

LA FRANCE ET L'UNIVERSEL

PAR

JEAN-JACQUES ROCHE (*)

« Il peut paraître grotesque de parler, pour une nation, de douceur, de sagesse, de goût pour la pitié, d'attraction pour ceux qui souffrent et, finalement, de tolérance. Nos snobs en feront des gorges chaudes. En quoi, ils se tromperont. Il n'est pas sûr que cela existe dans tous les pays du monde autant qu'en France (...) Naturellement, tout pays possède aussi ses légions de brutes, et l'on trouvera du côté français d'horribles bavures. Pourtant, Napoléon n'est pas Hitler. La colonisation a été le résultat d'un déséquilibre, non un mal en soi. Nous sommes allés au-delà des mers, nous y allons encore, par exemple avec les 'médecines sans frontières'. Nous orientons toujours nos politiques vers une tendance que l'on peut appeler 'tiers-mondiste' (...) Que notre politique étrangère ait une vocation durable à protéger les faibles, à fonder nombre de ses attitudes sur la pitié, voilà un 'invariant' que la volonté aussi spontanée des majorités françaises impose aisément aux dirigeants, lesquels ne demandent pas mieux » (1).

Dans cet article célèbre consacré aux « invariants » de la politique extérieure de la France, Jean-Baptiste Duroselle rappelait, à juste titre, que l'invoication de l'Universel dans la pratique diplomatique française ne constituait pas seulement un discours, mais traduisait également une conviction partagée par tous les hommes politiques, lesquels agissent comme les porte-parole d'une nation convaincue de sa singularité. Il serait sans doute possible d'ajouter que les gouvernants français cèdent d'autant plus volontiers aux délices de l'Universel, que la politique extérieure est le dernier domaine où il leur est possible d'énoncer des convictions sans être tributaires des « miasmes des polémiques intérieures », pour reprendre ici une expression fâcheuse de Roland Dumas (2).

Il est certes de bon ton de dénoncer cette rhétorique grandiloquente et il serait encore plus aisé de se gausser d'un homme d'État qui aurait la naïveté de vouloir transcrire en acte ces professions de foi répétées. Jean-Pierre Cot en fit jadis la cruelle expérience. Dès ses origines, la doctrine réaliste – qui prit position contre le cosmopolitisme et l'idéalisme wilsonien – ne met-

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas, membre de l'IHEI-DRI.

(1) Jean-Baptiste DUROSELLE, « Les 'invariants' de la politique étrangère de la France », *Politique étrangère*, 1-86, p. 22.

(2) L'ancien ministre des Affaires étrangères qualifiait ainsi la diplomatie de « secteur protégé, hors d'atteinte des miasmes des polémiques intérieures » (*Le Figaro*, 17 février 1992).

tait-elle pas en garde contre « *ces supposés principes abstraits* » qui se révèlent en fait « *comme le déguisement transparent d'intérêts égoïstes* » (3) ? Autre argument maintes fois repris par ses partenaires, la France se contenterait, non sans habileté, de déguiser ses intérêts mercantiles et son « *nationalisme étroit* » sous de nobles propos.

Il n'est certes pas possible de réfuter globalement ces critiques tant la diplomatie française excelle à argumenter de neuf des demandes somme toute traditionnelles ; il n'est pas non plus possible d'ignorer les incidences de formules lyriques (l'Europe de l'Atlantique à l'Oural, la libre circulation des hommes et des idées, l'exception culturelle...) qui ont largement contribué à définir *l'agenda* international. Aussi, cet article ne s'attachera-t-il pas à reprendre les accusations maintes fois répétées de duplicité. Son objet ne sera pas non plus d'étudier les modalités d'adaptation d'un outil diplomatique, confronté à des exigences contradictoires, ce qui exigerait d'inventorier dossier par dossier les grandes orientations diplomatiques de la France. Il s'agira avant tout d'analyser les implications politique d'un discours et d'une pratique qui s'efforcent en permanence de résoudre dialectiquement les contradictions nées de la cohabitation entre la recherche d'horizons nouveaux et la défense d'intérêts immédiats.

Aussi, en affirmant sa volonté de changer le monde, la France parvient-elle à faire entendre une voix différente dans le concert des nations et participe-t-elle activement à l'élaboration des grands débats internationaux. *L'invocation incantatoire de l'Universel apparaît dès lors comme une composante essentielle de la « soft power » française qui induit une diplomatie schizophrène, à l'efficacité indiscutable sur une scène internationale où se côtoient les contraires.*

LA SOFT POWER À LA FRANÇAISE

Même si elle n'a jamais renoncé à se doter des armements les plus modernes, la puissance de la France se mesure prioritairement à ses capacités d'influence. Cependant, dans la mesure où la puissance est avant tout une relation humaine fondée sur la volonté (Weber, Aron), la France conserve un statut d'acteur international particulier, tant elle s'emploie à promouvoir ses valeurs et à faire adopter ses références. Le général de Gaulle n'a ainsi pas attendu Joseph Nye pour forger le concept de *soft power*, tout simplement intitulé « grande politique » : « *comme la France n'est*

(3) « *Les supposés principes absolus et universels ne sont en fait absolument pas des principes mais la représentation inconsciente d'une politique nationale fondée sur une représentation particulière de l'intérêt national à un moment donné. Peut-être y a-t-il un intérêt commun à maintenir l'ordre que ce soit à l'international ou à l'intérieur des nations. Mais sitôt que l'on essaie d'appliquer ces supposés principes abstraits à une situation concrète, ils se révèlent comme le déguisement transparent d'intérêts égoïstes* » Edward H. CARR, *The Twenty Years Crisis 1919-1939 - An Introduction to the Study of International Relations*, New York, Harper and Row, 1964, 3^e édition, pp. 87-88.

plus une grande puissance, si on n'a pas de grande politique, elle ne sera plus rien ». Sans doute influença-t-il Marshall R. Singer (qui préfigura les travaux de Nye) quand cet auteur constatait que : « *la puissance repose aussi bien, sinon plus, sur la capacité d'attirer qu'elle ne repose sur la capacité de contraindre* » (4). À la différence de la IV^e république, qui mit en œuvre une politique originale (construction européenne, lancement du programme nucléaire français, rapprochement avec l'Allemagne...) sans comprendre l'importance de la communication, la V^e République déploya autant d'énergie à promouvoir une diplomatie singulière qu'à expliquer ses orientations. Le verbe gaullois fut ainsi « *le bouclier et le pavillon* » (Stanley Hoffmann (5)) d'une politique extérieure qui devait être l'instrument d'identification d'une nation et l'expression d'une tradition étatique. Avocate d'une conception humaniste de l'histoire, la diplomatie française contemporaine s'inscrit dans une longue tradition anti-déterministe, où la volonté des hommes a toujours primé sur les considérations matérielles en opposant des symboles à l'ordre établi.

Des soldats de Dieu aux croisés de l'humanitaire – Les fondements d'une tradition

« *La France, hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'humanité, sera toujours le soldat de l'idéal* ». La sobriété du message de Clemenceau à la Chambre des Députés en ce 11 novembre 1918 n'avait d'égale que l'emphase du propos. Cette sacralisation de la mission des *Poilus*, surprenante au regard de la politique religieuse de la III^e République, s'expliquait néanmoins par la conviction que la victoire de la France se confondait avec la victoire du droit. Peu importe pour notre propos que la culpabilisation de l'Allemagne par la reconnaissance de la responsabilité de la guerre et la calamiteuse gestion de la paix n'aient pas été en rapport avec ces préoccupations de justice. En se référant en permanence à de nobles principes, la France prend bien évidemment le risque de décevoir davantage quand sa conduite est si peu en rapport avec ses professions de foi. Cependant, le message de Clemenceau s'inscrivait dans une histoire longue qui confirmait la volonté de la France de placer sa destinée sous la bannière de l'Idéal, lequel agrégeait trois aspirations successives :

La résistance aux hégémonies

Aux origines de la théorie de la souveraineté, les légistes de Philippe-le-Bel excellèrent à donner une dimension universelle aux revendications d'opportunité du roi de France à l'égard du pape Boniface VIII. La Maison de

(4) Marshall R. SINGER, *Weak States in a World of Power : the Dynamics of International Relationships*, New York, Free Press, 1972, p. 59.

(5) Stanley HOFFMANN, « La France face à son image », *Politique étrangère*, 1/86, p. 28.

France s'était alors suffisamment affermie pour contester la prétention du pape à user du caractère divin de son ministère pour subordonner l'autorité royale. Le gallicanisme s'opposa à la primauté de l'Église sur deux points. Tout d'abord, fut affirmée la séparation du temporel et du spirituel. De cette première affirmation découlait, en corollaire, le principe de l'autonomie du roi de France, « *Empereur en son royaume* ».

L'influence de la France fut également déterminante dans la deuxième étape de formulation de la théorie de la souveraineté, à partir du milieu du XVI^e siècle. Dans une période marquée par la formation territoriale de la France, la maison royale s'employa à formaliser une doctrine qui justifiait ses revendications patrimoniales à l'égard de Charles Quint et du Saint Empire. L'intervention en faveur des princes protestants de l'Empire visait prioritairement à repousser les frontières de l'Est jusqu'à Metz, Toul et Verdun, acquisition reconnue lors du traité de Munster de 1648 (traités de Westphalie) qui mit fin à la guerre de Trente Ans. Néanmoins, comme le constate Henry Kissinger dans *Diplomatie*, il revint à la France d'avoir justifier ses interventions « de la manière la plus précoce et la plus totale », en substituant à la nostalgie d'une monarchie universelle les nouveaux principes de l'intérêt national et de l'équilibre des forces qui allaient servir de pierre angulaire au nouvel ordre westphalien (6).

La fille aînée de l'Église

En dépit des multiples conflits qui l'opposèrent à la papauté, la France eut également à cœur de se présenter en « fille aînée de l'Église ». Épée du christianisme romain, la France sut habilement intégrer cette mission divine dans le cadre plus concret de sa diplomatie. En se déclarant protecteur des catholiques anglais, Louis XIV raisonnait avant tout en termes d'équilibre européen. En se portant au secours des maronites libanais, victimes des exactions des Druzes soutenus par la Sublime Porte, la mission du général Beaufort d'Hautpoul prépara le futur mandat sur la Grande Syrie qui allait durablement asseoir la présence française dans la région. L'attachement revendiqué à la chrétienté se perpétua ainsi de la monarchie à la république, la procession de cent députés à Paray-le-Monial en mai 1873 consacrant la France au Sacré-Cœur. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le général de Gaulle ait cru entendre carillonner toutes les cloches d'Amérique latine lors de la Libération de Paris (7).

La mission civilisatrice de la République

Il est bien connu que la France a donné au monde les institutions modernes. Oubliés la révolution anglaise et le parlementarisme d'outre-

(6) Henry KISSINGER, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, pp. 48 et s.

(7) Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, éd. de Fallois, 1994, p. 283.

Manche. Ignorées l'Indépendance américaine et la constitution de 1776. La Révolution française est l'unique référence et il est naturel qu'un Français ait donné une dimension universelle à la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789, après qu'un autre Français, Léon Bourgeois, ait soufflé au président Wilson l'idée d'une Société des Nations. La France a toujours pour mission de fixer les normes de « la bonne gouvernance » et son modèle social – élargi à l'Europe, il est vrai – est « *son apport à la mondialisation* » (8).

Sous une forme actualisée se retrouve en fait la même préoccupation que celle de Jules Ferry qui dissertait dans son célèbre discours de 1885 sur les droits et les devoirs des « *racés supérieures* ». Il serait malhonnête de juger ces propos à l'aune des critères contemporains. Jules Ferry était en fait le porte-parole d'une époque dominée intellectuellement par le positivisme. Celui-ci postulait que la société industrielle devait permettre à tous les peuples de passer de « *l'Âge métaphysique* », caractérisé par la guerre, à « *l'Âge scientifique* », durant lequel l'exploitation rationnelle de la nature devait remplacer la guerre comme principale occupation de l'humanité. Il en résultait que la société industrielle était bénéfique à l'humanité et que « *l'occidentalisation du monde* » était la manifestation du Progrès. Cet état d'esprit, relayé par les sociétés de géographie et amplifié par l'expansion missionnaire, nourrit incontestablement les réflexions des hérauts de la colonisation humaniste, tel Lyautey « *le grand civilisateur* ». Il servit également de paravent aux légions de brutes, auxquelles faisait référence Jean-Baptiste Duroselle, comme aux appétits économiques et aux ambitions de puissance.

Dans chacune de ces trois composantes essentielles de la diplomatie française transparaît ainsi une ambivalence fondamentale entre l'affirmation de principes abstraits, d'autant plus impératifs qu'ils ont contribué à façonner les mentalités et la poursuite, à peine dissimulée, d'objectifs à plus court terme évalués en terme d'intérêt, de puissance ou de sécurité.

Une politique du Verbe et des symboles

La France a une relations paradoxale avec son histoire : fière d'un passé souvent mythifié, elle vit au présent avec le souvenir cuisant de défaites successives (1815, 1871, 1940, 1954...). Le culte de la Résistance bâti autour de la personne du général de Gaulle, qui conduit l'armée française à célébrer fidèlement l'appel de Londres du 18 juin 1940, participe ainsi à une catharsis collective censée libérer tout un peuple du traumatisme de la collaboration. Au regard de l'attitude si peu digne de l'État français durant les années sombres de l'occupation, cette thérapie, qui permit longtemps de dif-

(8) Voir à propos de la bonne gouvernance, le discours de M. Jacques Chirac à Ouagadougou du 5 décembre 1996. À propos du modèle social, voir la déclaration du président de la République du 27 mars 1996 dans le cadre de la conférence intergouvernementale de Turin à propos de l'Europe, « *dépositaire devant le monde d'un modèle social* ».

férer le nécessaire examen de conscience, peut paraître choquante. Soutenue par de grands projets collectifs, pour lesquels la puissance publique s'engage sans compter et sans réels soucis de rentabilité (Concorde, plan calcul, Eureka), elle donne, à l'extérieur, l'image d'une France arrogante. Cette thérapie témoigne néanmoins d'une volonté politique constante de refus : refus de la fatalité, refus du déclin, refus des hégémonies extérieures. La diplomatie française est ainsi conduite à sans cesse se mesurer avec le reste du monde, quitte à exacerber la compétition, même quand elle prône la coopération. Cette étiquette de cour si peu démocratique – la puissance et le rang – suscite par voie de conséquence autant d'exaspération chez ses alliés les plus proches, qu'elle éveille d'intérêt chez ses partenaires plus lointains qui se reconnaissent dans un discours dénonçant « *la force injuste de la loi* » des plus puissants. La diplomatie française poursuit dès lors sa quête inlassable d'influence par une triple spécialisation : une fonction tribunitienne, une fonction initiatrice et une fonction médiatrice :

La fonction tribunitienne

Cette fonction se fonde, pour l'essentiel, sur l'utilisation de symboles. Cette fonction est à la fois déclaratoire et revendicatrice. En référence à son passé et dans la perspective d'un futur qu'elle entend anticiper activement, la France s'active inlassablement à promouvoir son image pour cultiver sa différence.

L'utilisation de symboles est ainsi une constante de sa diplomatie. Le développement de la flotte de galères par Richelieu puis par Louis XIV est caractéristique de cette pratique. Arme que l'on savait périmée depuis la bataille de Lépante en 1571 soixante-dix ans plus tôt, ces navires étaient incapables d'atteindre la haute mer et devaient se contenter de caboter à la seule belle saison. Ces galères somptueusement décorées permirent néanmoins à Louis XIV d'assurer sa suprématie en Méditerranée après l'apothéose nautique de Toulon de 1688. Sans tirer un coup de canon, et par la simple exhibition de ces luxueux vaisseaux – inutiles par ailleurs – la France parvint à forcer le respect et à faire reconnaître son rang, le premier (9). Il n'en va pas autrement pour l'arme nucléaire. En admettant dans le second tome de ses *Mémoires* qu'il n'aurait jamais eu recours au feu nucléaire Valéry Giscard d'Estaing reconnaissait implicitement que l'atome français répondait plus à des considérations de prestige que de sécurité (10). La position de François Mitterrand en faveur de l'implantation d'Euromissiles américains confirme, *a posteriori*, cette volonté de placer un instrument dont on doutait de la valeur militaire au service d'une volonté politique puisque le

(9) Voir sur ce point Marce VIGIÉ, « Galères et 'Sea-Power' en France au XVII^e siècle », *Revue Historique des Armées*, n° 1, 1991, pp. 45-56.

(10) « *Quoi qu'il arrive je ne prendrai jamais l'initiative d'un geste qui conduirait à l'anéantissement de la France* », in *Le Pouvoir et la Vie*, tome 2, Paris, Compagnie 12, 1991, p. 210.

président de la République admettait la nécessité du parapluie nucléaire américain à l'abri duquel se déployait la stratégie française du faible au fort. En taisant les collaborations nucléaires franco-américaines, la France parvint ainsi à conforter à l'égard du monde sa position dans le directoire des grandes puissances à une époque où le condominium américano-soviétique produisait ses effets à l'échelle de la planète.

Quoique inspirée par d'autres considérations, le culte des commémorations participe à cette même logique symbolique, destinée à rappeler un rôle passé pour justifier une mission présente. Ces commémorations peuvent d'ailleurs être positives ou négatives, comme en témoigna l'absence remarquée du général de Gaulle lors du vingtième anniversaire du débarquement en Normandie en 1964. Enfin, les gestes spectaculaires (Claude Cheysson à Alger le 1^{er} novembre 1984, la présence d'un contingent allemand sur les Champs Élysées le 14 juillet 1994, le défi lancé aux services de sécurité israélien par le président Jacques Chirac le 22 octobre 1996) attestent de cette propension constante à théâtraliser la scène diplomatique pour amplifier le rôle que la France se donne.

La fonction initiatrice

Le Verbe est l'instrument de cette politique où les intentions déclarées comptent plus que les applications concrètes. Une nouvelle fois, la France affirme haut et fort son rôle dans la préparation de l'avenir en se prévalant de son statut de « *puissance d'influence mondiale* », selon l'expression d'Hubert Védrine. L'action en faveur du désarmement, la diplomatie des droits de l'homme et la politique culturelle sont les domaines privilégiés de cette pratique.

Dès 1966, oubliant les séquelles de la guerre d'Indochine, le général de Gaulle invitait à Phnom Penh les États-Unis à cesser leurs bombardements sur le Nord-Vietnam. Les négociations de Kléber, qui permirent d'aboutir aux accords de janvier 1973, attestèrent de l'activisme de la diplomatie en la matière. Les propositions relatives à l'élimination des mines de combat formulées présentées en 1995, la prise en charge des négociations en matière d'armes chimiques ou encore l'inlassable revendication d'un rôle actif au Proche-Orient sont autant de manifestations supplémentaires qui conduisent aujourd'hui la France à mettre à la disposition des Nations Unies le plus important contingent pour les opérations de maintien de la paix.

Les droits de l'homme sont le deuxième domaine d'élection de cette politique. Le toast de François Mitterrand à Moscou en faveur de Sakharov en juin 1984 fut l'un des gestes les plus emblématiques de ce septennat. La même année, la France proposait le 23 mai 1984, la création de casques bleus pour constater et sanctionner toute atteinte aux droits de l'homme. C'est toujours un Premier ministre français, Michel Rocard, qui osa en 1988 dénoncer l'hypocrisie régnant au sein de la Commission des Droits de

l'homme au nom des sacro-saints impératifs diplomatiques. Plus près de nous, Alain Juppé, alors ministre des affaires étrangères, osa défier les règles du protocole, dans un toast consacré aux droits de l'homme en Chine au cours d'un dîner offert à Li Peng. Enfin, on ne saurait oublier l'action des humanitaires français, aujourd'hui récompensés par le Prix Nobel de la Paix 1999, pour avoir bouleversé les subtiles équilibres de la diplomatie des droits de l'homme, en assurant la promotion inlassable du principe humanitaire qui plaçait l'homme devant les États.

Enfin, la politique culturelle est le dernier domaine où se déploie cette fonction initiatrice. Cet engagement de la diplomatie française est une constante qui remonte à la révolution, puisque jusqu'à la fusion du ministère des affaires étrangères et de la coopération, 35 % du budget de l'action extérieure étaient consacrés à la promotion de la culture française. Cette politique particulièrement dynamique tente en permanence de s'adapter aux nouvelles attentes en investissant massivement dans les nouveaux vecteurs de communication, l'audiovisuel extérieur étant désormais l'un des secteurs prioritaires du ministère des Affaires étrangères. Parallèlement, par son maillage exceptionnel d'instituts culturels, d'alliances françaises, d'instituts universitaires et de missions archéologiques, la France a toujours eu à cœur de promouvoir sa culture et ses valeurs (11). L'action en faveur de la promotion du livre français à New York ou le soutien accordé aux cycles consacrés au cinéma français dans les villes les plus reculées des États-Unis sont également une constante de ce ministère si français qu'est le ministère de la Culture. La Francophonie est certainement l'une des institutions les plus représentatives de cette ambition. Apparue en 1962 dans la revue *Esprit*, elle n'a eu de cesse de s'institutionnaliser pour dispenser, selon la formule de Léopold Senghor, « *par-delà la langue, la civilisation française, plus précisément, l'esprit de cette civilisation, c'est à dire la Culture française* » (12). Institutionnalisée à l'intérieur des structures administratives françaises (création en 1984 du Haut Conseil de la Francophonie, Secrétariat d'État auprès du Premier ministre en 1986, ministre délégué à la Francophonie), elle s'est également transformée en organisation internationale par la création en 1973 de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant en commun l'usage du français puis d'une organisation internationale de la francophonie. Cette diversification des instruments s'inscrit dans une logique résolument politique de lutte contre les hégémonies en préservant les spécificités culturelles comme en atteste aujourd'hui le thème de « *l'exception culturelle* », développé à partir de l'Uruguay Round à propos de la défense du cinéma français. Repris et amplifié par la diplomatie présidentielle, ce thème conduisit Jacques Chirac à admettre en Hongrie le 16 janvier 1997 : « *au-*

(11) À propos de l'adaptation de la politique culturelle de la France à l'étranger, voir Vincent Simoulin, « Les inflexions de la politique culturelle de la France », *Esprit*, juin 1999, pp. 119-134.

(12) Jean-Jacques ROCHE, « La Francophonie », *Politiques*, n° 3, été 1992, p. 100.

delà du français, au-delà de la francophonie, (il nous faut être) des militants du multiculturalisme dans le monde (...) pour lutter contre l'étouffement d'une langue unique des diverses cultures qui font la richesse et la dignité de l'humanité » (13). Une fois de plus, la spécificité française, énoncée en termes de culture, permet à la diplomatie parisienne de transformer la défense d'intérêts concrets – la préservation de l'industrie cinématographique et la défense de la langue française dans les institutions internationales – en emblème d'une revendication plus générale par laquelle la France se fait l'avocate de la cause des plus faibles face aux ambitions des plus puissants. Médiatrice entre le Nord et le Sud, la France se réserve ainsi la mission prestigieuse de « *dire le droit* », quitte à laisser à d'autres le rôle plus ingrat de « *faire le droit* ».

La fonction médiatrice

Cette fonction médiatrice est liée à l'évolution des capacités de la France. Celle-ci a compris de longue date que sa puissance était derrière elle. Elle n'a plus, selon la définition de Serge Sur, « *la capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire ou de refuser de faire* » (14). Sa puissance, selon l'expression de Stanley Hoffmann s'est transformée en capacité d'influence.

Dans cette fonction de médiateur, la France revendique ainsi « *une magistrature morale* ». La diplomatie suivie par tous les présidents de la V^e république s'inscrit dans le prolongement des engagements du général de Gaulle, qui, dans son allocution du 13 février 1963, assimilait la France à « *la lumière du monde* » : « *notre pays se distingue en ce que sa vocation est plus désintéressée et plus universelle que celle d'aucun autre. La France, chaque fois, qu'elle est elle-même est humaine et universelle. La vocation de la France, c'est d'œuvrer pour l'intérêt général. Alors que les autres pays, quand ils se développent essaient de soumettre les autres à leurs intérêts, la France quand elle arrive à développer son influence, le fait pour l'intérêt de tous. Il y a un rôle de toujours de la France. C'est pour cela qu'elle jouit d'un immense crédit (...). Parce qu'elle a été la pionnière pour l'indépendance américaine, pour l'abolition de l'esclavage, pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (...), tous les sentent obscurément dans le monde : la France est la lumière du monde, son génie est d'éclairer l'Univers* » (15).

Les engagements de la France en faveur du développement sont l'une des manifestations les plus emblématiques de cette fonction médiatrice. Dès les origines de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, la France prit en effet position en faveur du système des préférences généralisées, qui constituait une entorse à la clause de la nation la

(13) In, *La Politique Étrangère de la France – Textes et Documents*, Paris, La Documentation française, janvier/février 1996, p. 41.

(14) Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Domat Politique, 1995, p. 253.

(15) Cité par Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle, op. cit.*, p. 283.

plus favorisée, principe de base du commerce international défendu par les États-Unis. Toujours en matière de commerce international, Paris joua un rôle actif dans l'élargissement des conventions de Lomé, et plus particulièrement dans la reconduction de Lomé IV en 1995. Le mécanisme mis en place apparaît ainsi comme l'un des plus généreux en matière d'accès aux marchés des pays industrialisés pour les productions manufacturières des pays du Tiers-monde puisque, à la différence des États-Unis qui excluent des secteurs entiers (textiles, chaussures, produits pétroliers), l'Europe n'impose que de très rares exceptions sectorielles. Ces initiatives françaises se retrouvent également dans la gestion de la dette publique. Ce fut en effet le Club de Paris qui prit l'initiative en 1991 d'abandonner purement et simplement certaines créances à hauteur de 50 % pour les pays les moins avancés (PMA). La diplomatie française fut tout aussi active dans la décision du G-7 de Lyon de juin 1996, qui décida d'annuler 80 % de la dette commerciale des pays pauvres très endettés (PPTE), et dans l'engagement encore plus ambitieux pris à Cologne en juin 1999 d'annuler 90 % de la dette publique de ces PPTE. Enfin, même si le montant de l'aide publique au développement française ne cesse de baisser (de 0,64 % du PNB en 1994 à 0,46 en 1997), la France demeure toujours en volume le deuxième donateur mondial, juste après le Japon.

Cette médiation permanente entre le Nord et le Sud, apparaît ainsi comme la forme la plus actualisée de « *ce pacte vingt fois séculaire entre la grandeur de la France et la liberté du monde* », dont parlait le général de Gaulle.

UNE DIPLOMATIE SCHIZOPHRÈNE

Sur le plan diplomatique, la schizophrénie n'est pas nécessairement une pathologie grave. Dans un environnement où se côtoient les contraires – la coopération et la compétition, l'oubli et la mémoire, la passion et la raison – l'ambivalence peut apparaître comme un atout utile. Le goût de la formule, qui caractérise la formation intellectuelle française, fait ici merveille. Le « *ni repli sur soi, ni oubli de soi* » de François Mitterrand semble à ce titre éviter les pièges de l'autisme et de la perte de contact avec la réalité (16).

Nombre de critiques, qui soulignent à l'envi les contradictions des choix diplomatiques français, sont de ce fait purement théoriques – et ne présentent guère d'utilité pour une réflexion sur l'efficacité d'une politique. L'accusation de double langage est en effet inévitable si l'on considère que l'engagement en faveur d'un projet généreux impose le plus grand pragmatisme dans les différentes étapes de sa mise en œuvre. Même si « *aucune nation ne peut être cru au-delà de ses intérêts* » (George Washington), la diplomatie fran-

(16) François MITTERRAND, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Paris, Fayard, 1986, p. 13.

çaise est plus crédible quand elle s'engage en faveur du développement ou des droits de l'homme, que lorsque l'ancienne diplomatie soviétique défendait la cause de la paix ou lorsque les représentants de régimes tyranniques anonnent à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies les formules imposées sur l'État de droit. Parce qu'il est dans l'intérêt de la France d'être le porte-parole des pays pauvres, elle aura plus à cœur de donner un début de suite à ses plaidoiries qu'un pays qui n'éprouve nul besoin d'obtenir un soutien à l'ONU ou de conforter sa présence économique en Afrique. À moins de prôner la révolution mondiale ou la transformation radicale de la scène internationale, humanisme et clientélisme vont de pair dans la pratique diplomatique.

S'agissant de la schizophrénie de la diplomatie française, la seule question pertinente consisterait à déterminer si, oui ou non, le plaisir de la formule finit par occulter la réalité ou s'il ne constitue qu'une rhétorique à laquelle les plus hautes autorités de l'État s'adonnent plus par habitude que par conviction. Faute de pouvoir sonder les âmes, il est bien évident qu'aucune réponse définitive n'est envisageable et chacun restera libre de pencher pour la thèse de la naïveté ou de la mystification. Aussi, plus pragmatiquement, se contentera-t-on ici d'analyser le bon et le mauvais usage de cette schizophrénie, si communément partagée par nécessité par toutes les diplomaties, mais dont la France semble plus sérieusement atteinte que ses partenaires les plus proches (à l'exception toutefois des États-Unis).

Du mauvais usage de la schizophrénie

Les risques de la schizophrénie ne peuvent être ignorés quand ils conduisent à s'enfermer dans un discours qui ne peut avoir d'incidence sur la réalité. Cette diplomatie incantatoire est d'autant plus difficilement tolérée par les partenaires de la France que celle-ci semble donner des leçons au monde entier, leçons qu'elle se refuse souvent à appliquer pour elle-même. Quatre handicaps affectent dans ces conditions l'efficacité de son appareil diplomatique.

La langue de bois

Les *petites phrases* ne sont pas réservées à la politique intérieure de la France. Nos hommes politiques, plus que nos diplomates, ont tellement appris à peaufiner ces formules, dont leurs concitoyens se régalent, qu'ils ne parviennent pas à comprendre le scepticisme d'auditeurs étrangers, peu au fait des humanités françaises. Ceux-ci peuvent alors avoir l'impression que cette rhétorique brillante – mais automatique – sert avant tout à cacher l'absence de vision claire des problèmes du moment ou les implications concrètes des promesses énoncées. Ayant été à l'origine de la Résolution 688, qui organisait la première mission d'ingérence humanitaire en

Iraq, le président Mitterrand fut ainsi conduit le surlendemain à admettre lors d'une conférence de presse à l'issue du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg que : « *non, la souveraineté n'est pas entamée* » mais que seul « *son exercice* » avait été modifié pour un temps limité (17). Comprenez qui pourra ! La même incompréhension ne manqua pas de saisir les journalistes canadiens lors de la conférence de presse du Premier ministre français à Ottawa le 18 décembre 1998. Par deux fois, ceux-ci revinrent à la charge pour se faire expliquer la formule absconse qui, à propos des bombardements américains en Iraq, les considérait comme étant inévitables mais sans doute pas nécessaires (18). La subtilité du propos ne pouvait que souligner l'impuissance de la diplomatie française sur un dossier à propos duquel elle déployait une énergie considérable.

Le double langage

La France condamna sans appel la répression de Tien An Men. Néanmoins, à peine neuf mois plus tard, Paris devançait toutes les autres capitales en autorisant, dès le 13 avril 1990, la reprise de crédits à la République Populaire de Chine. Cette attitude n'était pas sans rappeler le trop célèbre « *bien entendu, nous ne ferons rien* » de Claude Cheysson à propos de l'instauration de l'état de guerre en Pologne, à une époque où le ministre français des relations extérieures déclarait que le général Pinochet était « *la malédiction du peuple chilien* ».

En dehors des positionnement idéologiques du début des années 80, qui remontaient en fait à une autre époque, le double langage des dirigeants français apparaît encore de manière plus exemplaire à propos de l'Europe, qui est en fait l'engagement prioritaire de la diplomatie du Quai d'Orsay. La visite du président Mitterrand à Sarajevo le 28 juin 1992 est à ce titre caractéristique de ces pratiques qui provoquent l'ire de nos voisins. Abandonnant le sommet de Lisbonne, le président français s'envola vers la capitale bosniaque sans avertir ses partenaires, à l'exception toutefois du chancelier Kohl et du Premier ministre portugais. Cette opération médiatique, programmée pour diffuser l'atterrissage de l'avion présidentiel à l'heure du journal télévisé, ne manquait certes pas de panache. Cependant, elle posait un double problème politique et juridique. D'un point de vue politique, le gouvernement français était entré en campagne pour faire approuver par référendum le Traité de Maastricht, dont l'une des particularité était de renforcer la visibilité extérieure de l'Europe par la création de la « Politique extérieure et de sécurité commune » (PESC). D'un point de vue juridique,

(17) In, *La Politique étrangère de la France – Textes et Documents*, Paris, La Documentation française, mars/avril 1991, p. 101.

(18) « *Alors, depuis quelques jours, tout semblait inévitable : mais inévitable ne veut pas dire nécessaire* », in, *La Politique étrangère de la France – Textes et Documents*, Paris, La Documentation française, novembre/décembre 1998, p. 345.

celle-ci créait des obligations nouvelles, allant bien au-delà des simples principes de concertation, de consultation et d'harmonisation des positions posés par la coopération politique européenne de l'Acte Unique. Or, celui-ci s'appliquait toujours. Alors que Paris et Bonn avaient initié le traité de Maastricht (initiatives franco-allemandes du 21 avril et du 6 décembre 1991), la France se comportait donc comme si elle était disposée à œuvrer pour le renforcement de la diplomatie européenne sans pour autant se sentir engagée par des obligations plus réduites qu'elle avait précédemment acceptées. En parlant « *de geste courageux pour un homme âgé* », le *Foreign Office*, résuma d'une formule ironique, l'incompréhension et le malaise que suscitaient l'attitude française.

L'immobilisme

Le « *ni-ni* » en vigueur durant le second septennat du président Mitterrand ne s'appliquait pas seulement aux questions économiques. Celui-ci avait également une connotation extérieure, comme nous avons déjà eu l'occasion de le remarquer (« *ni repli sur soi, ni oubli de soi* »). Conservatrice, puisque revendiquant le statut de « *puissance* », la France, comme le constatait l'ambassadeur italien Sergio Romano, résout ses contradictions en restant immobile tout en s'efforçant de donner la sensation du mouvement (19). Cette attitude est particulièrement évidente dans son pré-carré africain. Le 20 juin 1990, François Mitterrand lançait « la *paristroïka* » en conditionnant l'aide de la France aux progrès de la démocratie. Une année plus tard, lors du sommet de la Francophonie, le même homme amorçait un subtil virage en déclarant que la France était avant tout soucieuse de respecter le droit des pays du sud « à *fixer eux-mêmes les modalités et le rythme de leur démocratie* ». Enfin, l'année suivante, lors du sommet France-Afrique d'octobre 1992 à Libreville, Pierre Bérégovoy, qui s'exprimait au nom du président retenu par la maladie, acheva ce virement de bord en admettant que la sécurité, la démocratie et le développement sont indissociablement liés (20). En associant l'exigence de démocratie à la solution si problématique des problèmes de développement et de sécurité, la France venait en fait de reconnaître que les intentions de La Baule étaient définitivement enterrées. Ce retour à la case départ a, dans le cas de la politique africaine de la France, été à nouveau remis en cause à la suite de la dévaluation du franc CFA, des événements dramatiques du Rwanda et de la chute de Mobutu. Cependant, le discours dominant tente à présent d'opposer la diagonale de feu, où s'exerce l'influence américaine, à la stabilité observable dans le pré-carré. Alors que « *bonne gouvernance* » est désormais devenue le cheval de bataille de la diplo-

(19) Sergio ROMANO, « Le Regard de l'Autre », *Politique étrangère*, 1/86, pp. 40-41.

(20) « *La sécurité et la stabilité sont liées, comme le sont la démocratie et le développement* », in *La Politique étrangère de la France - Textes et Documents*, Paris, La Documentation française, septembre/octobre 1992, p. 1000.

matie française dans la région, le flou du concept utilisé par le président de la République lors du XIX^e Sommet France-Afrique de Ouagadougou en décembre 1996 donne la plus grande latitude à Paris pour apprécier au mieux de ses intérêts du moment les progrès accomplis par ses partenaires africains dans leur laborieuse marche vers la démocratie.

« *L'activisme brouillon* »

La formule est de Stanley Hoffmann (21) et se réfère aux multiples « *projets lancés sans préparation, ou même sans contenu, et souvent sans suites* ». Tous les exemples cités par S. Hoffmann en 1986 ne sont plus obligatoirement d'actualité, comme par exemple les initiatives en faveur du traité d'union européenne ou bien le dialogue euro-arabe. Cependant, il est impossible d'ignorer cette critique quand elle prend pour référence le mondialisme, le plan français pour le désarmement et plus encore l'espace social européen dont l'échec fut entériné par le sommet sur l'emploi de Luxembourg de novembre 1997. Comme le constate Alfred Grosser, une politique de prestige peut être utile quand elle constitue « *un constant aiguillon, une incitation permanente à se montrer à la hauteur des attentes qu'on a à l'égard de soi-même et de l'attente réelle des autres* ». Cependant, constate le même auteur, « *l'autoglorification donne moins de poids que la patiente continuité dans l'effort pour apporter des éléments de réponse aux questions dramatiques du temps présent* » (22). La distance séparant les discours des moyens effectivement déployés se combine alors aux inévitables ratés d'une diplomatie erratique (l'affaire Habache en janvier 1992) pour jeter un discrédit durable sur la politique extérieure d'un pays, plus préoccupé par l'image qu'il se donne que par le reflet qu'il renvoie.

Du bon usage de la schizophrénie

Ces handicaps ne doivent, pour autant, faire oublier, les atouts que représentent le bon usage d'une schizophrénie maîtrisée. Grâce à son « *extraordinaire culot nationaliste* », la France, comme le constatait Carlos de Sá Rêgo, a réussi « *contre toute logique, à retarder l'échéance des grandes remises en cause et des adaptations douloureuses à l'abaissement de son statut international* » (23). Cette constatation datait de 1985, c'est-à-dire de la guerre froide, période dominée par deux superpuissances qui ne laissaient que peu de place aux « *moyennes grandes puissances* ». Quinze ans plus tard, dans un environnement devenu unipolaire, la France n'a toujours pas eu à mettre en œuvre « *ces adaptations douloureuses* » et peut se prévaloir de sa résistance à l'ordre bipolaire pour récuser les prétentions américaines à organiser une hypothéti-

(21) Stanley HOFFMANN, *La France face à son image*, op. cit., p. 29.

(22) Alfred GROSSER, « La Politique extérieure de la France », *Politiques*, été 1992, n° 3, p. 46.

(23) Carlos DE SÁ RÊGO, *Une nostalgie de grandeur - Essai sur la France État-Nation*, Paris, Ramsay, 1985, p. 47.

que *pax americana*. La diplomatie française bénéficie à ce titre de quatre avantages incontestables qui lui permettent de prétendre jouer un rôle singulier sur la scène internationale.

La visibilité exceptionnelle de la diplomatie française

Derrière l'exaspération que suscitent souvent les prises de position française, nombre de pays ne sont pas mécontents d'entendre un pays énoncé à voix haute des commentaires qu'ils ne sont pas toujours en mesure de rendre publics. La diplomatie française est en ce sens l'aiguillon de la scène diplomatique, aiguillon qui permet de bouleverser les équilibres installés et d'exprimer les attentes des laissés-pour-compte. La France a ainsi devancé « *l'Âge de la Communication* », censé caractériser le monde de l'après-guerre froide, en privilégiant le faire-savoir sur le savoir-faire.

L'oubli du passé par la projection dans l'avenir

La revendication de « *grandeur* » est le pendant de la crainte permanente du déclin et de la décadence. L'exigence du rang est d'autant plus exacerbée que ce rang est menacé. La schizophrénie du discours est ainsi le moyen pour oublier les errements du passé et les contingences du moment afin de mieux se projeter dans l'avenir. La gestion de la crise rwandaise est caractéristique de cette thérapie permanente. La commission d'enquête parlementaire a eu ainsi pour utilité de diluer l'engagement en faveur du « *hutu power* » et a permis, dans un second temps, à la diplomatie française de rebondir en proposant une nouvelle politique africaine. La mise en conformité avec les exigences du moment (dévaluation du franc CFA demandée par le FMI, collaboration avec les États-Unis dans la gestion des crises et la préparation d'une force interafricaine d'intervention) a dès lors servi à apurer les critiques, tout en ouvrant la voie à de nouvelles initiatives.

Une diplomatie dialectique

La scène internationale ne peut faire l'objet d'une lecture univoque. La compétition entre les États s'accompagne d'une coopération permanente, les relations d'amitié se combinent aux relations d'hostilité, l'ennemi d'hier peut devenir l'allié de demain, le partenaire politique peut être en même temps le concurrent commercial. Dans cet environnement où se côtoient les contraires, la dialectique de la diplomatie française présente un double avantage. Elle fournit tout d'abord des instruments intellectuels qui permettent de rendre compte de contraintes contradictoires (« *guerre improbable, paix impossible* »). Elle impose également, dans certains domaines hélas trop isolés, de faire preuve de pragmatisme pour donner un début de réalisation concrète à des projets à long terme. La construction européenne fut ainsi, depuis la IV^e République, le champ d'expérimentation par excel-

lence de ce pragmatisme qui se manifesta à travers la mise en application de la doctrine néo-fonctionnaliste.

Une diplomatie constructive qui invente de nouveaux concepts

Ce dernier atout dérive du précédent. La résolution dialectique des contraires exige de faire preuve d'imagination. Les concepts que les gouvernants français – plus que les diplomates – s'emploient à peaufiner offrent ainsi de nouveaux cadres d'analyse. Cette inventivité offre alors des solutions souvent subtiles pour résorber des crises graves (la sortie de l'OTAN mais le respect du Traité de l'Atlantique Nord) ou bien pour caractériser des situations inédites que des cadres de référence trop classiques ne parviennent plus à saisir. La boutade de Jacques Delors qualifiant l'Europe d'« *Objet Politique Non-Identifié* » est l'une de ces manifestations de cette inventivité du « *génie national* » français qui permet à la fois de rendre compte des aspects novateurs de la construction européenne et d'inscrire cette quête sémantique dans une expérience politique qui cherche à forger de nouvelles pratiques sans recourir aux pratiques radicales de la révolution. Toujours à propos de l'Europe, le concept de « *fédération d'États-nation* » est un autre concept totalement novateur qui ne s'inscrit dans aucun cadre juridique existant tout en proposant un projet d'avenir qui combine à la fois respect des usages et expérimentation d'un concept neuf (24).

CONCLUSION

En guise de conclusion non définitive, il convient cependant, après cet inventaire des forces et des faiblesses d'une diplomatie universaliste obligatoirement déclaratoire, de souligner deux paradoxes.

Tout d'abord, il est possible de remarquer que la France, qui parle de plus en plus souvent au nom de l'Europe, est d'autant plus universaliste qu'elle entretient depuis le siècle des *Lumières* la certitude de détenir le monopole de la création des valeurs universelles. Face à la mondialisation, il est alors permis de se demander si la diplomatie française est capable de renoncer à transformer ses propres universaux en valeurs intemporelles, surtout quand ce prisme déformant conduit à délibérément oublier les autres expériences politiques et la créativité des autres cultures. En d'autres termes plus imagés, il convient de se demander avec Alfred Grosser s'il n'est pas temps de renoncer à notre « *complexe de Périchon* », qui consiste à prétendre que la

(24) On peut citer à ce titre l'intervention de Philippe Douste-Blazy qui, le 18 janvier 1999 lors du débat sur la ratification du Traité d'Amsterdam déclara : « *L'Europe n'est pas un alliage mais une union. L'Europe est une communauté de nations, elle ne sera jamais une communauté nationale* ».

France est l'égale des plus grands, tout en refusant que les Pays-Bas, le Japon ou la Malaisie puissent être les égaux de la France (25).

La seconde contradiction réside dans la combinaison de l'universalisme et de la modernité. À l'heure où la puissance se mesure à la part des images qu'un pays représente dans les images mondiales, selon la formule d'Hubert Védrine, le *Verbe* de nos gouvernants ne suffit certainement plus à s'adapter à la réalité. La créativité politique et l'inventivité conceptuelle n'est plus l'apanage des seuls milieux politiques et de l'État en général. Or, la modernité passe désormais par un État modeste. Il est alors possible de se demander si l'heure des « *grandes remises en cause* » n'a pas sonné, puisque c'est justement l'immodestie de l'État français qui a, jusqu'à aujourd'hui, constitué sa meilleure arme diplomatique.

(25) Alfred GROSSER, *La Politique extérieure de la France*, *op. cit.*, pp. 42-44.