

Hubert VÉDRINE

## **Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ?**

*Quels effets a pu avoir la situation de cohabitation sur la définition et la cohérence de la politique étrangère de la France entre 1997 et 2002 ? Celle-ci a-t-elle, dans ces conditions, bénéficié d'autant d'influence à l'international et faut-il, fort de cette expérience, aller vers une réforme de nos institutions ? Comment articuler l'élaboration d'une politique étrangère nationale avec l'ambition d'une politique étrangère européenne et, enfin, quel bilan le ministre français des Affaires étrangères peut-il faire de son action durant cette période ? Telles sont les questions, relatives à l'exercice de ses anciennes fonctions, auxquelles Hubert Védrine a bien voulu répondre pour Politique étrangère.*

Politique étrangère

***Politique étrangère :** Monsieur le Ministre, dans quelle mesure la situation de cohabitation de ces cinq dernières années (1997-2002) a-t-elle pesé sur la capacité française à formuler et à conduire une politique étrangère adaptée à un monde en mutation rapide ?*

***Hubert Védrine :*** A-t-elle pesé au sens où elle aurait constitué un handicap pour notre politique étrangère ? Je ne le pense pas. La cohabitation fut un état de fait, créé par les votes successifs et non concordants des Français en 1995 et 1997, que personne ne jugeait idéal ! Mais il fallait l'assumer. Pour cette troisième cohabitation, instruits par les deux premières et souhaitant que les choses se passent le mieux, ou le moins mal, possible, le président de la République et le Premier ministre ont mis en place, dès le début et après m'avoir consulté, des mécanismes spécifiques de concertation. L'objectif était que toute échéance prévisible soit préparée de manière à assurer, sur chaque point de la politique étrangère, une expression française harmonisée.

Ces mécanismes étaient plus contraignants que dans des circonstances « normales ». Avant chaque rencontre internationale ou à chaque fois qu'un problème se profilait à l'horizon, il y avait – en plus de l'échange continu de notes, d'informations et de réflexions entre mon cabinet et les collaborateurs du président et du Premier ministre – une préparation particulière. Elle commençait en général par une réunion chez mon directeur de cabinet, Pierre Sellal, avec des représentants de l'Élysée et de Matignon, se poursuivait à Matignon en comité restreint sous la présidence du Premier ministre avec ces mêmes représentants, et s'achevait à l'Élysée en conseil restreint sous la présidence du président de la République – lequel conseil s'ouvrait avec le compte rendu par le Premier ministre des conclusions du comité restreint et arrêtaient après débat la ligne définitive. Cela s'est déroulé ainsi sans difficulté majeure des dizaines de fois en cinq ans.

Face à un événement inattendu, ou à une crise soudaine, la même procédure fonctionnait, mais en plus rapide, au téléphone. En cas d'urgence, j'étais en mesure de m'exprimer sans attendre, en tenant compte de ce que je savais des positions des deux pôles de l'exécutif.

Nous avons ainsi de part et d'autre fait des efforts constants pour que cette situation de cohabitation n'entraîne pas de discordances visibles. D'ailleurs, ne voulant pas tomber dans les guérrillas de la première cohabitation, nous avons adopté en matière de circulation des informations diplomatiques une règle de transparence parfaite. Nous voulions que ne soit affaiblies ni l'expression de la France, ni sa capacité de négociation. Je considère que, pour l'essentiel, cet objectif a été atteint. Si l'on reprend les grands événements de ces cinq ans, on relèvera sans doute des nuances dans l'expression des deux têtes de l'exécutif. Dans quelques cas, on notera aussi un temps de tâtonnement avant que la ligne finale soit fixée : mais pas plus que dans n'importe quelle autre capitale où le pouvoir exécutif est homogène.

*PE : Quelques expressions discordantes restent pourtant en mémoire : le discours du président de la République à Berlin, ou l'affaire de Bir Zeit...*

*HV : Il s'agit là d'autre chose. En dépit du mécanisme d'harmonisation que je viens de décrire, ni le président, ni le Premier ministre n'avaient renoncé à leur liberté d'expression politique. En l'occurrence, dans le*

premier cas, celui du discours de Jacques Chirac à Berlin, il ne s'agissait pas de la position de la France dans un Conseil européen, au Conseil de sécurité ou dans un G8, mais de l'expression propre du chef de l'Etat sur l'avenir de l'Europe, à la fois en tant que président, en tant qu'homme politique, et en tant que probable candidat à l'élection présidentielle. Ce discours sur l'avenir de l'Europe avait été préparé à l'Élysée, indépendamment du mécanisme de concertation dont j'ai parlé, et communiqué juste avant, je crois, au Premier ministre et à moi-même. Plus tard, Lionel Jospin fera sur la même question et dans les mêmes conditions son propre discours. Ni dans un cas ni dans l'autre, cela n'a constitué un incident de cohabitation. Ces deux discours étaient d'ailleurs des discours d'attente, compatibles pour l'essentiel. Chacun d'entre eux a rempli sa fonction : fixer un cadre, avancer quelques propositions, et faire en sorte que ni l'un ni l'autre de leurs auteurs n'ait à revenir de nouveau sur cette question jusqu'aux élections.

Quant à « l'affaire » de Bir Zeit, j'ai tout de suite dit qu'elle avait été artificiellement gonflée. Qu'on en juge : s'agissant du cœur du problème, la question israélo-palestinienne comme la nécessité de créer un Etat palestinien viable et d'assurer la sécurité des deux Etats voisins, il n'y avait pas de différence significative entre le président et le Premier ministre. C'est d'ailleurs François Mitterrand qui a été le premier chef d'Etat occidental, dès 1982, à préconiser un Etat pour les Palestiniens. En revanche, sur le volet syro-libanais du conflit, l'engagement actif du président contrastait avec la circonspection marquée du Premier ministre. Mais savoir s'il était ou non opportun de qualifier publiquement de terrorisme l'action du Hezbollah à la frontière israélo-palestinienne était un sujet distinct. En outre, avec le recul, et après le 11 septembre, l'indignation exprimée par certains après les déclarations de Lionel Jospin sonne pour le moins étrangement ! Un des aspects de ma fonction consistait à faire en sorte que de telles différences, assez rares, n'aboutissent pas à des contradictions affichées, et donc à trouver et à formuler des compromis.

*PE : Un autre exemple vient à l'esprit, celui de l'Afrique, de la Côte-d'Ivoire, lors du renversement de Konan Bédié.*

*HV :* Concernant l'Afrique en général, je rappellerai d'abord que Lionel Jospin a fusionné dès 1997 les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. L'intégration de ce dernier au Quai

d'Orsay avait été envisagée au moins deux fois par le passé, dont une fois sous le gouvernement Juppé, et ceci afin qu'il n'y ait plus plusieurs politiques étrangères françaises différentes ; mais cette tentative avait été stoppée par l'Élysée à la demande de certains chefs d'État africains. En 1997, le président dut accepter la décision gouvernementale, qui fut mise en œuvre, sans heurts, en deux ans, par Charles Josselin et moi-même. Le gouvernement Raffarin n'est pas revenu sur cette réforme. Concernant la réduction de la présence militaire et des bases françaises en Afrique, conséquence directe de la professionnalisation des armées, le gouvernement Jospin s'est inscrit dans la continuité de la décision présidentielle, sans la remettre en cause. Sur la gestion des crises africaines, il y en a eu dans cette période cinq ou six à propos desquelles nos positions se sont harmonisées facilement. En revanche, après le coup d'État qui a renversé Konan Bédié en Côte-d'Ivoire, il y a eu des divergences entre le président et le gouvernement sur la façon dont nous devions réagir, intervenir ou non, au début pour protéger nos ressortissants. C'était à la fin de l'année 2000, pendant les fêtes de fin d'année. Cela s'est passé au téléphone car le président, le Premier ministre, Alain Richard, moi-même et nos conseillers respectifs étions tous dans des lieux différents. Dans le cas d'espèce, c'est la ligne de non-intervention du Premier ministre qui a prévalu.

Nous ne sous-estimions pas la gravité des problèmes de la Côte-d'Ivoire depuis la mort de Félix Houphouët-Boigny, mais le gouvernement Jospin refusait de s'ingérer dans des conflits intérieurs africains et d'utiliser, même au motif de la protection des étrangers, les moyens militaires français pour peser sur le déroulement des crises. Contrairement à ce que l'on a prétendu, cela ne traduisait aucun « abandon » de l'Afrique, mais une adaptation à l'Afrique nouvelle. J'avais coutume de dire : « Nous allons tout changer, sauf notre engagement. » Nous avons ainsi favorisé les opérations de maintien de la paix interafricaines, et accru nos moyens de formation – le programme RECAMP – et notre participation à des opérations de l'Organisation des Nations unies (ONU). Autre dimension novatrice de notre politique africaine : j'ai lancé au Sommet de Saint-Malo, en 1998, avec mon homologue britannique, une politique de coopération franco-britannique en Afrique pour dépasser l'antagonisme et les rivalités héritées du passé, le fameux syndrome de Fachoda. Nous l'avons

développée au fil des années avec Robin Cook d'abord, puis avec Jack Straw, à travers une concertation croissante et plusieurs voyages communs en Afrique de l'Ouest ou des Grands lacs. Même chose pour les relations franco-portugaises ou franco-belges. Tout cela a commencé à changer les mentalités et l'image de notre politique africaine sur le continent comme en Europe et à nous donner de nouveaux atouts, mais en a inquiété plus d'un à Paris...

*PE : Peut-on parler d'une véritable instrumentalisation de la cohabitation française de la part des partenaires de la France – pensons par exemple à l'Allemagne –, sur le thème : « De toute façon, on ne peut rien faire avec la France, on ne peut pas savoir, etc. » ?*

*HV :* Bien sûr, certains partenaires, notamment les dirigeants allemands, ont affirmé qu'avec la cohabitation, ils ne savaient pas avec qui traiter, ni ce que la France désirait. C'était pour l'essentiel un prétexte. Je ne vois pas, sans les embarras de la cohabitation, quelle grande initiative aurait dû et pu être prise par les deux pays *dans cette période précise* de la construction européenne. A ce moment-là, nous étions encore dans l'après-Maastricht : le Traité était passé d'extrême justesse, et cela avait laissé des traces, il fallait le « digérer ». Deux nouvelles échéances mobilisaient les énergies : la préparation des adhésions des pays européens de l'est de l'Europe – le grand élargissement – et la préparation de la mise en vigueur de l'euro. Amsterdam n'avait pas donné tous les résultats escomptés. Il fallait se mettre d'accord sur ses « reliquats<sup>1</sup> », ce qui fut fait à Nice. Le programme de la deuxième moitié des années 1990 était donc fixé et chargé. Les réformes institutionnelles, l'harmonisation des traités, l'éventuelle Constitution : ces questions peuvent être posées aujourd'hui parce que Nice est derrière nous. Mais, pendant ces années, aucun autre gouvernement européen, pourtant épargné par les problèmes de cohabitation, n'a avancé de grande initiative, sauf pour accélérer encore l'élargissement ! D'autant que l'équipe arrivée au pouvoir en Allemagne en 1998 avait comme objectif premier de réduire la contribution budgétaire allemande. Donc, ne regrettons pas la mythique « grande initiative » qui n'aurait pas pu être prise pendant cette

1. Les reliquats : dans l'Union élargie, combien de voix au Conseil pour chaque Etat membre ; combien de parlementaires au Parlement ; combien de commissaires dans la Commission ?

période. Même le discours de Joschka Fischer n'a pas eu de suites immédiates et n'était pas fait pour en avoir. À défaut de pouvoir reconstituer à l'identique le couple d'antan, pensons plutôt à l'avenir, et à l'entente nouvelle entre la France et l'Allemagne, qu'il faudrait établir sur la réforme des institutions européennes.

*PE : Vous avez fait allusion au fait que la situation de cohabitation vous avait donné une marge de manœuvre considérable : qu'entendez-vous par là ?*

*HV : C'est un simple constat. Dans une situation de cohabitation qui n'est pas conflictuelle, dès lors que le ministre des Affaires étrangères a la confiance du président et du Premier ministre, le Quai d'Orsay et son ministre retrouvent mécaniquement un poids et un rôle qui ne sont pas seulement ceux d'un organe de proposition, mais d'exécution et de mise en œuvre des décisions du président et du Premier ministre. Le ministre des Affaires étrangères, et d'une certaine façon aussi le ministre de la Défense, participent alors à la définition des orientations et de la stratégie. Ce n'est peut-être pas l'esprit de la V<sup>e</sup> République, mais c'est ainsi que cela s'est passé et c'était passionnant.*

*PE : Ne faut-il pas conclure de vos remarques qu'une réforme institutionnelle est devenue nécessaire, et que l'on pourrait profiter des cinq années qui viennent pour y procéder ? Ceci, en choisissant soit de faire évoluer la Constitution dans un sens plus présidentiel en réaffirmant la suprématie du président, soit de revenir à la prééminence gouvernementale, dans une formule à l'allemande ou à l'autrichienne : en Autriche, le président de la République est d'ailleurs élu au suffrage universel, ce qui n'a donc rien de déterminant en la matière ?*

*HV : Jusqu'ici nous n'avons pas établi qu'il se soit produit, du fait de la cohabitation, des dysfonctionnements, encore moins des catastrophes, dont un exécutif homogène nous aurait protégés. Nous ne sommes pas au lendemain d'un accident majeur qui obligerait à réviser tous les dispositifs de sécurité ! Même si l'on clarifiait la question de la conduite de la politique étrangère et de défense, un problème demeurerait : une situation de cohabitation serait toujours possible en dépit du quinquennat et de la coïncidence des élections, car on ne peut interdire aux gens de voter différemment lors de deux scrutins concomitants. Même après avoir précisé, par exemple dans la Constitution,*

la prééminence du président en matière de politique étrangère, la crise serait possible si la majorité fraîchement élue contestait politiquement cette hiérarchie. Faudrait-il alors aller vers un régime vraiment présidentiel, lequel n'empêche d'ailleurs pas qu'il y ait des conflits entre le président et le parlement, fréquents par exemple aux Etats-Unis ? Ou au contraire vers un régime parlementaire avec effacement du chef de l'Etat ? Mais est-ce opportun et est-ce faisable ? En outre, il faut tenir compte de la réforme à venir des institutions et d'une éventuelle Constitution européenne. C'est un tout autre débat. J'estime quant à moi qu'en ce qui concerne une éventuelle réforme radicale de la Constitution, les trois cohabitations n'ont rien prouvé, ni dans un sens ni dans l'autre, si ce n'est la souplesse et l'adaptabilité de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, et que les partisans d'une éventuelle VI<sup>e</sup> République doivent donc puiser ailleurs leurs arguments.

*PE : Comment peut-on décrire aujourd'hui l'articulation entre la politique étrangère de la France et la politique européenne ? Qu'est-ce qui relève de l'ordre européen et de l'ordre national ? Peut-on parler d'une « coproduction » de politique étrangère ? Ou est-on condamné, chaque fois que l'on veut formuler une politique proprement européenne, au plus petit dénominateur commun ?*

*HV : C'est en effet un risque. Nous sommes dans une situation de transition instable en ce qui concerne la politique étrangère européenne. Les institutions, les pouvoirs, les mécanismes nationaux en matière de politique étrangère sont toujours présents, voire dominants, mais ils ne sont plus exclusifs. Les mécanismes européens – politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Commission, Parlement – se développent sans que nul ne connaisse le point d'arrivée. Peut-on parler de coproduction ? Je parlerai plutôt d'une combinaison, plus ou moins harmonieuse, de politiques étrangères et d'initiatives nationales plus ou moins accordées entre elles selon les sujets, de mise en œuvre par « Monsieur PESC » de la part de la politique sur laquelle il y a déjà consensus, et d'actions propres de tel ou tel commissaire. On se « débrouille ». Aujourd'hui, en politique étrangère, dans le « deuxième pilier », on décide encore à l'unanimité. En principe, donc, un pays ne peut pas se voir imposer dans ce domaine une position dont il ne veut pas, mais il ne peut pas non plus imposer la sienne aux autres. Ainsi, nous pouvons parfois obtenir l'accord ou le soutien d'autres pays à des*

positions qui ne sont pas *a priori* les leurs puisque chacun doit tenir compte du veto possible de chacun des autres. Mais, compte tenu de cette progression par éliminations successives et tâtonnements, cela donne le plus souvent une synthèse assez fade.

On peut bien sûr espérer obtenir, dans une logique européenne orthodoxe, en communautarisant la politique étrangère, en la fédéralisant, en passant au vote à la majorité, des positions plus fortes. On peut espérer que la fonction crée l'organe, mais cela n'a rien de certain. Cette question doit être abordée avec franchise. D'abord, d'aucuns font comme s'il n'y avait pas de contradiction entre l'approche nationale et l'approche européenne, comme si la politique étrangère européenne pouvait être demain tout naturellement le prolongement des politiques nationales, avec des ministres nationaux des Affaires étrangères et un ministre européen. Les mêmes ajoutent qu'il ne faut pas redouter frileusement cette évolution, et que, de toute façon, nous nous débrouillerons toujours pour peser et exercer notre influence... C'est un peu la méthode Coué. Je pense quant à moi que, pour ressaisir une opinion qui se dérobe, il faut annoncer plus clairement la couleur, avoir le courage de dire que, si l'on passe au vote à la majorité, la ligne générale sera peut-être plus claire, mais qu'il y a peu de chance que ce soit la nôtre. En effet, la France est et sera minoritaire sur plusieurs points essentiels de sa politique étrangère : l'Afrique, le Proche-Orient, les relations avec les Etats-Unis, l'idée même d'Europe-puissance, sans même parler du social, de la culture, des services publics ou de la politique agricole commune (PAC). Je rappelle que, dans l'Europe des 25, nous n'aurons au Conseil que 9 % des droits de vote, au Parlement européen que 9 % des parlementaires, à la Commission qu'un commissaire sur 25. Cela mérite réflexion.

Certains plaideront, ou plaident déjà, et depuis longtemps, que c'est inévitable, voire souhaitable ; que la France est destinée à se « normaliser », à se moderniser, à fondre sa différence dans l'Europe ; qu'au point historique où nous sommes parvenus, cela n'a plus de sens de s'accrocher à la défense d'intérêts nationaux, aussi légitimes et importants semblent-ils ; qu'une Europe forte est à ce prix. Ceux-là devront dire sans faux-semblants quelles positions constantes de notre pays nous devons accepter d'abandonner et pour quelles raisons. En sens inverse, les autres estimeront qu'abandonner nos positions clefs par le

biais du passage à la majorité serait pour la France un tribut si cher payé pour un résultat si incertain, surtout dans l'Europe des 25, qu'ils ne voient pas en quoi la systématisation du vote à la majorité ferait au contraire avancer l'Europe-puissance. Ceux-là se verront reprocher la paralysie qui découlerait nécessairement du maintien de l'unanimité.

Ces deux options me semblent presque également légitimes. Je ne tranche pas à ce stade, d'autant que Valéry Giscard d'Estaing en concevra peut-être une autre. Il faut en tout cas que ce débat ait lieu franchement. C'est ce à quoi j'ai voulu contribuer par mon article du 27 septembre 2002 dans *Le Monde* : « Avancer les yeux ouverts. »

*PE : Votre appréciation sur cette période de transition, c'est en gros : ça patine un peu entre le premier et le deuxième pilier, mais on se débrouille, on bricole, et chacun en fait autant. La France vous paraît-elle, du point de vue organisationnel, bien adaptée pour manœuvrer dans ce contexte ? Et les divergences qui existent entre Européens ne sont-elles pas largement dues à des différences dans les processus de décision ? Enfin, on pourrait se demander s'il ne serait pas nécessaire d'introduire dans les votes européens une idée supplémentaire, celle d'une sorte de suffrage censitaire : ceux qui contribuent à la décision contribuent aussi à l'action. Autrement dit, qui vote paie, fournit les moyens de défense, etc.*

*HV :* Sur le plan de l'organisation administrative, des hommes, du pilotage politique, nous savons « manœuvrer », comme vous dites, et faire avancer nos idées même si cela nous demande de plus en plus de temps et d'énergie. Mais, contrairement à une idée reçue, ce ne sont pas tant des facteurs institutionnels qui entravent l'émergence d'une politique étrangère européenne que la persistance de réalités et de mentalités nationales qui ne peuvent pas être mises « au carré » comme cela, et dont les politiques étrangères sont l'expression. Le fait est qu'une majorité de pays européens préfère une « Europe-Sécurité sociale » à une Europe-puissance. Même baroques, les institutions européennes n'en sont pas la cause.

Votre suggestion qu'en matière de défense et d'engagement militaire la décision soit prise par ceux qui participent effectivement aux opérations selon un « suffrage censitaire » peut sembler logique. Mais il y aurait un tollé des autres Etats membres si cette distinction appa-

raissait formellement. Et l'appliquer à la politique étrangère en général serait plus provoquant encore, voire carrément impossible. Pour une majorité de pays européens, une politique étrangère, ce n'est pas une approche opérationnelle globale ; ce sont des positions de principe sur des problèmes globaux, des postures morales, abstraites, multilatéralistes, et quelques problèmes régionaux. Tous ces pays refuseront d'être privés du droit de participer aux décisions sous prétexte qu'ils ne participent pas à leur mise en œuvre, puisque la mise en œuvre ce sont des déclarations.

*PE : La réflexion de Raymond Aron reste valable : la politique étrangère est inséparable de l'usage potentiel de la force et d'actions coûteuses, réelles ou potentielles. On pourrait ainsi imaginer que les pondérations des votes soient liées aux contributions, aussi objectivement mesurables que possibles, et aux actions concrètes découlant des positions prises.*

*HV :* Vous savez bien que cette définition aronienne de la politique étrangère, à laquelle j'adhère comme vous, n'est pas partagée par tous les Européens, au contraire. C'est une réalité que ne se sont pas privés de relever certains experts ou intellectuels américains proches de l'Administration Bush, notamment Robert Kagan, qui, dans un percutant article où il estime que l'Europe théorise son impuissance et son rejet de la puissance, rejoint par un cheminement bien différent quelques-uns de mes commentaires ironiques ou navrés sur l'ingénuité européenne actuelle. Il n'est pas niable qu'existe en Europe, depuis la Seconde Guerre mondiale, un courant de pensée dominant selon lequel le monde forme une « communauté internationale » déjà régie par la charte de l'ONU, qu'un traitement civil des crises (organisations non gouvernementales [ONG], déminage, actions humanitaires, reconstruction, aide au développement) doit se substituer à l'usage de la force, que la puissance est mauvaise en soi. D'où la gêne à l'égard de l'Europe-puissance. Cela dit, c'est moins vrai dans les trois ou quatre plus grands pays de l'Union. Donc, dans des situations qui exigeraient un engagement militaire européen précis, ce sont les vrais contributeurs qui pèseraient, avec l'habillage d'une décision collective. Pour éviter les inconvénients de l'intergouvernemental comme de la communautarisation, un directoire, une avant-garde, serait une solution. Mais, pour les créer, il faudra surmonter plusieurs obstacles.

*PE : On peut parler en effet de « directoire » ou de « cercles concentriques ». Il s'agirait d'un club auquel on pourrait adhérer en payant sa cotisation.*

*HV :* Examinons ces hypothèses. Tous ceux qui ont préconisé jusqu'ici un ou des noyaux durs, ou une avant-garde, se sont heurtés aux mêmes difficultés. D'abord, quelle serait sa composition ? Si l'on retient l'« euro-group », il est déjà trop large ; si l'on s'en tient aux « fondateurs », il n'y aurait ni la Grande-Bretagne ni l'Espagne – impensable ; s'il n'y a que les plus « grands pays », Grande-Bretagne, Italie, France, Allemagne, Espagne, Pologne, mais pas les petits pays fondateurs, le clash est inévitable ; s'il n'y a que les contributeurs militaires sérieux, on se retrouve avec trois ou quatre pays, et c'est encore plus exclusif... Les partisans de cette idée répondent : « Ce noyau sera ouvert. » Mais alors, tout le monde voudra en être et ce ne sera plus un noyau ! D'autre part, quel serait l'objet de ce noyau, son rapport avec le reste de l'Union, avec la Commission ? Cela fait dix ans que l'on échoue à répondre de façon satisfaisante à ces questions. Comment faire naître une telle structure sans crise grave avec les autres membres de l'Union ? Jacques Delors, interrogé à ce sujet, disait courageusement : « Je préfère la crise à la dilution. » Mais personne ne l'assumera. Je crois au développement d'une géométrie variable avec des noyaux durs et des avant-gardes sur fond de marché commun et de monnaie unique.

*PE : Que pensez-vous de l'hypothèse selon laquelle pourraient être fusionnés les postes de Javier Solana et de Chris Patten ? D'autre part, l'après-11 septembre met plus que jamais l'accent sur la dimension sécuritaire dans l'identité européenne. Si nous voulons introduire dans le débat international nos critères politiques, et culturels, de modération, nous devons avoir un minimum de crédibilité aux plans de la sécurité et de la défense. Or, deux pays seulement ont une véritable culture de défense en Europe, la France et la Grande-Bretagne.*

*HV :* La conception très rude et militaire des relations internationales qui est celle de l'Administration américaine, et bien sûr le 11 septembre, ont remis au centre des priorités la question de la sécurité. Bien que quelques voix, isolées mais pertinentes, se soient élevées aux Etats-Unis pour dire : « Attention, notre puissance exceptionnelle

actuelle résulte de l'addition de notre *hard power* et de notre *soft power*, et, si nous exagérons dans l'usage du *hard*, nous risquons de perdre la bataille du *soft* », cette tendance devrait durer. De toute façon, l'Europe ne peut espérer satisfaire aux critères militaires de Donald Rumsfeld. Le tenterait-elle qu'elle n'y arriverait pas. La défense ne sera pas le cœur du système européen, ce n'est pas le choix historique qui a été fait. Par contre, vous avez raison de dire qu'elle peut être, sous l'impulsion de la France et de la Grande-Bretagne, une des dimensions importantes, parmi quatre ou cinq, du système européen à géométrie variable dont je parlais.

La fusion des postes Solana-Patten est proposée par certains. Elle poserait de nombreux problèmes. Je préconiserai plutôt une autre formule. Le « ministre des Affaires étrangères » de l'Union qui serait créé, et qui serait le bras droit international du président du Conseil européen nouvelle formule pour une durée de quelques années, présiderait le conseil des ministres des Affaires étrangères, mais sans être commissaire. Et, selon une formule à définir, il contribuerait à la mise en cohérence de toutes les actions extérieures de l'Union, qu'elles émanent du Conseil ou de la Commission. Au-delà de ces réformes, comment rendre la politique étrangère européenne plus efficace en évitant les inconvénients de l'intergouvernemental et ceux de la communautarisation ? Je suggère un programme de travail en cinq points et un calendrier :

- 1) poursuite aussi longtemps que nécessaire d'un intense travail, en amont, d'harmonisation des conceptions entre les 25 ;
- 2) maintien pendant dix ans du vote à l'unanimité sur les grandes orientations et les décisions stratégiques, assorti d'un engagement solennel de recherche de convergence. Bilan et éventuelle révision au bout de ces dix ans ;
- 3) encouragement aux coopérations renforcées et aux avant-gardes ;
- 4) développement progressif du vote à la majorité pour la mise en œuvre des décisions ;
- 5) présidence du Conseil des ministres des Affaires étrangères par le « ministre » européen, voire par le président du Conseil européen. Ces dix années ne seraient pas un délai d'attente passif et stérile, mais un temps de transition, d'adaptation et de préparation active.

*PE* : Nos mécanismes de décision sont-ils suffisamment efficaces ? Pourriez-vous commenter les réformes du Quai d'Orsay ? L'idée d'un Conseil de sécurité national vous semble-t-elle pertinente ?

*HV* : Il n'y a pas de problème particulier d'efficacité de nos mécanismes de décision. Plus important : si l'on fait le saut dans une logique européenne complète, cela nécessitera une réorganisation en profondeur de notre administration, et alors cela n'aura guère de sens de garder le Quai d'Orsay tel quel, ni d'ailleurs plusieurs autres institutions ou administrations. Dans l'autre hypothèse, moins fédéraliste ou communautaire, ou dans l'hypothèse tierce que j'esquisse, ou celles que pourrait proposer la Convention sur l'avenir de l'Europe, même si l'exigence de réforme institutionnelle n'y est pas la même, cela ne signifierait pas qu'il ne faut rien changer à l'appareil d'Etat. Il faudrait de toute façon l'adapter à un travail intergouvernemental européen de plus en plus étroit, constant et exigeant.

Dans ce contexte, je ne vois pas ce qu'apporterait la création en France d'un Conseil de sécurité, qui est une vieille idée. Il risquerait, comme souvent aux Etats-Unis, de constituer une autre administration, un pôle en soi, rival des autres. En réunissant régulièrement les ministres, directeurs et chefs militaires concernés dans des réunions informelles, des conseils restreints, voire des conseils de défense, en faisant consulter par ses collaborateurs les experts extérieurs, le président dispose des mêmes éléments que ceux que lui fournirait un Conseil, sans les inconvénients de la bureaucratie, du formalisme des propositions et des rivalités d'organismes.

Quant à la modernisation du Quai d'Orsay, j'ai fait de mon mieux, après certains de mes prédécesseurs, pour la faire avancer, en m'en préoccupant en permanence pendant cinq ans, en cherchant malgré les pesanteurs à faire évoluer les mentalités, les méthodes et le management plus encore que les organigrammes. Cela aurait été plus facile dans le cadre d'une réforme plus globale de l'Etat, celui-ci étant dans l'ensemble mal géré. La perte d'influence du ministère des Affaires étrangères sur les multiples actions internationales des autres administrations, qui deviennent parfois de vraies politiques – voir Bercy –, est préjudiciable à la cohérence de notre influence internationale. J'ai agi pour que le Quai d'Orsay redevienne la tour de contrôle des relations internationales de la France, à Paris comme dans nos postes

diplomatiques, ce qui en pratique n'est plus vrai. Le président et le Premier ministre devraient exiger cette discipline des autres ministères et organismes publics. Je crois que mon successeur en a fait une priorité.

*PE : Il est sans doute trop tôt pour tenter un bilan global. Mais pourriez-vous citer votre plus grande satisfaction et votre plus grand regret quant à ces cinq années passées au Quai d'Orsay ?*

*HV :* Je pourrais vous dire que ma plus grande satisfaction a été, jour après jour, d'exercer cette responsabilité avec tous les moyens d'action qu'elle comporte, et mon plus grand regret de n'avoir pu poursuivre cette tâche... mais vous attendez sans doute une réponse autre. Je suis heureux, en accord avec les deux têtes de l'exécutif, d'avoir pu moderniser la politique française en Afrique et au Proche-Orient sur le fond et sur la méthode ; participer à l'eupéanisation des Balkans, même si cela a malheureusement dû passer par une guerre au Kosovo ; proposer un point d'équilibre et une méthode claire, et que j'espère durable, pour nos relations avec les Etats-Unis ; dessiner les lignes d'un partenariat à long terme pour la modernisation de la Russie ; participer activement, avec mes collègues européens, au renforcement d'une conscience diplomatique et d'une politique étrangère commune ; jeter des bases plus saines pour des rapports fructueux entre l'Etat et les ONG ; dynamiser toutes les facettes de nos politiques d'influence. J'espère aussi avoir favorisé par un certain nombre de remarques, de formules ou d'analyses parfois provocantes, une meilleure compréhension du monde réel – lequel est loin de former déjà une « communauté » internationale –, de la nouvelle politique étrangère américaine, des vrais enjeux européens, et de la façon dont la France peut peser si elle résout ses contradictions et surmonte ses états d'âme. Cette clarification intellectuelle, cette lucidité me paraît être la condition nécessaire de toute ambition, de toute action réussie.

En revanche, je regrette de ne pas avoir pu remettre à plat notre politique francophone, et de ne pas être allé plus loin dans le dépassement en Afrique des antagonismes intra-européens issus de l'histoire, ou de n'avoir pu travailler avec un Maghreb plus uni ni pu rendre plus réaliste et plus concrète la politique méditerranéenne de l'Europe, enfin de n'avoir pu mener la modernisation du Quai d'Orsay

– incluant les méthodes de travail, les mentalités et la rigueur gestionnaire – à un point irréversible. En fait, c’est une tâche sans fin. Pour faire un bilan exact, il faudrait mieux distinguer, pour une période donnée, ce qu’un ministre des Affaires étrangères français peut faire directement en matière diplomatique, et discerner son influence dans les autres domaines ; savoir quel est son rôle exact par rapport au chef de l’Etat, au Premier ministre, aux autres ministres ; et savoir faire la différence entre ce que la France peut obtenir dans des enceintes ou mécanismes multilatéraux et tout ce qui relève des sociétés civiles, des médias, des opinions, et qui interagit de plus en plus avec la politique étrangère proprement dite.