Afrique, ainsi qu'en témoigne le discours d'ouverture du ministre des Affaires étrangères tenu lors du IV^e Forum de l'Institut des hautes études de la Défense nationale sur le continent africain (FICA ci-après) du 13 juin 2003 : *« si d'autres temps furent marqués par la tentation de l'interventionnisme, c'est davantage aujourd'hui celle de l'indifférence qui semble prévaloir. L'ampleur de la tâche et le sentiment de l'impossible ont pu justifier un certain désengagement devant le caractère cumulatif des crises et la complexité des mécanismes. Aujourd'hui la France refuse cette tentation, qui conduirait le monde occidental dans une impasse »*.

Cet article vise à analyser la politique africaine de la France depuis 2002, pour en dresser un bilan critique, à travers l'examen de ses défis et enjeux et de la manière dont ils ont été relevés. Il se bornera au volet sécuritaire de cette politique, c'est-à-dire à l'attitude de la France vis-à-vis des crises et conflits qui secouent le continent africain depuis 2002, mais n'abordera ni la dimension économique ni celle relative au développement et à la coopération. A la lumière de cette analyse seront considérées les perspectives d'avenir pour la politique africaine de la France.

(*) Doctorante allocataire au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

DÉFIS ET ENJEUX DE LA POLITIQUE AFRICAINE
DE LA FRANCE

Longtemps placée sous le signe d'un engagement fort et d'interventions directes en Afrique, la politique africaine de la France traverse, depuis la fin de la Guerre froide, une période de flottement. Le changement de l'ordre mondial a contraint Paris à réviser la politique qui était menée en Afrique noire depuis plus de trente ans et une telle remise en cause ne s'est pas faite sans difficultés. Au début des années 1990, malgré les timides infléchissements concédés (1), la politique africaine de la France est demeurée quasiment identique. La véritable rupture eut lieu en 1997, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. Conscient de l'impérieuse nécessité de changement, le gouvernement Jospin a engagé une refonte complète de la politique africaine, dans le but de la normaliser, en faisant disparaître ses caractéristiques contestables – interventionnisme, relations clientélistes et personnalisées... (2) Si elle a constitué une réforme indispensable, cette politique ne fut néanmoins pas pleinement satisfaisante, car elle ne parvint pas à établir les bases solides et visibles d'une autre politique. Et, *de facto*, elle se traduisit par un désengagement de la France en Afrique, qui fut ressenti par les Africains comme un abandon et un reniement des liens historiques de la France avec le continent noir. En 2002, la tâche de modernisation de la politique africaine de la France et la transition politique sont loin d'avoir été pleinement menées à bien et demeurent le défi global de la politique africaine de la France.

Pour réussir la transition, il convient de poursuivre le changement amorcé précédemment, tout en y insufflant un style nouveau. La France doit continuer à moderniser sa politique africaine, mais différemment et, ce faisant, elle doit veiller à ne pas faire table rase de la spécificité des liens qui l'unissent au continent noir. Préserver les liens issus du passé tout en procédant à une transformation durable des relations franco-africaines, telle est la périlleuse tâche à accomplir. Concernant le volet sécuritaire, réussir la transition signifie parvenir à instaurer une nouvelle forme d'implication française au sud du Sahara. Si la France entend s'impliquer à nouveau dans les conflits africains et renouer avec l'interventionnisme, elle doit le faire sur un autre mode que précédemment, ce qui exclut le retour à l'ancien type d'engagement en Afrique. Pour être viable, l'implication de la France

(1) Les premières mesures sur la voie du changement sont, en 1990, le discours de La Baule du président François Mitterrand, annonçant la conditionnalité politique de l'aide française aux pays africains, puis, en septembre 1993, l'instauration de la doctrine d'Abidjan conditionnant l'aide française bilatérale à la conclusion d'accords entre les pays demandeurs et le FMI et, enfin, en 1994, la dévaluation du franc CFA de 50 %.

(2) Au niveau institutionnel, la réforme a consisté à rationaliser un dispositif devenu pléthorique (fusion ministérielle, fermeture de bases de pré-positionnement, réduction des effectifs militaires...). S'agissant de la gestion des crises, le principe était le refus d'intervention directe dans les conflits africains et, en conséquence, une nouvelle doctrine militaire fut mise en place dans le but de permettre aux Africains de prendre en charge la gestion de leurs conflits : RECAMP (Renforcement des capacités de maintien de la paix).

en Afrique doit s'inscrire dans une démarche nouvelle, encadrée par de nouveaux principes d'action et modalités d'intervention.

Autre défi qui se pose : la France doit restaurer un climat de confiance avec les pays africains, notamment francophones, car celui-ci a été fortement mis à mal au cours de la décennie 1990. En effet, les fruits amers de la politique de banalisation alliés à la baisse continue de l'aide publique au développement ont fortement écorné l'image de la France auprès des Africains. Reconstituer le capital de sympathie de la France en Afrique ne constitue pas un pari aisé, car d'autres acteurs occupent la scène africaine. La France doit composer avec le nouvel échiquier des puissances présentes sur le continent africain, ce qui peut donner lieu à des affrontements, comme ce fut le cas en 2005, suite à l'offensive de charme lancée envers l'Afrique par le Premier ministre britannique, Tony Blair (3). Parmi les autres puissances, figurent la Chine, dont l'implication sur le continent, essentiellement économique, va croissant (4), et, bien entendu, les États-Unis. Paris doit donc élaborer une politique africaine en adéquation tant avec les réalités africaines qu'avec les réalités internationales et, ce, tout en respectant ses liens historiques avec l'Afrique. Face à ces divers défis, la tâche de la France est d'autant plus délicate que sa politique africaine fait systématiquement l'objet de critiques souvent véhémentes : immédiatement taxée de néo-colonialiste si elle intervient en Afrique, elle se voit à l'inverse reprocher une attitude d'abandon si elle n'intervient pas ou peu.

Enfin, pour Paris, réussir à définir et à mettre en œuvre une politique africaine satisfaisante comporte des enjeux d'ordre géopolitique. Depuis des décennies, le continent noir constitue une sphère d'influence quasi exclusive de la France, assurant ainsi à cette dernière un certain rayonnement et un certain prestige sur la scène internationale. Cette corrélation entre la place de la France dans l'ordre international et l'Afrique date de la période gaullo-romaine. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans le but de hisser la France au rang de grande puissance internationale, le général de Gaulle mobilisa le continent noir comme instrument pour atteindre cet objectif. Ainsi, à la chute de l'empire colonial situé au sud du Sahara, la France veilla à maintenir une forte présence sur le continent africain, avec l'objectif de fixer une zone d'influence exclusivement française. L'Afrique, réservoir d'influence, garantissait à la France sur la scène internationale une certaine indépendance indispensable à toute grande puissance ; en jouant le

(3) Dans le cadre de la réunion du G8 qui s'est tenue en Écosse en juillet 2005, Tony Blair s'est fait le chantre de l'Afrique sur la scène internationale, s'appropriant ainsi un rôle jusqu'alors tenu par la France, ce qui a provoqué l'agacement du Président français. Cf. « Développement : comment M. Blair a réussi à s'emparer des chevaux de bataille de M. Chirac », *Le Monde*, 16 juin 2005 ; « Jacques Chirac tente de reprendre l'initiative pour aider l'Afrique », *Le Monde*, 20 juin 2005.

(4) Sur la présence grandissante de la Chine en Afrique, cf. le dossier « China in Africa », *Survival*, vol. XLVII, n° 3, aut. 2005, pp. 147-164.

rôle de gendarme de l'Afrique (5), la France se positionna comme la puissance tutélaire responsable de la sécurité du continent africain et devint de ce fait un acteur incontournable pour les deux superpuissances.

Le postulat de l'Afrique comme gage d'influence et de puissance de la France dans le monde est toujours d'actualité : dans un article récent, Pierre Pascallon appelait à «*une politique qui permette à notre pays [la France], fort de son tropisme arabo-africain, de préserver un espace d'influence dans le monde*» (6). L'Afrique, enjeu et condition de la puissance de la France dans le monde, représente donc pour la France un sérieux défi de politique étrangère à relever, défi qui se trouve renforcé par la nécessité d'en changer les modalités. Désormais, il n'est plus question que la France réendosse son vieil uniforme de gendarme pour maintenir son influence ou démontrer sa puissance sur la scène internationale. Si interventionnisme il y a, il doit se démarquer de celui d'antan.

UN NOUVEL INTERVENTIONNISME

Pour esquisser les premiers contours d'un nouveau type d'engagement français dans les conflits africains, la France appuie sa politique sur deux principes d'action : le premier d'entre eux est le refus d'engagement unilatéral et le second, l'africanisation des solutions.

L'exigence d'une approche multilatérale

En 2002, il n'est plus envisageable que la France intervienne unilatéralement en Afrique, comme du temps de la «*Françafrique*» : la France se doit désormais d'inscrire son implication dans un cadre multilatéral. Il s'agit moins d'un principe clairement affiché, que d'une exigence dont la France doit tenir compte. L'objectif est de crédibiliser la politique africaine de la France en lui conférant une légitimité internationale : incluse dans un cadre multilatéral et soutenue par l'approbation explicite de la communauté internationale, la politique africaine de la France devient plus légitime et moins sujette à critique. La nécessité d'une approche multilatérale découle également de l'exigence d'efficacité. Face à la complexité et à l'ampleur des problèmes du continent africain, la France ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour agir seule de façon efficace ; en revanche, de telles ressources sont disponibles à l'échelle d'un cadre multilatéral et agir dans un tel cadre permet à la France de les mobiliser. C'est ainsi que le cadre

(5) En l'espace de trente ans, la France est intervenue militairement plus de trente-cinq fois en Afrique et c'est ce qui lui a valu le surnom de gendarme de l'Afrique. Cf. le tableau récapitulatif des interventions françaises en Afrique in Pierre PASCALLON (dir.), *La Politique de sécurité de la France en Afrique*, L'Harmattan, Paris, pp. 26-27.

(6) Pierre PASCALLON, «*Le réengagement de la France pour la sécurité en Afrique*», *Géopolitique africaine*, n° 14, print.-avr. 2004, pp. 211-218.

multilatéral, en tant que source de légitimité et démultiplicateur de moyens, s'est imposé à la politique africaine de la France.

L'exigence d'une approche multilatérale n'est pas restée lettre morte et s'est traduite sur le terrain par diverses interventions, dont la plus emblématique est l'Opération Artémis. Pour mémoire, rappelons qu'il s'agit de l'intervention, durant l'été 2003, d'une force européenne placée sous mandat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dans la région de l'Ituri, en République démocratique du Congo, pour mettre fin à des massacres; la France était la «nation-cadre» de cette opération. Dépêchée en raison de la faiblesse et de l'incapacité de l'ONU à gérer la situation, cette mission d'urgence a permis de ne pas hypothéquer la suite du processus de paix. L'Opération Artémis associait deux organisations internationales (l'ONU et l'Union européenne, UE) à l'un de leurs Etats membres, la France, en tant que «nation cadre» de l'opération. A ce titre, elle constitue un modèle inédit et très avancé d'approche multilatérale (7), dont la France ne cesse de se targuer comme preuve d'un changement.

De même, dans la crise du Darfour, la France privilégie l'approche multilatérale européenne; dès que possible et sans annihiler sa politique propre – la France a fait trois visites officielles au Soudan et au Tchad entre février et juillet 2004 –, elle fait en sorte de fondre sa position dans celle de l'UE: ainsi, à titre individuel, elle ne contribue que faiblement au financement de la force déployée sous mandat de l'Union africaine (UA ci-après) – uniquement deux millions de dollars, alors que le Canada contribue à hauteur de 133 millions de dollars – et, ce, afin de participer de façon plus importante à la contribution qu'apportera l'UE.

Comparé à ces expériences d'approche multilatérale, le cas de l'intervention française en Côte d'Ivoire est moins probant, car la multilatéralisation globale ne s'est pas faite *ab initio*. En effet, la résolution du Conseil de sécurité légitimant l'intervention française dans son volet diplomatique et militaire date du 4 février 2003 (S/RES/1464), soit plus de quatre mois après le déploiement des premiers soldats français sur le sol ivoirien (8). Toutefois, à cette date, une multilatéralisation avait déjà eu lieu, mais à une autre échelle, d'ordre régional: dès le début de la crise, la France a veillé à impliquer les pays voisins de la Côte d'Ivoire dans la résolution du conflit et l'implication française s'est ainsi faite de concert avec eux. Cette approche régionale répond au second principe d'action autour duquel s'articule le nouvel interventionnisme français en Afrique: l'appui aux médiations africaines.

(7) Sur l'originalité de l'agencement institutionnel de l'Opération Artémis, cf. Alexis VALHAS, «Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 262-275.

(8) Sur l'analyse de la gestion de la crise ivoirienne par la France, cf. Hewane SEREQUEBERHAN, «Le réengagement français dans les conflits africains et le défi ivoirien», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 323-339.

L'africanisation des solutions

Le principe d'appui aux médiations africaines a été présenté par Dominique de Villepin comme l'un des trois principes guidant l'implication de la France en Afrique (9) : il s'agit d'inscrire celle-ci dans le cadre des médiations régionales africaines. En ouvrant une nouvelle ère, celle du partenariat entre la France et les pays africains, ce principe marque la fin du tête-à-tête entre la France et ses anciennes colonies, qui était symptomatique de l'époque de la «Françafrique». En pratique, ce principe signifie que la France encourage et soutient les efforts africains déployés en vue de résoudre les crises et conflits du continent et, en cas d'échec ou de faiblesse de ces derniers, le pays est disposé à intervenir si le besoin s'en fait sentir. La démarche adoptée vise à ce qu'un jour les conflits africains soient intégralement résolus par les Africains eux-mêmes, notamment par le biais de leurs organisations régionales. En attendant que ces derniers en aient les moyens, la France oriente sa politique de manière à les y aider en espérant qu'à terme tel ne sera plus le cas : la France conçoit donc son engagement comme supplétif des solutions africaines, c'est-à-dire en tant que palliatif de ces dernières, en attendant qu'il existe de véritables capacités africaines de maintien de la paix. En d'autres termes, la politique africaine de la France découle du dilemme politique actuel de l'Afrique : assurer la gestion et la résolution des crises africaines sans en avoir encore les moyens et avec un droit à l'échec très limité. Depuis 2002, la France a mis plusieurs fois en œuvre ce principe d'appui aux médiations africaines.

Dans l'affaire ivoirienne, dès le début de la crise en septembre 2002, la France n'a pas cherché à occuper le devant de la scène : elle a laissé la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) déployer tous ses efforts pour tenter de résoudre la crise, tout en demeurant très présente tout au long de ce processus (10). Ce n'est qu'en raison des faiblesses et des limites des efforts de la CEDEAO que la France a décidé d'intervenir (11). L'engagement français en Côte d'Ivoire ne traduit donc pas une volonté originelle d'intervention : la France semble s'être résolue à intervenir directement faute de réussite des médiations menées sous l'égide de la

(9) Cf. le discours d'ouverture de Dominique de Villepin pour le IV^e FICA, le 13 juin 2004.

(10) Lors des négociations de Lomé organisées par la CEDEAO, la France avait un observateur extérieur (l'ambassadeur de France en Côte d'Ivoire de 1993 à 1998). Puis, lors de sa première visite officielle en Côte d'Ivoire, Dominique de Villepin rencontra les différentes délégations présentes lors des négociations de Lomé.

(11) Au niveau militaire, la France est intervenue en raison des limites financières et logistiques de la CEDEAO : l'Opération Licorne, initialement déployée pour assurer la sécurité des ressortissants français, a dû finalement assurer le respect effectif de la ligne de cessez-le-feu, la force d'interposition de la CEDEAO initialement chargée de cette mission ayant mis quatre mois pour prendre effectivement place sur le terrain ; une fois la force ouest-africaine déployée (mars 2003), l'Opération Licorne a continué à assurer l'essentiel de la mission d'interposition, les «Casques blancs» dépêchés par la CEDEAO s'étant avérés insuffisamment nombreux pour mener à bien cette mission. Quant au niveau diplomatique, la France n'a décidé d'intervenir qu'en raison de l'échec des négociations de Lomé organisées par la CEDEAO : c'est ainsi qu'elle a organisé la table ronde de Marcoussis.

CEDEAO. Preuve supplémentaire de l'appui français aux efforts régionaux, la France, dans le cadre de RECAMP, a financé avec d'autres pays occidentaux la force d'interposition de la CEDEAO.

La France s'est également effacée au profit des organisations africaines dans la gestion de la crise togolaise. Au lendemain du coup de force qui plaça le fils du dictateur Gnassingbé Eyadema sur le fauteuil présidentiel, l'Élysée déclarait que «*la France soutient les efforts engagés par l'Union africaine et par la CEDEAO pour convaincre les forces politiques togolaises de s'en tenir au strict respect de la Constitution*». Cet appui a été important car la pression exercée par les organisations africaines (la CEDEAO, l'UA et l'Organisation internationale de la francophonie ou OIF) à l'égard du Togo, sous forme de sanctions (12), a obligé le fils du dictateur à quitter le fauteuil présidentiel et à organiser l'élection présidentielle comme la Constitution togolaise le prévoyait. De même, lors du contrôle du scrutin présidentiel, la France et l'UE s'en sont remis aux observateurs de la CEDEAO, en refusant d'envoyer leurs propres observateurs et en finançant ceux de la CEDEAO.

S'agissant de la crise au Darfour, la France n'a eu de cesse de répéter à de nombreuses reprises qu'elle était en faveur d'une solution africaine. En février 2004, lors d'une visite officielle au Tchad et au Soudan, Dominique de Villepin a salué le Président tchadien Idriss Déby pour ses multiples initiatives afin de résoudre la crise au Darfour et a encouragé les pays africains et les organisations africaines à persévérer dans leurs efforts (13). En juillet 2004, Michel Barnier, nouveau ministre des Affaires étrangères, réitérait, lors de sa visite officielle au Soudan, le souhait français qu'une solution africaine règle le conflit (14). C'est donc tout naturellement que la France, à travers l'UE, a apporté un fort soutien diplomatique et tout son concours financier et logistique à la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS) mise en place en février 2003 afin de faire respecter le cessez-le-feu signé le 8 avril 2004.

Il ressort de ces exemples que l'appui aux médiations africaines apparaît avant tout de nature financière, faisant en quelque sorte de la France le mécène des initiatives africaines de résolution des conflits. Quant à la multilatéralisation en cas d'intervention directe (Ituri ou Côte d'Ivoire), elle peut être qualifiée de multilatéralisation «de papier». Dans les faits, la France reste l'élément moteur et décisif de l'intervention : la dimension

(12) Le 9 février 2005, l'OIF suspend le Togo de son organisation. Le 19 février 2005, la CEDEAO prend à son tour des sanctions contre le Togo – suspension de l'organisation, rappel des ambassadeurs en poste à Lomé, interdiction de voyager pour les responsables togolais, embargo sur les armes. Puis, le 25 février, l'UA demande à ses membres d'appliquer les sanctions contre le Togo prises par la CEDEAO. Cf. «L'UA prend des sanctions contre le Togo et demande le soutien de l'ONU», AFP, 25 fév. 2005.

(13) Cf. «Soudan. Dominique de Villepin au Soudan et au Tchad», *Marchés tropicaux*, 27 fév. 2004.

(14) Cf. «En visite au Darfour, Michel Barnier insiste sur la nécessité d'une solution africaine au conflit», *Le Monde*, 29 juil. 2004.

multilatérale demeure un simple habillage que la France arbore comme preuve de changement sans que ce dernier soit vraiment achevé. Indéniablement, des signes de changement sont clairement perceptibles dans les modalités de l'interventionnisme français en Afrique et c'est à ce titre qu'il est qualifié de nouvel interventionnisme. Toutefois, pour apprécier et évaluer pleinement la politique africaine de la France face aux conflits africains, il ne suffit pas d'analyser des principes d'action et leur mise en œuvre : ce serait occulter un pan significatif de cette dernière. Il convient d'étudier également la gestion politique et diplomatique des crises et cette étude révèle une autre facette de la politique africaine de la France.

LA FRANCE À L'ÉPREUVE DES SÉISMES DE SON ANCIEN «PRÉ CARRÉ»

Depuis 2002, la Côte d'Ivoire et le Togo, deux pays relevant de l'ancien «pré carré» de la France en Afrique, sont en proie à des crises internes graves. L'étude de la gestion politique et diplomatique de ces dossiers par Paris permet de saisir quelques-unes des difficultés que la France rencontre. Conduire cette analyse revient à examiner les positions et déclarations officielles françaises, saisir leurs échos et leurs conséquences et enfin, apprécier le climat des relations entre Paris et les capitales concernées.

Le borbier ivoirien, une crédibilité écornée

S'agissant de la crise ivoirienne, l'analyse du climat des relations entre Paris et Abidjan met en lumière une dimension de l'implication française fondamentale pour comprendre les enjeux de ce conflit : cette dimension est en rapport avec le rôle médiateur et le statut d'arbitre de la France dans la crise ivoirienne.

Après avoir fait bonne figure lors des négociations de Marcoussis, le président Laurent Gbagbo adopta une attitude de défi à l'égard de la France, dans le but de déstabiliser et fragiliser l'ancienne puissance coloniale dans son rôle de médiateur. Il multiplia les affronts directs contre Paris, tel son refus de participer au XXII^e Sommet France-Afrique de février 2003 ou encore d'assister à la commémoration du Débarquement en Provence en août 2004 ; il défia aussi Paris par le biais de son «ministère de la rue», les «Jeunes patriotes» initiateurs des violences anti-françaises, en laissant peser une menace latente sur la communauté française de Côte d'Ivoire. Face à ces diverses provocations, la France a veillé à éviter d'envenimer la situation en adoptant une attitude de retenue et en prenant de la distance avec le Président ivoirien. Cette politique, conséquence du rôle d'arbitre que la France s'est assigné, a permis de limiter et de contenir la radicalisation des relations franco-ivoiriennes qui, de nombreuses fois, ont été au bord de la

rupture. Celle-ci adviendra tout de même en novembre 2004, à l'initiative de la Côte d'Ivoire.

Le 6 novembre 2004, deux jours après le début de l'offensive aérienne au nord de la Côte d'Ivoire destinée à reconquérir cette partie du pays sous contrôle des rebelles, l'aviation ivoirienne bombardra une position de l'Opération Licorne, provoquant la mort de neuf soldats français et faisant vingt-deux blessés. Sur ordre du président Jacques Chirac, l'armée française riposta en procédant à la destruction au sol de l'ensemble des aéronefs de l'armée gouvernementale ivoirienne. Cette destruction donna lieu à une flambée de violences anti-françaises, sans commune mesure avec les précédentes, essentiellement dans la ville d'Abidjan : les « Jeunes patriotes » se sont livrés à une féroce chasse aux Blancs, traquant ces derniers jusque chez eux, et ont attaqué et pillé des symboles de la présence française (écoles françaises, sociétés françaises...). Ces événements ont provoqué l'évacuation de 8 300 ressortissants français sur les 14 000 qui résidaient encore en Côte d'Ivoire. Aggravant davantage la tension entre les deux capitales, un détachement de l'Opération Licorne, posté devant l'hôtel Ivoire (plateforme d'évacuation des Français), a ouvert le feu le 9 novembre sur la foule déchaînée de patriotes qui l'encerclait. Cette fusillade aurait fait une dizaine de morts ivoiriens selon la France, tandis que les autorités ivoiriennes avancent, elles, le nombre de cinquante-sept victimes.

Ces événements de novembre 2004 ont en quelque sorte sonné le glas du rôle d'arbitre investi par la France car ils ont propulsé celle-ci dans l'arène des belligérants. L'échec de la France face à ce glissement du statut d'arbitre à celui de partie au conflit réside dans son incapacité à rétablir sa position en sortant de la confrontation avec le pouvoir ivoirien. En effet, la crise ouverte de novembre 2004, avec son cortège de morts ivoiriens et français, pouvait aisément s'apparenter à une guerre franco-ivoirienne : à Abidjan, elle fut interprétée comme une attaque de la France contre la Côte d'Ivoire. Profitant d'une telle opportunité, Laurent Gbagbo instrumentalisa cette perception à son profit afin d'ébranler davantage la France. Au lieu de s'en dégager et de réinvestir son rôle d'arbitre, la France s'est laissée piéger par le jeu de Laurent Gbagbo, donnant ainsi corps à la guerre franco-ivoirienne (15) : pour exemple, le 14 novembre 2005, le Président français mettait en garde son homologue ivoirien contre une « *dérive fasciste* » en cas de retrait des troupes françaises ; inévitablement, cette déclaration provoqua l'irritation du Président ivoirien, qui répliqua en comparant les forces françaises aux forces russes lors de l'invasion de Prague en 1968. Ce vif échange d'invectives entre Présidents non seulement aggrave la rupture entre Abid-

(15) A titre d'illustration, cf. la première page du quotidien français *Le Monde*, « France-Côte d'Ivoire : enquête sur une quasi-guerre », 16 nov. 2004, ainsi que la une du quotidien ivoirien *Soir Info*, « Gbagbo, Chirac : la guerre ouverte », 16 nov. 2004.

jan et Paris, mais révèle que les autorités françaises ne parviennent plus à gérer la crise ivoirienne et sont dépassées par les événements.

D'autres faits confortent ce constat, en particulier, la très mauvaise gestion de la fusillade de l'hôtel Ivoire. Alors que la présidence ivoirienne exploitait immédiatement l'affaire en annonçant un nombre important de victimes (64 morts et 1 300 blessés), la France est restée relativement discrète et avare en informations sur l'événement et, ce, malgré la vive polémique en France sur les nombreuses zones d'ombre qui entouraient la fusillade – les soldats français ont-ils tiré en premier? y a-t-il eut des tirs de sommation? ... (16). Pour sa part, Amnesty International conclut dans un rapport relatif aux affrontements de novembre 2004 que *«les forces françaises ont, à certaines occasions, fait un usage excessif et disproportionné de la force, alors qu'elles se trouvaient face à des manifestants qui ne représentaient pas une menace directe pour leur vie ou la vie de tiers»* (17). Quelle que soit la vérité, la fusillade de l'hôtel Ivoire a durablement et fortement entaché l'image de la France en Côte d'Ivoire en tant qu'arbitre neutre et impartial. A cela s'est ajoutée l'affaire de l'ordinateur portable oublié, qui n'a fait qu'accroître la déconsidération : en évacuant l'hôtel Ivoire, les soldats français ont imprudemment oublié un ordinateur portable qui contenait des renseignements militaires sur la crise – positions des deux camps, profil des acteurs, type d'armement. Certains en ont tiré profit et le contenu de l'ordinateur est désormais en vente sur cédérom à Abidjan (18)...

En dehors de la crise de novembre 2004, l'affaire du général Poncet, qui éclate en octobre 2005 entame encore davantage la crédibilité de la France : l'ancien commandant de la force Licorne est suspendu par la ministre de la Défense pour avoir couvert le meurtre d'un Ivoirien coupeur de route par trois soldats de l'Opération Licorne. En révélant que la France peut commettre des écarts de conduite et, plus grave encore, que la hiérarchie militaire peut couvrir de telles actions, cette affaire a compromis encore un peu plus la position française, quelle que puisse être la sévérité de la sanction contre le général.

Tant d'événements, de fractures qui écornent la crédibilité de la France en tant que médiateur de la crise ivoirienne conduisent à s'interroger sur la capacité du pays à tenir ce rôle dans l'avenir. La France était certes la seule à vouloir et à pouvoir intervenir rapidement en Côte d'Ivoire; pour autant, cela n'en faisait pas l'acteur le plus adéquat pour jouer le rôle de médiateur : son passé colonial en compliquait l'exercice, surtout quant à la neutralité que le rôle implique. Ainsi, un journaliste de la BBC écrivait *«from the start of the Ivory*

(16) Cf. la première page du quotidien *Le Monde*, «Côte d'Ivoire : questions sur le rôle de l'armée française», 5-6 déc. 2004. Signalons aussi que les groupes socialistes et communistes de l'Assemblée nationale ont demandé la création d'une commission d'enquête parlementaire.

(17) Rapport d'Amnesty international du 26 oct. 2005, AFR/31/013/2005.

(18) Cf. «Côté d'Ivoire : les secrets des militaires français sur les marchés d'Abidjan», Reuters, 13 avr. 2005.

Coast conflict, the French force there – Unicorn – has found neutrality as elusive as the mythical creature it is named after» (19). Les événements de novembre 2004 ont démontré combien fragile et vulnérable est la neutralité que la France tente de maintenir parce qu'elle est exposée à nombre d'éléments qu'elle ne maîtrise pas et ce constat conduit à douter d'une issue satisfaisante pour l'intervention française en Côte d'Ivoire.

De fait, ces événements ont mis en exergue les difficultés inhérentes à la période de transition que traverse la politique africaine de la France et conduisent certains auteurs à analyser la crise de novembre 2004 comme la fin d'une époque : selon Antoine Glaser et Stephen Smith, *«la crise en Côte d'Ivoire est à la présence française en Afrique ce que la prise de la Bastille fut à l'Ancien Régime : le symbole de la fin. Insensiblement d'abord, puis à un rythme qui est allé s'accéléralant pour culminer en cette funeste nuit de novembre 2004, quand l'armée française ouvrit le feu sur une foule de patriotes à Abidjan, la France a perdu son 'Afrique', celle où, de Dakar à Libreville en passant par Djibouti, N'Djamena, Brazzaville et Antananarivo, elle aimait à penser qu'elle était aimée»* (20).

La crise de succession togolaise, une position ambiguë

Tirant les enseignements de l'affaire ivoirienne, la France s'est beaucoup moins impliquée dans la crise de succession togolaise, laissant les pays africains gérer la crise. Néanmoins, tout en restant en retrait, la France émet des déclarations fort ambivalentes : au lendemain du coup de force de Faure Gnassingbé Eyadema le 5 février 2005, le ministère français des Affaires étrangères et le ministre français de la Défense (21) appelaient au respect de la Constitution togolaise sans pour autant condamner fermement et explicitement le coup de force; de son côté, le Président de la République n'a ni condamné le coup de force, ni appelé au respect de la Constitution, mais a regretté la mort *«d'un ami de la France qui était pour moi un ami personnel»* (22). En raison du passé de dictateur de Gnassingbé Eyadema, les propos du Président français ont fortement choqué l'opinion publique en France et en Afrique et mis le feu aux poudres de la francophobie à Lomé, faisant craindre la répétition d'un scénario à l'ivoirienne (23). Mesurant les

(19) Henri ASTIER, «France's Ivorian quagmire», *BBC News website*, 8 nov. 2004, disponible sur le site Internet news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/africa/3993265.stm.

(20) Antoine GLASER / Stephen SMITH, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Calmann-Lévy, Paris, 2005, 278 p.

(21) Le 6 février 2005, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères déclarait : *«au lendemain de la disparition du Président Eyadema, la France estime indispensable le respect de la Constitution togolaise.»* Quant au ministre français de la Défense, le 6 février 2005, lors d'un entretien accordé à Europe 1-Le Grand Jury, elle déclarait : *«le Président de la République a fait savoir que le temps des coups d'Etat militaires est terminé en Afrique. Il y a une Constitution au Togo et elle doit être respectée.»*

(22) Cf. le communiqué de la présidence du 5 février 2005, suite à la disparition du président Gnassingbé Eyadema.

(23) Lors de la plus importante manifestation de l'opposition à Lomé le 19 février 2005, des pancartes hostiles à la France, du type «Jacques Chirac, assassin» étaient brandies par certains manifestants. Cf. «Togo : près de 1 000 personnes à la manifestation de l'opposition à Lomé», AFP, 19 fév. 2005.

risques, l'Élysée a fait savoir un peu plus tard dans la journée du 5 février 2005 que «*la France soutient les efforts engagés par l'Union africaine et par la CEDEAO pour convaincre les forces politiques togolaises de s'en tenir au strict respect de la Constitution*».

Suite à la proclamation de la victoire de Faure Gnassingbé (24), la CEDEAO, qui avait déployé 150 observateurs pour contrôler le déroulement du scrutin, a affirmé le 27 avril 2005 que, en dépit des anomalies enregistrées, l'élection était satisfaisante et, donc, que les résultats annoncés étaient crédibles. Cette décision de la CEDEAO, qui enterre les espoirs togolais d'une alternance démocratique, a été source d'incompréhension et de colère, notamment chez les observateurs de la CEDEAO (25). Quant à l'UA, elle a suspendu ses sanctions à l'égard du Togo car ce pays ne se trouvait plus dans une situation anti-constitutionnelle... L'élection présidentielle du 24 avril 2005 étant entachée par nombres d'irrégularités, ces décisions ont été perçues comme un blanc-seing accordé à une mascarade électorale par les organisations africaines.

La France, calquant sa position sur celle des organisations africaines, n'a pas mis en doute les résultats du scrutin présidentiel. Quelques jours après l'annonce des résultats, le ministre des Affaires étrangères déclarait «*il n'y aura pas d'ingérence de la France dans les affaires du Togo. L'avenir du Togo est entre les mains des Togolais*» (26) et le ministre de la Défense, interrogée sur la question de savoir si Faure Eyadema était un Président légitimement élu répondait «*ce n'est pas à moi de dire ce qu'il en est. [...] Ce n'est pas nous qui ferons de l'ingérence dans le fonctionnement du Togo*» (27); quant au chef de l'Etat français, il a présenté, le 7 mai 2005, ses félicitations et tous ses vœux de réussite à Faure Eyadema, comme si l'élection togolaise ne donnait lieu à aucune contestation (28).

Entre retrait et déclarations ambiguës, la France risque de n'avoir réussi qu'à affaiblir sa position. Son souci de ne pas s'exposer en s'alignant sur la position des organisations africaines a été interprété comme une caution tacite à la succession Eyadema. Cependant, confortée en apparence par les différents propos du Président français, une telle interprétation n'est pas forcément exacte. La France semble avoir été en faveur d'une solution intermédiaire, préconisant d'avaliser le scrutin malgré ses irrégularités pour,

(24) Le 26 avril 2005, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a annoncé la victoire de Faure Gnassingbé avec 60,15 % des voix et, le 3 mai 2005, suite à un recours de l'opposition, la Cour constitutionnelle a confirmée les résultats de la CENI.

(25) Sur l'incompréhension des observateurs de la CEDEAO, cf. Muriel SIGNOURET, «Des élections contre la démocratie?», *Jeune Afrique l'Intelligent*, n° 2313, 8-14 mai 2005, pp. 32-33.

(26) Cf. l'entretien du ministre des Affaires étrangères diffusé sur France 2, dans l'émission «Les 4 vérités», le 28 avr. 2005.

(27) Cf. l'entretien du ministre français de la Défense, LCI, 4 mai 2005.

(28) Le scrutin a été entériné par la Commission européenne. Seul le Parlement européen n'a pas pris acte de l'investiture de Faure Eyadema, considérant que les irrégularités qui ont entaché le scrutin empêchent de reconnaître la légitimité du nouveau président togolais.

par la suite, inciter le président Faure Eyadema à mettre en place un gouvernement d'union nationale. Un diplomate français, sous couvert d'anonymat, déclarait ainsi : «*il faut se demander si le moindre mal n'est pas d'entériner le scrutin dans le but d'éviter une guerre civile, ensuite il faudra peser sur le Président fraîchement élu pour qu'il fasse des gestes d'ouverture*» (29). Dès le 27 avril 2005, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères proposait une solution en ce sens en déclarant : «*la France appuie l'engagement de l'Union africaine et de la CEDEAO pour encourager désormais la formation d'un gouvernement d'union nationale*» (30).

Valider un scrutin qui semble contestable au motif qu'il s'agit de la politique du moindre mal revient à privilégier la stabilité au dépens de la légalité et manifeste la rémanence de réflexes anciens. Il existe donc un conflit entre la défense affirmée (31) de la légalité en Afrique et la quête de stabilité, qui peut notamment impliquer de préférer des solutions altérant quelque peu la légalité. Ainsi, quand la France déclare qu'elle prône et défend le respect de la légalité, la gestion de la crise togolaise semble démontrer que ce principe est à géométrie variable. Dans le cas togolais, la position de la France est d'autant plus sujette à caution que la solution de stabilité permettait au fils de ne pas trop ébranler un régime ami.

Dans une logique de puissance, la France est soucieuse de démontrer qu'elle gère efficacement les séismes qui secouent son ancien pré carré africain, mais elle offre en réalité l'image inverse, celle d'une ancienne puissance coloniale qui ne parvient pas à se positionner par rapport à ces conflits. Depuis novembre 2004 et les soubresauts de la crise ivoirienne puis togolaise, la France est en perte de contrôle des événements et se contente d'une gestion des crises au fil de l'eau. Il ressort de cette analyse que la gestion des crises ivoirienne et togolaise échappe en grande part à la France.

Toutefois, celle-ci n'est pas la seule à rencontrer des difficultés : les auteurs acteurs, notamment africains, ne réussissent pas mieux. S'agissant de la crise ivoirienne, la CEDEAO a effectué de nombreuses médiations qui ont permis de surmonter ponctuellement les multiples blocages du processus de paix, sans toutefois qu'aucune d'entre elles permette d'aboutir à la résolution définitive de la crise. La médiation ensuite assurée par l'UA, sous l'égide du Président sud-africain Thabo Mbeki, n'a pas été plus fructueuse : à l'issue de dix mois de négociations, le processus de paix était toujours autant dans l'impasse. Quant à la gestion de la crise togolaise, les organisations africaines – CEDEAO, OIF, UA – ont été unanimement saluées pour avoir conduit une diplomatie de fermeté à l'égard du Togo – condamna-

(29) Cf. Philippe BERNARD / Laurent ZECCHINI, «Faure Gnassingbé est confirmé à la tête de l'Etat togolais», *Le Monde*, 5 mai 2005.

(30) Cf. le point de presse du ministère des Affaires étrangères, 27 avr. 2005.

(31) Lors de son discours d'ouverture du IV^e FICA, le 13 juin 2004, Dominique de Villepin présentait la défense de la légitimité du pouvoir comme le premier principe guidant l'implication de la France en Afrique.

tions, sanctions –, qui a permis le retour à la légalité constitutionnelle – organisation de l'élection présidentielle –, mais ont été discréditées pour avoir avalisé le scrutin présidentiel et s'en sont finalement trouvées fragilisées. Ces éléments permettent de nuancer le bilan de la politique française à l'égard des conflits ivoiriens et togolais sans pour autant l'invalider.

Face aux difficultés que la France rencontre en Afrique, le cadre européen est présenté comme une alternative miracle et deviendrait à ce titre la perspective d'avenir incontournable de la politique africaine de la France.

L'EUROPE, REMÈDE MIRACLE DE LA POLITIQUE AFRICAINE DE LA FRANCE ?

La France s'engage-t-elle sur la voie d'une européanisation de sa politique africaine ?

Atouts, avantages et conditions du cadre européen

Pour l'instant, l'exigence d'approche multilatérale s'impose de façon ponctuelle uniquement en cas de crise ou de conflit. A l'avenir, il serait souhaitable que la démarche devienne en quelque sorte systématique : l'option multilatérale, en tant que démultiplicateur de moyens, constitue véritablement une perspective d'avenir souhaitable pour la politique africaine de la France et l'UE constitue un cadre de choix. Agir en Afrique avec le concours des pays européens permettrait à la France de gagner en efficacité dans ses actions, de se crédibiliser davantage et également de partager les risques et les coûts de l'implication. C'est pourquoi l'ensemble du langage officiel français plaide en faveur d'une européanisation de la politique africaine de la France : Michel Barnier déclarait ainsi, alors qu'il était ministre des Affaires étrangères, que la « *politique* [de la France] *se fonde à présent sur la double logique du partenariat avec les Africains et avec les Européens.* [...] *Nous devons passer du pré carré français à une 'nouvelle frontière' qui soit à la fois française et européenne* » (32). La France considérerait alors l'UE comme le nouveau lieu de concrétisation de ses initiatives propres en Afrique : l'action dans le cadre européen deviendrait ainsi un élément structurant de la politique africaine de la France. L'avenir de la relation franco-africaine serait donc un partenariat à trois entre la France, l'Europe et l'Afrique.

L'européanisation de la politique africaine de la France n'est cependant pas une évolution aisée à engager, car elle suppose une africanisation de la politique extérieure de l'UE et notamment l'implication de l'UE dans les

(32) Michel BARNIER, «Diplomatie française : le réflexe européen», *Politique internationale*, n° 107, print. 2005, p. 142.

conflits africains, processus qui est loin d'être naturel et évident. Si l'UE a d'importants liens commerciaux et historiques avec l'Afrique subsaharienne, elle n'a jamais été un acteur notable des conflits africains. Jusqu'ici, la politique de l'UE se résume à une politique de prévention des conflits africains sous forme de dialogue politique dans le cadre de la coopération au développement (Accord de Lomé de 1995, Accord de Cotonou de 2000). Quoique non négligeable, cette forme d'engagement de l'UE témoigne en fait de l'absence d'une véritable volonté d'implication dans la résolution des conflits africains. Cela tient pour l'essentiel à un défaut de tropisme africain à Bruxelles. En dehors des pays liés à l'Afrique en raison de leur passé colonial (Belgique, France, Grande-Bretagne et Portugal), le reste des Etats membres n'accordent guère un grand intérêt au continent noir et, avec le récent élargissement à l'Est, leur nombre est allé croissant. L'Afrique noire constitue donc une zone d'intérêt relative pour la majorité des pays membres de l'UE, par comparaison avec la proche périphérie européenne, qui retient davantage son attention.

En conséquence, si la France souhaite européeniser sa politique africaine, elle doit s'atteler à intéresser ses partenaires européens au continent africain. Susciter un intérêt pour le continent noir et jouer un rôle moteur pour que les projets européens relatifs à l'Afrique aboutissent, tels sont les préalables à toute européenisation de la politique africaine de la France. En d'autres termes, la France doit être le catalyseur d'un intérêt nouveau pour l'Afrique au sein de l'UE. Néanmoins, cette tâche demeure délicate : du fait de la politique africaine passée de la France, les pays européens sont relativement réticents à l'idée d'être associés à la France en Afrique. Le caractère personnalisé et clientéliste des relations franco-africaines, allié au discutabile interventionnisme français en Afrique, ont forgé l'image d'une politique africaine opaque et contestable, largement incomprise et fortement décriée par la plupart des pays occidentaux. Aujourd'hui, en dépit des changements qu'elle a subis, la politique africaine de la France demeure encore un objet de suspicion et de méfiance pour les pays européens : c'est pourquoi la France doit redoubler d'efforts et de persévérance. La configuration est favorable au processus d'africanisation de la politique de l'UE que Paris entend lancer. De fait, l'UE se trouve à un moment de son histoire où elle a vocation à devenir un véritable acteur des relations internationales en jouant notamment un rôle en matière de paix et de sécurité dans le monde. A ce titre, une implication européenne dans la gestion et la résolution des conflits africains trouve tout son sens et toute sa place dans les nouvelles orientations de politique extérieure de l'UE.

L'europeanisation, un phénomène déjà en cours?

En 2005, les premiers signes tangibles d'une africanisation de la politique de l'Union européenne incluant en parallèle une implication française sont

visibles. La plus importante innovation est certainement l'Opération Artémis, qui est un précédent autant pour l'UE que pour la France. Pour l'UE, elle constitue la première opération militaire européenne autonome, c'est-à-dire se déroulant en dehors des moyens de l'OTAN et qui plus est sur le continent africain. Quant à la France, elle lui a permis de s'engager pour la première fois en Afrique sous le drapeau de l'UE. Il existe un autre exemple de partenariat France-UE en matière de coopération : comme, du fait de la crise que traverse la Côte d'Ivoire, il n'est plus possible d'utiliser l'école du maintien de la paix qui se trouve à Yamoussoukro pour les exercices organisés dans le cadre de RECAMP, il a été décidé de construire une nouvelle école au Mali; cette initiative originellement franco-malienne a été élargie à des partenaires européens, si bien qu'il s'agit désormais d'une initiative euro-malienne.

Ces exemples peuvent être interprétés comme les prémisses de l'europanisation de la politique africaine de la France, tant souhaitée et recommandée par les discours officiels. L'Opération Artémis serait alors le prototype de l'interventionnisme français en Afrique. Toutefois, selon notre lecture il convient de nuancer une telle interprétation, ainsi qu'y invite notamment l'exemple de l'Opération Artémis en République démocratique du Congo. Cette opération s'est déroulée dans un Etat situé hors de l'ancien « pré carré » français en Afrique, où la France n'avait aucun intérêt vital ou économique à protéger et ne songeait pas à intervenir; c'est parce qu'elle a été sollicitée par le Secrétaire général de l'ONU que la France a accepté d'intervenir, voyant en cela une possibilité de poursuivre sa politique de réengagement dans les conflits africains et d'affirmer davantage son réinvestissement sur la scène africaine.

Si l'Opération Artémis avait dû se dérouler dans un pays appartenant à l'ancien « pré carré » de la France en Afrique, il n'est pas certain que le traitement de l'affaire aurait été identique : pour mémoire, lors du déclenchement de la crise ivoirienne en septembre 2002, soit seulement quelques mois avant l'Opération Artémis, la France n'a pas fait le choix d'une approche multilatérale européenne; certes, elle a veillé à inscrire son engagement en Côte d'Ivoire dans un cadre multilatéral à la fois à l'échelle régionale et à une échelle plus globale, à travers l'ONU, mais à aucun moment elle n'a cherché à impliquer l'UE; celle-ci s'est contentée d'être le spectateur de la sortie de crise coordonnée par la France. Il semble donc que l'europanisation de la politique africaine ne constitue pas une transformation durable de la politique africaine de la France, mais plutôt un volet additionnel à cette dernière. Pour l'instant, quand la France s'engage avec l'UE en Afrique, ce n'est que de surcroît, en supplément de la politique africaine existante.

La position controversée de la France à l'égard du Zimbabwe vient d'ailleurs appuyer cette lecture. Le Zimbabwe est depuis plus de deux ans

l'objet de sanctions de l'UE et il est interdit à son Président, le dictateur Mugabe, de se rendre en Europe. Passant outre, la France l'a invité au XXII^e sommet franco-africain qui se tenait à Paris en février 2003, parce qu'elle désapprouve la politique de sanction menée contre le Zimbabwe qui, selon elle, a contribué à radicaliser davantage le régime de Mugabe. Paris privilégie une politique de dialogue entre les différents partenaires et c'est à ce titre qu'elle a décidé d'inviter le président Mugabe, estimant que ce serait un moyen de renouer le dialogue (33). Cette position française s'inscrit dans la continuité de la politique africaine traditionnelle de la France; refusant depuis toujours la diabolisation des régimes africains, la France a pour tradition d'accueillir l'ensemble des dirigeants africains sans apprécier le degré de démocratisation de leur régime: c'est ainsi que le maréchal Mobutu était présent à Paris lors des cérémonies du bicentenaire de la Révolution en 1989. Aujourd'hui, malgré les changements, la France préserve cette tradition, quand bien même cela va à l'encontre de la position européenne.

La position de la France vis-à-vis du Zimbabwe montre que, en cas de conflit entre la logique multilatérale européenne et la logique bilatérale française, la France n'entend pas se soumettre à la position européenne: c'est la logique bilatérale française qui prime, ce qui confirme bien l'idée selon laquelle l'europanisation de la politique africaine de la France ne fait que s'ajouter à sa propre politique africaine sans jamais la remplacer ou la remettre en cause. A la lumière de ces faits, il apparaît qu'une europanisation intégrale de la politique africaine de la France dans un futur proche est peu probable, tant les réticences françaises demeurent fortes. Toutefois, sur le long terme, une telle évolution n'est pas exclue, mais elle sera certainement laborieuse.

* *
*

Depuis 2002, la politique africaine de la France, en gestation, embryonnaire, offre l'image, à l'épreuve des faits, d'une politique qui hésite sans réussir à tenir le cap qu'elle s'est fixée. Paris est toujours en «quête d'une politique africaine» (34) et cette quête ne se fait pas sans heurts ni sans retour de réflexes anciens. La politique africaine de la France est sujette à de nombreuses tensions, dont le cœur réside dans la lutte entre la nécessité d'évolution et la difficulté de se défaire des pratiques et du langage d'antan, fruits d'une histoire complexe. Il résulte de cela une politique en oscillation,

(33) Questionné sur le choix d'inviter le président Mugabe, le ministre français des Affaires étrangères répondait que «l'idée de laisser à l'écart un membre de la communauté internationale, dès lors qu'on ne peut pas lui faire passer des messages, ne nous paraît pas une bonne idée»: entretien avec le Grand Jury RTL/Le Monde, 16 févr. 2003.

(34) Roland MARCHAL, «La France en quête d'une politique africaine?», *Politique étrangère*, n° 4, 1995, pp. 903-916.

en fluctuation, qui se cherche au risque de se perdre dans les méandres d'une quête qui demeurera impossible tant qu'il n'y aura pas une volonté unanime de changement. Si jamais une telle volonté se fait jour avec précision et détermination, cette quête sera périlleuse et laborieuse, mais bénéfique et salutaire pour l'avenir des relations franco-africaines.

LES RELATIONS FRANCO-ISRAËLIENNES DE 2002 À 2005 ENTRE PASSION ET RAISON

PAR

HABIB GHÉRARI (*)

Pourquoi faire le point sur les relations entre la France et Israël durant ces années 2002-2005 ? Cette période se caractérise par plusieurs traits qui la distinguent des précédentes au regard du conflit israélo-palestinien qui, comme on le sait, pèse lourdement sur les rapports entre les deux Etats.

D'abord, les élections d'avril 2002 et la victoire de Jacques Chirac face à Jean-Marie Le Pen marquent la fin de la cohabitation avec Lionel Jospin. Si on a pu dire que la cohabitation présentait quelque avantage dans la gestion des affaires étrangères en permettant une meilleure concertation entre les deux têtes de l'exécutif, la « dyarchie diplomatique » n'est pas sans soulever de sérieux problèmes : en particulier, elle conduit à l'affaiblissement du Président, qui perd, dans ce domaine, une partie substantielle de ses prérogatives et liberté traditionnelles (1). A cet égard, deux images viennent immédiatement à l'esprit : la visite de Jacques Chirac à Jérusalem en octobre 1996, à l'occasion de laquelle des incidents l'ont opposé au service d'ordre israélien et ont provoqué sa colère largement diffusée dans les médias (« *This is not a method, this is a provocation* », aurait-il lancé en menaçant de regagner la France (2)); l'autre est celle de Lionel Jospin qui, en 2000, fit l'objet de jets de cailloux à Bir-Zeit, de la part d'étudiants palestiniens furieux de l'avoir entendu qualifier, peu avant, d'« attaques terroristes » les actions commises au Liban par le Hezbollah. Deux visions du conflit israélo-palestinien et partant des relations franco-israéliennes ? Certains ont fustigé les propos du Premier ministre, accusant celui-ci de rompre avec l'attitude plus équilibrée suivie jusqu'alors, et ont évoqué une « *France affaiblie au Proche-Orient* » ou encore un « *échec pour la France* » (3). Et l'on a été tenté de penser que, une fois sa liberté d'action retrouvée, Jacques Chirac reviendrait à la politique arabe inaugurée par le général de

(*) Professeur à l'Institut d'études politiques de Lyon (France).

(1) Sammy COHEN, « Cohabiter en diplomatie : atout ou handicap ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, p. 344 et suiv (ici pp. 354-355).

(2) *Le Monde*, 17 déc. 2004.

(3) Alain GRESH, « La France affaiblie au Proche-Orient », *Le Monde diplomatique*, mars 2000. Cf. aussi Hervé DE CHARRETTE, « Ce voyage est un échec pour la France », *Le Figaro*, 28 fév. 2000.

Gaulle – à supposer bien sûr que la cohabitation ait infléchi la politique suivie traditionnellement dans cette région.

Seconde considération d'importance : la très forte dégradation des relations israélo-palestiniennes à la suite de l'abandon *de facto* du «Processus d'Oslo». Ce constat a conduit des analystes à parler de «*régression historique*», de «*retour en arrière [...] considérable*» ou encore d'abandon du projet de règlement final du problème palestinien tel que prévu par les accords précités (4). Les événements sont bien sûr trop connus pour être rappelés (5) : qu'il suffise à cet égard de mentionner la visite d'Ariel Sharon sur l'Esplanade des mosquées/Mont du Temple à Jérusalem, le 28 septembre 2000, démarche considérée par beaucoup comme une véritable «provocation» envers les Palestiniens, les violences qui en résultèrent et le déclenchement de la seconde Intifada, avec son cortège de violence et ses victimes, dont le nombre est allé croissant (4 500). En réalité, Ariel Sharon est réputé pour son peu de sympathie pour les Accords d'Oslo, partisan qu'il a toujours été du Grand Israël et du mouvement d'occupation des territoires occupés. On a assisté alors à une véritable spirale de l'échec : la mise en œuvre des Accords d'Oslo s'est faite très difficilement ; le sommet de Camp David II a échoué, malgré la grande implication du président Clinton ; il en a été de même des négociations de Taba des 21-27 janvier 2001, notamment sur les questions des réfugiés et du droit au retour revendiqué côté palestinien.

Malgré les tentatives d'apaisement (sommet de Charm El Cheikh des 17-18 octobre 2000), la situation s'est de plus en plus détériorée. Israël décida de la réclusion de Yasser Arafat à Ramallah et de l'élimination physique du chef palestinien fut clairement évoquée dans la logique de la politique des assassinats ciblés d'hommes politiques palestiniens présentés comme des commanditaires des actions terroristes contre Israël. C'est dans ces circonstances qu'Ariel Sharon, candidat du Likoud, a gagné les élections anticipées du 6 février 2001, devenant ainsi Premier ministre (6). Dès le 13 décembre 2001, Ariel Sharon décide de rompre tout contact avec Yasser Arafat en particulier et avec l'Autorité palestinienne en général : l'un et l'autre sont tenus pour responsables des attentats terroristes qui frappent Israël, alors même qu'ils ne manquent de faire connaître leur condamna-

(4) M. C. D., «L'après-Oslo : paix avortée ou guerre annoncée?», *Ramsès*, 2003, p. 303 ; Alain BOKEL, «La remise en cause du processus de paix. Chronique 2001/2002 du conflit israélo-palestinien», *Annuaire français de droit international*, 2002, p. 188.

(5) Ces événements ont fait l'objet de nombreux commentaires, de qualité, parmi lesquels ceux rassemblés dans *Questions internationales*, n° 1, mai-juin 2003, et dans *Manière de voir* 54, *Le Monde diplomatique*, nov-déc. 2000, mais aussi les chroniques d'Alain Bokel parues dans l'*Annuaire français de droit international*, les différentes livraisons annuelles de *L'Etat du monde* et de *Ramsès*, les études de M. Chartouni-Dubarry, M. Schattner, J.D. Green, A.S. Khalidi et l'entretien avec R. Khalidi, publiés dans *Politique étrangère*, n° 3, 2002 et n° 4, 2004. Cf. également les références citées dans les autres notes de bas de page, ci-dessous. Sur l'échec des accords d'Oslo, cf. le livre de C. ENDERLIN, *Le Rêve brisé*, Fayard, Paris, 2002.

(6) On sait que le Likoud remportera également les élections du 28 janvier 2003 : Ariel Sharon sera reconduit dans ses fonctions de Premier ministre.

tion officielle de tels actes. Cependant, ces réactions sont perçues, côté israélien, comme la manifestation d'un double langage, d'une duplicité consommée tout particulièrement de la part de Yasser Arafat. Un lourd passé empoisonne la perception que chacun des deux responsables politiques a de l'autre.

Ce contexte n'a bien sûr pu être dépourvu de répercussions sur les rapports bilatéraux entre la France et Israël. La période choisie fait apparaître une nette dégradation des relations franco-israéliennes – suivie d'une amélioration réelle, laquelle demande toutefois confirmation. C'est autour de ces deux réalités que seront ordonnées les observations qui suivent et qui font penser que, après le déchaînement des passions, place est faite à la raison, avec tout ce que cela implique de renoncements évidemment difficiles et de conciliation entre la prise en compte des réalités et des rapports de force, d'une part, et de fidélité aux valeurs et aux principes chers à chacun des deux pays, d'autre part.

DE LA DÉGRADATION DES RELATIONS FRANCO-ISRAÉLIENNES

La dégradation des relations franco-israéliennes, qui est manifeste dès 2002, est telle que les relations bilatérales se voient taxer de *«passionnelles»*, *«chaotiques»* et parfois *«nostalgiques»*; d'autres évoquent *«des perceptions mutuelles catastrophiques»* ou parlent de *«désamour»*, d'*«incompréhension»*... (7)

Cette détérioration a plusieurs origines, qu'il convient d'évoquer rapidement pour prendre la mesure de la gravité de la crise traversée. En substance, la vision gaulliste du conflit israélo-palestinien heurte de longue date Israël et la perspective de la disparition du rééquilibrage dû à la cohabitation ne fait, à tort ou à raison, qu'aviver ce sentiment; à cela s'ajoute, plus récemment, le contexte très particulier résultant d'une succession de décisions israéliennes dont le bien-fondé est contesté par la France.

Méfiance et divergences anciennes...

Il est à peine besoin de rappeler la position prise par le général de Gaulle lors de la guerre des Six Jours : le général condamna l'occupation des territoires occupés par Israël à la faveur de sa victoire militaire sur ses voisins arabes et caractérisa le peuple juif – c'est ce dont on se rappelle le plus – de *«peuple sûr de lui et dominateur»*; il accusa Israël d'*«organise[r], sur les territoires qu'il a pris, l'occupation qui ne peut aller sans oppression, répression, expulsions»* et le général d'affirmer qu'*«il se manifeste contre [le pays] une résistance qu'à son tour il qualifie de terrorisme»* (8). De là date la poli-

(7) *Le Monde*, 16 mai 2004.

(8) Cité par Alain GRESH / Dominique VIDAL, *Les 100 clefs du Proche-Orient*, Hachette, Paris, 2003, pp. 186-187.

tique dite «arabe» (en fait supposée pro-arabe) de la France, qui, en rupture avec les rapports étroits cultivés avec Israël jusqu'à cette époque, donnait lieu, dans l'immédiat, à un embargo sur les ventes d'armes à Israël. Les Israéliens eux-mêmes aiment à rappeler, à propos de leur succès de juin 1967, que l'«on ne le dira jamais assez, c'est avec une aviation équipée à 90% d'appareils français que Tsahal arrachera sa victoire la plus éclatante» (9) : en effet, les deux pays avaient pendant un certain temps été liés par des accords militaires, aux termes desquels des avions (Mirages 1^{re} et 2^e génération) et autres équipements militaires français avaient été livrés à Israël, jusques et y compris à la veille de la guerre des Six Jours. Quoi qu'il en soit de la réalité et de la portée exacte de cette politique arabe, elle a toujours été imputée à la France non seulement par Israël, mais aussi par les pays arabes eux-mêmes.

Il reste que, lorsque le Parti socialiste arriva au pouvoir, on attendait une correction, du fait des liens tissés entre la SFIO et le Parti travailliste israélien qui, comme on le sait, a longtemps dirigé Israël; cependant, comme on le sait aussi, cette vision a été, à plusieurs reprises, nuancée, sinon infirmée par l'histoire récente. François Mitterrand a été tout à la fois très proche d'Israël, au point d'être le premier Président français à s'y rendre, et attaché aux droits du peuple palestinien – il a sauvé l'OLP et son chef Yasser Arafat, en 1982, de la menace israélienne et, en 1983, de la menace syrienne.

Pour sa part, Jacques Chirac a, en avril 1996, consacré un discours important à «la politique arabe de la France», fondée, selon lui, sur quatre principes : droit à l'autodétermination du peuple palestinien, sécurité d'Israël, paix entre Israël et la Syrie impliquant la restitution du Golan et souveraineté du Liban sur l'ensemble de son territoire. De son côté, ce n'est un secret pour personne qu'Israël se défie de la France et, d'une façon générale, de l'Union européenne (UE), qu'il entend écarter du processus de paix, ne voulant avoir à faire qu'aux seuls Etats-Unis, avec lesquels il partage bien des liens et surtout une alliance stratégique et une communauté de vues qui n'a jamais été aussi profonde que depuis le 11 septembre 2001 et la lutte antiterroriste qui s'est développée depuis cette date (10). A vrai dire, il n'est pas sûr que les Palestiniens eux-mêmes souhaitent vraiment une implication plus grande et autre qu'économique et financière de l'UE. Ils savent en effet que seuls les Etats-Unis sont en mesure d'infléchir le cours des décisions israéliennes les concernant.

(9) Elie BARNAVIE / Luc ROZENZWEIG, *La France et Israël : une affaire passionnelle*, Perrin, 2002, pp. 31 et 169 (on rappellera qu'Elie Barnavie a été ambassadeur d'Israël en France de fin 2000 à 2002). Sur la coopération dans le domaine nucléaire, à laquelle le général de Gaulle a également mis fin dès le début des années soixante, cf. Abdelwahab BIAD, «L'armement nucléaire israélien, un tabou», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 714-715, et Pierre PÉAN, *Les Deux Bombes*, Fayard, Paris, 1991.

(10) Cf. le rapport d'information n° 2 205, du 23 mars 2005, de l'Assemblée nationale, dû au député C. Philip : *Le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient*.

Sur le fond donc, une vision divergente de la politique applicable et une méfiance ancrée dans les habitudes, qui fait dire, par exemple, aux Israéliens, y compris les plus modérés, que le Quai d'Orsay «*n'a pas entièrement volé sa réputation de forteresse pro-arabe*» et que certains ambassadeurs traitent Israël de façon désobligeante. On rend également la France, en particulier Jacques Chirac, responsable de l'échec des négociations entre Israël et Yasser Arafat relatives aux événements du 28 septembre 2000. On évoque aussi les multiples reproches faits à Israël sur l'usage disproportionné de la force contre les Palestiniens ou encore un épisode (ancien) lié aux relations avec l'Iraq, qui se rapporte à la livraison à ce pays, par la France, du réacteur nucléaire Osirak (11).

Comme on peut le constater, l'incompréhension et le fossé entre les deux diplomaties paraissent difficilement contestables et la période récente ne va que les aggraver.

...aggravées par la crise consécutive à la fin du Processus d'Oslo

Le contexte post-Oslo

Le contexte post-Oslo débouche rapidement sur une remise en cause, par Israël, de quasi tous les (faibles) acquis des accords de paix. On rappellera brièvement que, en 1993, date des accords précités, l'Autorité palestinienne qui devait être créée se voyait attribuer la responsabilité de près de 3 % du territoire occupé par Israël depuis la guerre des Six Jours (zone A), alors que 24 % de ce territoire étaient placés sous gestion mixte (zone B) et 73 % sous contrôle israélien (zone C); en 1999, l'évolution s'est faite comme suit : la zone A est passée à 18 %, la zone B à 22 % et la zone C à 60 %. De plus, les zones concédées aux Palestiniens ont été morcelées, discontinues et de taille modeste, entrecoupées par des colonies de peuplement et entourées par des routes de contournement (12). D'où le parallèle avec la politique de l'Afrique du Sud du temps de l'*Apartheid*, avec la technique alors utilisée des Bantoustan, et le soupçon d'une volonté d'empêcher toute continuité territoriale du futur Etat palestinien.

Quoi qu'il en soit, le résultat obtenu, déjà bien modeste, sera très rapidement remis en cause par Israël qui, au nom de la lutte contre le terrorisme, finira par envahir une grande partie du territoire dont elle a transféré la gestion à l'Autorité palestinienne en application des accords de paix de 1993. Ainsi, le 16 avril 2001, l'armée israélienne investit la bande de Gaza au mépris des engagements pris à Oslo; en octobre de la même année, Bethléem est occupée après bien des affrontements avec les forces palestiniennes.

(11) Elie BARNAVIE / Luc ROSENZWEIG, *op. cit.*, pp. 22, 26, 56 et 57.

(12) C. ENDERLIN, *Paix ou guerres*, Fayard, Paris, 2004, pp. 716-717; A. SIGNOLES, «La réforme de l'Auto-rité palestinienne : une solution à la crise?», *Questions internationales*, n° 1, mai-juin 2003, p. 39.

En mars 2002, c'est le déclenchement de l'opération « Rempart », l'offensive militaire la plus importante menée en Cisjordanie depuis 1967 (13) : Ramallah est proclamée zone militaire interdite et, peu après, Yasser Arafat est confiné dans ses locaux présidentiels. En avril 2002, Jénine est assiégée. Dans le même temps, les institutions de l'Autorité palestinienne sont discréditées et réduites à l'impuissance (la police en particulier) et le mouvement de colonisation ne connaît pas d'arrêt en dépit de son illégalité (14).

Le bouclage des zones palestiniennes par Tsahal engendre des conséquences catastrophiques sur le plan humain et économique – accroissement spectaculaire du chômage, notamment à Gaza. Pour Israël, ces mesures sont justifiées par la lutte antiterroriste et la volonté de stopper les attentats-suicides. Précisément, Israël entreprend à cette fin de construire une « clôture de sécurité » ou « mur de séparation » entre son propre territoire et la Cisjordanie, dont cependant le tracé empiète sur la fameuse « Ligne verte » et donc sur le territoire palestinien. De fait, toute solution politique semble abandonnée au profit d'une politique exclusivement sécuritaire, qui subordonne la moindre avancée à la cessation de la violence. Il est vrai que, de son côté, l'Autorité palestinienne peine à maîtriser les groupes armés qui conduisent des attaques contre Israël ; toutefois, comme cette Autorité voit ses moyens se réduire comme peau de chagrin sous les attaques de Tsahal, elle peut d'autant moins satisfaire à cette exigence. Cercle vicieux qui ne permet en fait d'issue positive pour aucune des deux parties.

L'opposition franco-israélienne

C'est donc dans ce contexte bien chargé que, sur plusieurs sujets, l'opposition entre la France et Israël va se manifester, parfois avec éclat. A cet égard, on se limitera au conflit israélo-palestinien et, par suite, on n'abordera pas les divergences sur d'autres questions, telles que celles sur l'intervention armée américaine en Iraq à partir de mars 2003.

Sur le conflit israélo-palestinien, c'est peu de dire que les deux pays se sont opposés frontalement. D'abord, la France ne partage pas la ligne politique de fond suivie par Israël depuis le 28 septembre 2000 : l'impératif de sécurité, aussi légitime soit-il, ne peut à ses yeux tenir lieu de stratégie ; l'approche « séquentielle » défendue vigoureusement par Israël a montré ses limites et s'est révélée contreproductive. Que faire alors ? Le primat doit revenir au politique, d'où la nécessité de développer des initiatives politiques de façon à sortir par le haut de cette crise, seule la paix étant porteuse de sécurité. En pratique,

(13) A. D., « Israël, nouvelles élections et guerre contre l'Irak », *Ramsès*, 2004, p. 296.

(14) Il est à noter que les accords d'Oslo ne disent mot de cette très grave question, comme d'ailleurs des autres questions très sensibles laissées pour être abordées lors des négociations finales : frontières, statut de Jérusalem, réfugiés, ressources hydrauliques et sécurité. Cf. E. ROULEAU, « Sept ans pour rien ? », *Manière de voir* 54, *Le Monde diplomatique*, nov.-déc. 2000, pp. 29-32. Pour May CHARTOUNI DUBARRY, « Proche-Orient : le compte à rebours », *Ramsès*, 2002, p. 145, il s'agit de l'une des failles d'Oslo.

Israël doit, selon la France, revenir aux lignes qui étaient les siennes avant le déclenchement de la seconde Intifada, desserrer l'étau qui étrangle les territoires occupés et lever les différentes restrictions et sanctions qui frappent les territoires occupés et les populations civiles. Aux Nations Unies et au Conseil de sécurité notamment, la France a soutenu plusieurs projets de résolution visant à mettre fin au conflit et demandant la cessation de la violence, d'où qu'elle vienne, et le retrait des forces israéliennes. Ces projets se sont finalement heurtés au veto des Etats-Unis qui les a, à l'inverse de la France, jugés déséquilibrés au détriment d'Israël (15).

Sur les méthodes employées, le désaccord n'est pas moins grand. Pour Paris, ne sont justifiés ni l'usage disproportionné de la force, ni les rétorsions collectives, ni les attentats ciblés contre les chefs terroristes présumés – et à cet égard est rappelée l'illégalité des exécutions extrajudiciaires – ; ne sont pas plus admises les attaques dirigées contre les institutions de l'Autorité palestinienne et le traitement réservé à son chef, Yasser Arafat : même si ce dernier a pu commettre des erreurs, le sort qui lui est réservé est, a-t-on fait valoir, vécu comme une humiliation par les Palestiniens et ne favorise pas la paix. Cette analyse a conduit le ministre des Affaires étrangères d'alors, Michel Barnier, à parler de «répression» et à demander l'arrêt de celle-ci (16).

Concernant la construction de la clôture de sécurité, la France défend la légalité internationale. Pour elle, son tracé enfreint le droit international en ce qu'il consacre, sur le terrain, les mesures israéliennes pourtant déclarées illégales par le Conseil de sécurité et par la Cour internationale de justice (Avis du 9 juillet 2004). Si la France, comme les autres membres de l'UE, s'est abstenue lors du vote de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies saisissant la Cour de La Haye de cette demande d'avis (17), elle n'en considère pas moins cette démarche légitime, même si elle n'est pas la plus efficace. En revanche, elle a voté, avec ses partenaires européens, la résolution entérinant le constat d'illégalité auquel est parvenu la CIJ (18). Fureur d'Israël et de son ambassadeur à l'ONU, qui a fustigé l'UE pour son «soutien honteux à cette résolution terriblement unilatérale», avant de s'en prendre tout particulièrement à la France qui, selon lui, «s'est comportée de façon particulièrement honteuse en œuvrant pour ses amis palestiniens et en convainquant les autres pays européens d'adopter une résolution à peine amendée». Or, la France s'est félicitée de l'adoption de ce texte, qui intègre les amendements souhaités par les Européens, amendements rappelant,

(15) Cf. la liste dressée par Pascal BONIFACE, *Vers la 4^e Guerre mondiale?*, Armand Colin, Paris, 2005, pp. 171-172, pour la période considérée. Pour le dernier projet en date, cf. le projet de résolution S/2004/783, du 5 octobre 2004, présenté par l'Algérie, le Pakistan et la Tunisie (SC/8207).

(16) *Le Monde*, 30 juin 2004.

(17) A/RES/ES-10/14, 8 déc. 2003.

(18) A/RES/ES-10/15, 20 juil. 2004 : 150 voix pour, 6 contre – dont les Etats-Unis et Israël – et 10 abstentions.

d'une part, l'obligation des Palestiniens et des Israéliens de respecter le droit international humanitaire et, d'autre part, la condamnation du terrorisme par la communauté internationale (19).

Outre ces divisions qui creusent encore plus le fossé entre les deux pays, Israël et, parfois, des institutions juives de France n'hésitent pas à critiquer vigoureusement la diplomatie française. Sans prétendre à l'exhaustivité, rappelons que, à côté de la position française perçue comme partielle et pro-palestinienne, Israël considère que la France mesure mal ses besoins de sécurité et d'autoprotection contre le terrorisme. Sur ce point en particulier, Paris s'est par exemple vu reprocher de refuser de classer le Hezbollah et le Hamas parmi les organisations terroristes. Les contacts avec Yasser Arafat et les visites à celui-ci par les officiels français (jusqu'au ministre des Affaires étrangères) sont mal vécus par le gouvernement israélien, qui cherche à marginaliser le «*raïs*», et compliquent les contacts entre les deux pays, puisque Ariel Sharon, par exemple, a refusé de recevoir à plusieurs reprises des personnalités politiques étrangères voulant rendre visite aux deux parties au cours d'un seul et même voyage.

Dans ces conditions, l'accueil et le traitement réservé par les autorités françaises à Yasser Arafat, notamment en octobre-novembre 2004, juste avant son décès, n'a pas été davantage compris, tout comme le fait d'avoir mentionné Jérusalem comme lieu de naissance du chef palestinien. Pour certains ministres français, les critiques émises par le Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF) par exemple constituent des «*attaques très fortes contre la politique étrangère [et ne sont] pas acceptable[s]*» (20). La presse française est également prise à partie en ce qu'elle ferait preuve de partialité dans sa couverture de la violence dans les territoires occupés. S'agissant de l'UE, le président Katsav pense qu'elle ferait mieux de subordonner son aide économique à l'abandon de la violence et du terrorisme (21).

On pourrait ainsi multiplier les exemples, mais le plus significatif de l'ampleur de la détérioration des rapports franco-israéliens reste l'accusation d'antisémitisme formulée à l'endroit de Jacques Chirac et de la France. Déjà en 2002, la France était présentée comme «*le pire des pays occidentaux en matière d'antisémitisme*», selon le vice-ministre israélien des Affaires étrangères et l'ambassadeur français en Israël a été convoqué pour entendre les inquiétudes israéliennes consécutives aux agressions dirigées contre la

(19) Cf. «Chronique des faits internationaux», *Revue générale de droit international public*, 2004, p. 1 006; les réponses du porte-parole aux questions du point de presse, 21 juil. 2004, disponibles sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr; le commentaire de P. WECKEL, «Chronique de jurisprudence internationale», *Revue générale de droit international public*, 2004, p. 1 021, qui parle de rééquilibrage du projet de résolution présenté par la Jordanie.

(20) Cf. *Le Monde*, 15 fév. 2005, où sont rapportés les propos de F. Fillon, alors ministre convié, avec l'ensemble du gouvernement, au dîner annuel du CRIF.

(21) *Le Monde*, 18 fév. 2004.

communauté juive en France. Le président Chirac avait tenu à cette occasion à exprimer sa colère contre la campagne anti-française qui s'était développée en Israël. En 2003, la polémique est repartie de plus belle avec la mention, dans la presse israélienne, dont une partie utilise à cette occasion des termes et des qualificatifs pour le moins regrettables, de ce que Jacques Chirac se serait opposé à ce que le Conseil européen du 17 octobre 2003 condamnat les propos antisémites du Premier ministre malaisien, Mahatir Mohamad.

C'est en juillet 2004 que la crise atteint son paroxysme, avec l'appel d'Ariel Sharon aux juifs de France à «émigrer en Israël aussi vite que possible» pour fuir un «des antisémitismes les plus sauvages», propos tenus après avoir indiqué que, «aujourd'hui, à peu près 10% de la population [française] est musulmane, ce qui permet l'essor d'une nouvelle forme d'antisémitisme fondée sur des sentiments anti-israéliens». Ces paroles ont été aussitôt jugées «inacceptables» par le Quai d'Orsay et des explications ont été demandées, mais jamais vraiment reçues. Les officiels israéliens se sont plu à calmer le jeu en parlant de «malentendu», mais sans convaincre, et les protestations se sont multipliées en France, y compris au sein des institutions juives elles-mêmes (22). On s'est beaucoup interrogé sur la raison d'être de cette déclaration : volonté de donner un coup de fouet à l'émigration juive à un moment où elle s'essouffait et où la communauté juive de France prenait un intérêt considérable, compte tenu de ce qu'elle est la troisième en nombre après celle d'Israël et des Etats-Unis? volonté de mettre en difficulté la diplomatie française parce qu'elle serait devenue de plus en plus gênante pour la politique d'Israël? (23)

On mesurera encore l'ampleur de la mésentente entre les deux pays en rappelant que l'ambassadeur de France en Israël a, après la mort d'Arafat en France, fait état d'une «névrose anti-française», propos jugés «inacceptables» par le ministère israélien des Affaires étrangères, mais dont le bien-fondé a été confirmé par l'ancien et par l'actuel ambassadeur israélien en France, qui ont parlé tous deux de «grave francophobie» (24). Si 2004 a été, par certains côtés, une année noire dans les rapports examinés, elle a aussi fait naître de nouvelles perspectives, fruit d'une impulsion et d'une orientation nouvelles.

VERS UN RENOUVEAU DES RELATIONS FRANCO-ISRAËLIENNES ?

L'amélioration des liens entre les deux pays est réelle, mais est-elle durable et est-elle le signe d'un véritable renouveau? A voir les événements

(22) Cf. *Le Monde* : 14 mai 2002; 21 oct. 2003; 18, 19, 20 et 23 juil. 2004.

(23) Cf. Pascal BONIFACE, *Est-il permis de critiquer Israël?*, Robert Laffont, Paris, 2003, p. 152.

(24) *Le Monde*, 11 déc. 2004.

qui se sont succédé depuis quelques années, telle est l'interrogation qui s'impose : s'agit-il d'un véritable nouvel élan ou d'une embellie passagère ? Pour l'heure, l'amélioration est constatée par tous et, par exemple, Nissim Zvili, ambassadeur d'Israël en France, la qualifie même de « *substantielle* » (25). Les termes généralement utilisés pour décrire cette nouvelle ère, tels que « *détente* », « *dégel* » et autres « *souffle nouveau* » témoignent de la direction nouvelle prise par ces relations. Reste à analyser le processus qui a permis ce changement, alors que la situation paraissait bloquée pour longtemps, puis de s'interroger sur sa portée réelle.

Le processus de relance

Le dialogue malgré tout...

En dépit des difficultés, le dialogue s'est maintenu et a fini par porter ses fruits : il a été permis en particulier par la solidité et la constance des relations économiques entre Israël et l'UE, spécialement avec la France. L'UE est en effet le premier partenaire commercial d'Israël. Plus d'un tiers des exportations de ce pays est destiné à l'Europe, qui participe pour moitié aux importations israéliennes. Les deux parties sont liées par un accord d'association du 20 novembre 1995, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen de Barcelone – il convient de signaler que cet accord n'est entré en vigueur que 1^{er} juin 2000 en raison des réticences des parlements nationaux, dont celui de la France, à en autoriser la ratification en vue de faire pression sur le gouvernement israélien. De plus, Israël est aujourd'hui concerné par la nouvelle politique de voisinage menée par l'UE. Avec la France, les rapports ne sont pas moins vigoureux : les échanges franco-israéliens ont doublé entre 1992 et 2002, la France enregistre un excédent commercial et se situe au 6^e rang des fournisseurs d'Israël, elle est la deuxième destination touristique des Israéliens.

De son côté, Israël est le 41^e client de la France et son 43^e fournisseur. Les relations se sont là aussi quelque peu réduites à partir de 2002, mais pour des raisons qui tiennent essentiellement à la récession de l'économie israélienne. Pour autant, il ne s'agit pas de surestimer l'impact de ces liens économiques, puisque, sur ce point, on constate un décrochage entre l'économie et le politique : l'alliance stratégique israélienne avec les États-Unis n'est pas confortée par des échanges de la même importance que ceux avec l'UE, avec laquelle, au contraire, les positions politiques sont souvent conflictuelles. Et une méfiance nourrie du sentiment que les pressions s'exercent uniquement d'un côté a vite empoisonné les rapports israélo-européens.

(25) « Israël-Palestine : quel rôle pour la France ? », *Le Monde*, 17 août 2005.

Il convient aussi de mentionner, pour mémoire et avec les mêmes limites, la coopération scientifique entre la France et Israël, dont l'ancienneté (1959) atteste la solidité : des moyens financiers lui sont alloués et de nouveaux projets ont été récemment décidés pour lui donner un nouveau souffle (création d'un Forum franco-israélien de la jeunesse, d'un Forum des intellectuels, nouvelle organisation de la coopération scientifique...). Dans ce domaine, la France est en effet le troisième partenaire de l'État israélien. Précisément, c'est en mettant l'accent sur ces axes que la première tentative de rénovation a été faite : dès juin 2002, lors de sa première visite en Israël, Dominique de Villepin, alors en charge des Affaires étrangères, avait tenté de renouveler l'approche des liens franco-israéliens en mettant en avant les aspects les moins conflictuels et en laissant les autres, dont bien sûr le dossier des territoires occupés, à des jours meilleurs.

En 2002 justement, a été mis en place un Groupe de haut niveau, avec, pour mission, de réfléchir à la relance des relations bilatérales sur les plans de la politique, de l'économique et de la coopération : l'idée était d'entreprendre de briser la glace et de venir à bout de cette méfiance qui a progressivement miné le regard porté par chacune des sociétés sur l'autre. D. de Villepin s'emploiera de nouveau à cela lors de sa visite de mai 2003, mais sans réel succès, surtout qu'il n'a pas été reçu par Ariel Sharon du fait d'un entretien prévu, lors du même voyage, avec Yasser Arafat; toujours est-il qu'à cette occasion a été fait état de la création d'un nouvel Institut français à Tel-Aviv et du souhait français d'intégrer Israël à l'Organisation mondiale de la francophonie, cela en raison de l'existence d'une forte communauté francophone israélienne – de l'ordre de 800 000 personnes (26).

Même si l'ambiance générale était morose pour les raisons déjà développées plus haut, les contacts et les visites politiques n'ont jamais cessé. A titre d'exemple, Ariel Sharon était reçu en 2001 en France; l'année suivante, Shimon Pérès est venu à Paris pas moins de trois fois en sa qualité de ministre des Affaires étrangères et il en ira de même pour Benyamin Netanyahou, également au titre de ministre des Affaires étrangères; le président Moshe Katsav effectuera en 2004 une visite d'État (16-20 février 2004), première visite de cette importance depuis celle de Haïm Herzog en 1988; et Michel Barnier s'est rendu en Israël en octobre 2004 et février 2005.

Précisément, après les déclarations d'Ariel Sharon sur le danger de l'antisémitisme et les protestations de Paris, le Premier ministre d'Israël a fini par saluer les efforts français en matière de lutte contre ce fléau et a, peu de temps après, reçu Michel Barnier, ce qui a été généralement interprété comme la manifestation d'une volonté de renouer le dialogue (27). Pour

(26) *Le Monde*, 27 mai 2003.

(27) *Le Monde*, 18 oct. 2004.

l'importance du symbole qui s'y attache, la participation du Premier ministre français de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, aux cérémonies du nouveau musée de l'Holocauste, au mémorial de Yad Vashem, doit être mentionnée : depuis Lionel Jospin, en 2000, c'est la première visite d'un chef de gouvernement français en Israël, à l'occasion de laquelle des entretiens avec Ariel Sharon ont pu avoir lieu et les efforts français contre les actes antisémites salués (28). Toutefois, c'est surtout la visite en France d'Ariel Sharon, du 26 au 28 juillet 2005, la première depuis 2001, qui a scellé la réconciliation entre les deux pays, avec l'annonce de plusieurs manifestations célébrant l'amitié retrouvée : «Semaine de la France» organisée en 2006, Fondation France-Israël... Entre-temps, il faut dire que le contexte a évolué favorablement et de nouvelles perspectives se sont ouvertes.

...favorisé par un nouveau contexte

Sans pouvoir évoquer l'ensemble des éléments qui ont contribué à l'amélioration du climat et qui ont fait évoluer la situation, arrêtons-nous sur ceux qui paraissent les plus significatifs.

Tout d'abord, le changement dans la scène politique palestinienne a joué un rôle certain, avec la disparition de Yasser Arafat en novembre 2004 et l'élection de Mahmoud Abbas au poste de Président de l'Autorité palestinienne, en janvier 2005. On se rappelle qu'Israéliens puis Américains en étaient venus à considérer que le chef palestinien historique représentait un obstacle et avaient fini par couper tout contact avec lui. Le renouvellement survenu à la tête de l'Autorité palestinienne, avec l'arrivée au pouvoir d'une personnalité réputée modérée, ne pouvait pas ne pas influencer sur les positions israéliennes. Un rapprochement s'est alors opéré entre Palestiniens et Israéliens, même s'il n'a pas suffi, loin s'en faut, à apaiser le conflit, notamment sur le plan de la violence.

Ensuite, le changement de politique de la France à l'égard de la Syrie au Liban a également joué un rôle non négligeable : suscitant parfois l'incompréhension (29), la France s'est alliée avec les États-Unis pour s'opposer à ce pays et exiger non seulement le départ pur et simple, complet et immédiat, de ses forces du Liban, mais également le démantèlement des milices libanaises et non libanaises. C'est le sens de la résolution 1 559 du 2 septembre 2004 du Conseil de sécurité et de la déclaration franco-américaine sur le Liban du 1^{er} mars 2005. Dans la mesure où cette décision atteint un Etat ennemi, avec lequel les pourparlers de paix ont jusqu'ici tourné court, et où cette même décision a été, semble-t-il, fidèlement mise en œuvre et

(28) *Le Monde*, 16 mars 2005.

(29) Georges CORM, «Pourquoi la France change-t-elle d'attitude au Liban?», *Le Monde* du 15 septembre 2004.

visée à la dislocation du Hezbollah et des forces palestiniennes opérant au Liban, elle ne peut que concorder avec les objectifs israéliens.

A cela peut être ajoutée la résolution du Conseil de sécurité 1 595, du 7 avril 2005, qui non seulement réitère les demandes de la résolution 1 559, mais surtout, et c'est son objet, crée une commission d'enquête internationale sur l'assassinat du Premier ministre libanais Hariri, perpétré le 15 février 2005 : les investigations de cette commission (Commission Mehlis), qui doit aider à l'identification des auteurs, commanditaires, organisateurs et complices, semblent se diriger vers une mise en cause des services syriens. Sans pouvoir développer cette question comme elle le mériterait, il convient de souligner que la France s'est montrée particulièrement vigilante quant à l'exécution scrupuleuse de ces deux résolutions, tout particulièrement de la première (30). De fait, les forces syriennes ont quitté le Liban à la fin d'avril 2005 et vérification en a été faite par les Nations Unies. Reste la question des milices, qui soulève d'autres difficultés et n'est pas encore résolue à l'heure où ces lignes sont écrites (31).

Il convient d'évoquer ensuite la fameuse «Feuille de route», qui synthétise les efforts de la communauté internationale pour trouver une solution pacifique au conflit israélo-palestinien, lequel s'est, comme on a pu le constater, dangereusement aiguïté après la fin du Processus d'Oslo. La Feuille de route (*Road map*) trouve ses origines dans le discours du Président américain George W. Bush du 24 juin 2002, évoquant l'existence d'un Etat palestinien. Ce document a été entériné par la Fédération de Russie, les Nations Unies et l'UE, qui, dès lors, ont formé avec les Etats-Unis le Quartet, et a été publié les 16 et 17 septembre 2002. Il a par la suite été approuvé par les parties intéressées le 4 juin 2003, à la faveur de la rencontre, à Akaba, entre Ariel Sharon et Mahmoud Abbas, alors nouveau Premier ministre palestinien, et en présence du roi de Jordanie, avant d'être finalement endossé par le Conseil de sécurité des Nations Unies (résolution 1 515 du 18 novembre 2003).

En substance, trois étapes sont prévues pour déboucher sur la création d'un Etat palestinien indépendant et démocratique vivant aux côtés d'Israël et de ses autres voisins dans la paix et la sécurité : la première étape, qui devait prendre fin en mai 2003, met l'accent sur la fin de la violence, la réforme des institutions palestiniennes et l'organisation d'une sorte d'Etat de droit, le retrait d'Israël des territoires (ré-)occupés depuis septembre 2000 et le gel de l'implantation des colonies ; la deuxième étape est celle de la transition (juin-décembre 2003) et prépare l'avènement de l'Etat

(30) Cf. notamment les déclarations de Jean-Marc de la Sablière, du 29 avril 2005, disponibles sur le site Internet www.un.org.news.fr.

(31) Cf. la rencontre à Paris, le 17 octobre 2005, entre l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la mise en œuvre de la résolution 1 559 et, respectivement, Fouad Siniora, Premier ministre du Liban, et Mahmoud Abbas, Président de l'Autorité palestinienne.

palestinien avec l'organisation d'une conférence internationale; enfin, la troisième et dernière étape marque la fin du conflit israélo-palestinien et débouche sur le statut définitif des questions restées en suspens et passe aussi par une conférence internationale (2004-2005). Comme on le voit, ne serait-ce que par la chronologie, ce plan paraît déjà dépassé, un constat que conforte l'absence persistante des conditions à respecter dès la première étape, lesquelles constituent autant de préalables pour le passage à l'étape suivante. La situation paraît donc bloquée, ce qui s'explique par la poursuite des violences terroristes et de l'occupation, par le refus des autorités israéliennes de revenir au *statu quo*...

Un espoir a toutefois surgi lorsque le Premier ministre israélien a annoncé, le 18 décembre 2003, soit vers la fin de la première étape prévue par la Feuille de route, l'intention d'Israël de se désengager unilatéralement de Gaza et de quelques territoires occupés de Cisjordanie : concrètement, 21 implantations, sur lesquelles vivent 8 500 Israéliens, devaient être démantelées à Gaza, à quoi il faut ajouter 4 des 120 implantations de Cisjordanie. Ce plan, difficilement accepté en Israël même, en particulier au sein du Likoud, le parti d'Ariel Sharon, a été mis en œuvre du 17 août au 12 septembre 2005 dans des délais relativement brefs et avec une efficacité certaine. S'agissant de la France, sa réaction a évolué puisque, dans un premier temps (15 avril 2004), elle a été réservée, à l'instar d'ailleurs de celle de l'UE dans son ensemble. La démarche unilatérale a été rejetée et la préférence donnée à un plan agréé par les deux parties; le résultat annoncé, avec les importantes implantations conservées en Cisjordanie, a été dénoncé et considéré comme un précédent dangereux; le retour à la Feuille de route a été prôné pour la création d'un Etat palestinien viable et a été réitérée la position traditionnelle, selon laquelle tout changement affectant les frontières d'avant 1967 ne pourrait résulter que du commun accord des parties.

Cette analyse française est à rapprocher de celle du Conseil européen, lequel a posé plusieurs conditions à l'acceptation de ce désengagement (*cf.* entre autres les conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 25 et 26 mars 2004). Puis, très rapidement, la France semble s'être ralliée à l'analyse du Quartet, lequel, tout en paraissant réservé sur la méthode (unilatérale), a néanmoins encouragé le projet : si, en effet, la Feuille de route, instrument multilatéral, reste largement inappliquée, dans le même temps, cette initiative peut en rehausser l'intérêt et lui donner une nouvelle actualité. C'est peut-être ce qui explique le changement de ton et d'analyse sur le bien-fondé de ce désengagement. Tant et si bien qu'aujourd'hui cette initiative est perçue de façon très positive, comme une «*opportunité*» à saisir dans un contexte particulièrement déprimé; les qualificatifs qui lui sont le plus souvent accolés vont désormais d'«*historique*» à «*courageuse*», en passant par «*lourde*», «*énorme*»... (32)

(32) *Cf.* par exemple la conférence de presse de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des Affaires étrangères, du 26 juillet 2005, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

On le voit, le contexte est favorable au rapprochement, mais est-il durable ?

La portée du processus

La pérennité de cette nouvelle donne des relations franco-israéliennes suscite interrogation, dès lors qu'existe un décalage entre l'attitude et peut-être la stratégie israéliennes, d'un côté, et les attentes et les ambitions françaises de l'autre. Même si cette différence est pour l'instant difficile à mesurer quant à ses effets, elle n'en existe pas moins et pourrait à terme devenir menaçante, voire hypothéquer lourdement le rapprochement auquel on assiste.

Ainsi, sur le sens à donner au désengagement unilatéral de Gaza, la position française est que celui-ci doit servir à imprimer une nouvelle dynamique au processus de paix, en panne depuis 2000 avec les effets dévastateurs que l'on sait. Avec la même logique, la France plaide pour qu'il s'inscrive dans le cadre de la Feuille de route et qu'il relance cette dernière, elle-même, de fait, inappliquée et dépassée à bien des égards. Si la Feuille de route demeure la référence pour la France, est-ce encore le cas pour Israël et les Etats-Unis ? A supposer qu'il en soit ainsi, quelle actualisation ce document doit-il recevoir ? Certaines indiscretions dans l'entourage d'Ariel Sharon avaient alimenté le doute sur les véritables intentions de ce dernier : s'agissait-il d'un premier pas en appelant d'autres ou d'une sorte de «solde de tout compte» ? Concrètement, s'est-il agi de «sacrifier» Gaza (8 500 Israéliens) pour conserver la Cisjordanie (250 000 Israéliens) ? On sait combien cette perspective est combattue par la France et par les Nations Unies.

On s'est également demandé si Israël, après avoir récolté les fruits de son départ de Gaza, ne tablait pas sur l'incapacité de l'Autorité palestinienne à gérer Gaza et à y maintenir la paix pour démontrer que le processus de paix ne pouvait raisonnablement aller plus loin. Aujourd'hui, le statut juridique de Gaza est incertain, dans la mesure où les forces israéliennes ne sont plus à l'intérieur mais conservent la maîtrise et le contrôle des frontières, de l'espace aérien, *etc.* : s'agit-il encore d'une occupation ou non ? Tout cela ne clarifie pas les responsabilités des uns et des autres, alors que la situation sur le terrain est très difficile tant d'un point de vue sécuritaire qu'économique et social.

La divergence sur la méthode à suivre est également patente. Compte tenu de l'importance qu'elle attache à la Feuille de route, la France appelle de ses vœux la tenue d'une conférence internationale, que ce document prévoit précisément ; elle ne manque pas une occasion d'en rappeler la nécessité et même l'urgence, à tel point que, à ses yeux, elle aurait pu être organisée au dernier trimestre 2005. Une conférence internationale s'est bien réunie à Londres le 1^{er} mars 2005, sur une initiative du Royaume-Uni, mais unique-

ment, si l'on peut dire, pour faire le point sur les réformes de l'Autorité palestinienne – et Israël n'y a pas participé. On rappellera aussi qu'Israël n'a donné pratiquement aucune suite à l'invitation qui lui été faite, en particulier par la France, de procéder au désengagement de Gaza de façon concertée avec les Palestiniens. C'est dire le peu d'enthousiasme d'Israël pour cette approche bi- ou multi-latérale, ce qui augure bien mal, pour l'instant en tout cas, d'une éventuelle acceptation d'une plus grande implication de l'UE dans le processus de paix, comme la France le voudrait.

Si on examine la situation d'un peu plus près, le doute persiste, voire se renforce. Il en va ainsi avec la continuation du mouvement d'occupation israélien en Cisjordanie et à Jérusalem-Est : malgré les départs de Gaza, le solde reste largement positif. 12 000 Israéliens se seraient installés en Cisjordanie, contre 8 500 qui seraient partis de Gaza et, ce, sans parler de l'occupation non autorisée par les autorités israéliennes. Aux 250 000 Israéliens de Cisjordanie s'en ajouteraient aujourd'hui 200 000 vivant dans la partie orientale de Jérusalem. Sans même parler de son illégalité et de celle des différentes mesures qui l'accompagnent – confiscations des biens palestiniens notamment –, cette politique est contraire aux exigences de la Feuille de route et condamnée par la France et aussi, quoique de façon moins nette, par les Etats-Unis. En outre, le schéma suivi par ces implantations laisse croire à certains qu'Ariel Sharon veut rendre non viable le futur Etat palestinien ou du moins empêcher un éventuel partage de Jérusalem (33). La question, toujours d'actualité, de la clôture dite de protection ne doit pas non plus être perdue de vue : la construction se poursuit, parfois avec quelques modifications du tracé, pour tenir compte des décisions de la Cour suprême israélienne, mais non de l'avis de la Cour internationale de justice. Là encore, la France, avec l'UE, ne manque pas de rappeler les exigences de la légalité internationale et le fait que le tracé actuel préempte des négociations qui restent à conduire avec les Palestiniens.

De même, la France avance plusieurs idées et projets en matière de maintien de l'ordre et surtout d'économie pour aider l'Autorité palestinienne et, partant, contribuer à la réussite de la relance du processus de paix. Cependant, des menaces viennent rappeler la fragilité de l'ensemble de la situation. La violence devient plus rare, mais ne disparaît pas complètement. Les élections palestiniennes, repoussées, et finalement programmées pour janvier 2006, permettent-elles d'espérer une sortie plus rapide des difficultés actuelles ? Pas tout à fait, car le Hamas entend y participer et Israël a déjà fait savoir sa ferme opposition. Là encore, les analyses françaises et israéliennes sur la place et le rôle de cette formation ne concordent pas.

* *
*

(33) Cf. les analyses de Gilles PARIS, *Le Monde*, 12 et 28 août 2005.

Ce survol de quelques-uns des éléments potentiellement perturbateurs des retrouvailles franco-israéliennes montre toute l'ambiguïté et la fragilité de la situation actuelle : celle-ci est bien meilleure que dans les années précédentes, mais rien ne garantit qu'elle débouchera sur une véritable relance des pourparlers de paix. Dans ces conditions, on peut encore s'interroger pour savoir, en cas de nouvelle tension entre les deux pays, laquelle de la passion ou de la raison l'emportera. Ne faut-il pas espérer que, en pareil cas, les deux États se souviendront des excès de la première et préféreront se tourner vers la seconde. Mais est-ce toujours possible, voire souhaitable ? Ne dit-on pas en effet que, si la raison fuit les extrêmes, rien de grand ne s'accomplit sans passion ? La bonne approche ne consisterait-elle pas en un mélange subtil des deux ?