

Martin KOOPMANN

Directeur de la Fondation Genshagen près de Berlin depuis avril 2009. Il a assumé les fonctions de Coordinateur pour la politique européenne à la Fondation Konrad Adenauer et de directeur du programme France/ relations franco-allemandes à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Joachim SCHILD

Professeur de sciences politiques à l'Université de Trèves (RFA), chaire de politique comparée depuis 2003. Auparavant, il fut chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Berlin) entre 2002 et 2003 et chercheur au Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg de 1990 à 2002.

démocratie européenne en action

Style, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée

L'intention annoncée du Président Sarkozy d'assurer le retour en Europe de la France a fait renaître chez les partenaires de celle-ci, et surtout en Allemagne, l'espoir d'une nouvelle dynamique dans une Union à bout de souffle. Le programme de travail de la présidence française, centré sur des grandes questions stratégiques comme la politique méditerranéenne de l'Union, le paquet énergie/climat, la politique d'asile et de migration ou la politique de défense, a été bouleversé par une succession de crises : celle du « Non » irlandais, le conflit russo-géorgien et bien sûr la crise financière.

Comment réaffirmer son leadership européen dans un tel contexte ? Quels étaient la bonne stratégie politique, le bon style diplomatique pour y parvenir ? Comment un président français qui a accentué la concentration du pouvoir au niveau national peut-il agir de manière effective au niveau européen, dans un système politique où le pouvoir est partagé par un grand nombre d'acteurs européens et nationaux ? Les auteurs se sont efforcés de trouver des éléments de réponse à ces questions en revenant sur les grands moments de la présidence française et en s'intéressant particulièrement au style et à la stratégie employée au cours de ce semestre de présidence, ainsi qu'à l'impact de ce moment privilégié sur l'influence française dans l'Union européenne.

www.notre-europe.eu
 e-mail : info@notre-europe.eu

Style, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : Retour sur une présidence remarquée

Martin KOOPMANN et Joachim SCHILD





Style, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée

PAR MARTIN KOOPMANN ET JOACHIM SCHILD



Martin KOOPMANN

Directeur de la Fondation Genshagen près de Berlin depuis avril 2009, il a assumé les fonctions de Coordinateur pour la politique européenne à la Fondation Konrad Adenauer et de directeur du programme France / relations franco-allemandes à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Il a publié entre autres (avec Stephan Martens) *L'Europe prochaine ; Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne* (L'Harmattan 2008).



PROF. DR. JOACHIM SCHILD

Professeur de sciences politiques à l'Université de Trèves (RFA), chaire de politique comparée depuis 2003. Auparavant, il fut chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Berlin) entre 2002 et 2003 ; chercheur au Deutsch-Französisches Institut à Ludwigsburg de 1990 à 2002.

Ses recherches portent sur les relations franco-allemandes au sein de l'UE ; la politique européenne de la France ; la Réforme des traités de l'UE et réformes institutionnelles ; l'opinion publique et intégration européenne ; et le système politique français.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Table des matières

Introduction : un nouveau départ après les élections présidentielles ?	P. 1
I - la présidence de l'Union européenne : une fenêtre d'opportunité	P. 5
II – La présidence face aux crises	P. 9
2.1 Le blocage du traité de Lisbonne	P. 9
2.2 Le conflit russo-géorgien	P. 11
2.3 La crise financière/économique	P. 13
III - L'approche stratégique : les grands dossiers de la présidence	P. 19
3.1 L'Union pour la Méditerranée : ambitions, contraintes et réalités	P. 19
3.2 Le paquet énergie-climat	P. 22
3.3 Pacte européen sur l'immigration et l'asile	P. 25
3.4 PESD : progrès pragmatiques pour un projet stratégique	P.27
IV - Un leadership retrouvé ? les leçons d'une présidence	P. 31
Annexe	P. 37

Un nouveau départ après les élections présidentielles ?

La forte présence de Nicolas Sarkozy en tant que président du Conseil de l'Union européenne a presque pu faire oublier la distance que la France avait prise vis-à-vis des affaires européennes après le référendum sur le traité constitutionnel en mai 2005. Pendant deux ans, l'Europe avait fait une nouvelle expérience : celle d'une France paralysée, dont la grande majorité des responsables politiques évitait toute référence à la construction européenne pour ne pas se brûler les doigts avant les élections présidentielles en 2007.

La France occupait donc une position extrêmement difficile en Europe à la veille des élections présidentielles en France : ceux des Etats membres de l'UE qui avaient ratifié le traité constitutionnel et qui ne voulaient pas l'abandonner se réunissaient en janvier 2007 à Madrid sans inviter la France. Depuis Berlin, Bruxelles et Madrid, les responsables politiques regardaient Paris avec inquiétude et même quelque méfiance. Comment expliquer que ce pays qui, avant le référendum, avait mené un débat d'une intensité inconnue sur l'avenir de la construction européenne, surtout de l'autre côté du Rhin, tombait maintenant dans un silence complet en matière de politique européenne ?

Bien sûr, les partenaires de la France avaient noté les maladresses du président Chirac qui avouait à la télévision ne pas comprendre les réticences et critiques des jeunes Français quant à l'utilité et la valeur ajoutée d'un nouveau traité européen. Bien sûr, ils avaient noté les paroles blessantes adressées aux nouveaux adhérents qui révélaient le malaise profond du dernier président français à avoir vécu la seconde guerre mondiale dans une Union élargie et moins cohérente. A cela s'ajoutait une campagne présidentielle qui opposait non seulement la gauche et la droite, mais surtout les Chiraquiens et Villepinistes aux Sarkozyens au sein de la droite française, tout en réduisant pratiquement à zéro la marge de manœuvre du président en politique européenne.

L'intention annoncée du nouveau président Sarkozy d'assurer le retour de la France en Europe a fait renaître chez les partenaires de la France et surtout en Allemagne l'espoir d'une nouvelle dynamique dans une Union européenne en perte de souffle. Le retour effectué par le nouveau président a, certes, rendu à la France la place centrale dans l'Union dont l'UE et elle-même ont besoin. Une solution rapide à la crise constitutionnelle aurait été impensable sans la participation active de Paris. L'Allemagne, préparant sa présidence du Conseil de l'Union européenne dans le premier semestre 2007, avait cruellement souffert de l'immobilité de son partenaire privilégié. Toutefois, on a aussi assisté au retour de conflits anciens : les divergences franco-allemandes sur le pacte de stabilité de l'Union monétaire ont rebondi; le rapprochement sarkozien avec la Russie de Poutine a déçu les attentes des nouveaux Etats membres ; et Nicolas Sarkozy n'a jamais caché sa préférence pour le principe intergouvernemental, voire pour une coopération exclusive des grands Etats membres en dehors du cadre des traités (« G5 ou G6 ») – une approche en contradiction avec le principe communautaire auquel l'Allemagne reste attachée.¹

L'image du président Sarkozy au début de la présidence française était donc ambivalente – tout comme les défis auxquels l'Union allait être exposée au cours du deuxième semestre 2008. Les grandes questions stratégiques comme la politique

¹ Pour la perception allemande de la politique européenne du président Sarkozy voir Martin Koopmann (2008), « Widersprüchliche Signale. Französische Europapolitik zu Beginn der Pariser EU-Ratspräsidentschaft », DGAPanalyse Frankreich, n° 5, juillet; Joachim Schild, « Sarkozys Europa-Politik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik », Integration, n° 3, 2007, pp. 238-250. Voir aussi Elsa Tulmets, « The European Policy of President Sarkozy : Innovations and Continuity ? », Institute of International Relations Prague, October 2008.

méditerranéenne de l'Union, le paquet énergie/climat en vue des négociations d'un accord post-Kyoto en 2009, la politique d'asile et de migration ou la politique de défense étaient prévues bien avant la présidence comme ses points forts et furent intégrées dans le programme de travail de la présidence. Cependant, les sujets qui – au moins dans la perception publique – ont marqué le semestre de présidence française ne figuraient nullement au programme : il s'agissait de crises peu prévisibles comme le «Non» irlandais au traité de Lisbonne, le conflit russo-géorgien et bien sûr la crise financière. Ces deux types de défis appelaient aussi des réponses différentes : stratégiques et fondées sur les intérêts de l'UE à long terme pour les premiers, plus réactives et orientées vers des solutions rapide pour les deuxièmes.

La présidence française s'est déroulée, par conséquent, sur un arrière-plan national difficile, affecté par le «Non» français au traité constitutionnel, et sur une scène européenne très évolutive, riche en divergences quant aux intérêts des différents Etats membres. Comment réaffirmer son leadership européen dans un tel contexte ? Quels étaient la bonne stratégie politique, le bon style diplomatique pour y parvenir ? Comment un président français qui a accentué la concentration du pouvoir au niveau national peut-il agir de manière efficace au niveau européen, dans un système politique où le pouvoir est partagé par un grand nombre d'acteurs européens et nationaux ? Nous nous efforcerons de trouver des éléments de réponse à ces questions en revenant sur les grands moments de la présidence française. Notre ambition n'est pas de donner un résumé détaillé du déroulement et des résultats de cette présidence hors du commun² ; ce qui nous intéresse avant tout, c'est la manière de s'y prendre, le style, la stratégie employée au cours de cette présidence ; nous nous interrogerons également sur l'impact de ce moment privilégié sur le l'influence française dans l'Union européenne.

Dans un premier temps, nous analyserons les possibilités qui ont été offertes au président Sarkozy et à son gouvernement pour faire progresser leur vision de l'Europe. Nous examinerons ensuite des efforts de Paris pour s'affirmer comme

² Le lecteur se reportera à notre synopsis des objectifs initiaux et des réalisations concrètes de la présidence en annexe. Pour une synthèse de cette présidence, publié peu avant sa fin, voir: Christian Lequesne / Olivier Rozenberg (2008), « The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda », SIEPS Report 2008:30p. Swedish Institute for European Policy Studies. Stockholm, p. 39 (www.sieps.se/publ/occ_papers/bilagor/200830p.pdf).

maître du jeu en temps de crise, avant d'analyser la capacité de la France sarkozienne d'influencer l'évolution stratégique de l'Union et de mener une politique conciliatrice dans l'UE à 27. Nous finirons par un chapitre sur les leçons à tirer de cette présidence pour la future politique européenne de la France.

I - La présidence de l'Union européenne : une fenêtre d'opportunité

La présidence française de l'Union européenne au cours du second semestre 2008 offrait une fenêtre d'opportunité à l'exécutif français en lui fournissant une occasion pour (a) réaffirmer un rôle de leadership européen, (b) développer le fonctionnement de l'Union européenne dans le sens des préférences françaises et (c) réconcilier les Français avec l'Europe.

D'emblée, la présidence de l'Union a été perçue comme une occasion pour renouer avec le rôle traditionnel de la France en matière de leadership européen après de longues années d'hésitations et de doutes quant à sa place et son rôle dans le nouveau paysage international après la fin du conflit Est-Ouest et surtout après le rejet de la Constitution européenne par référendum le 29 mai 2005. Par conséquent, le programme de la présidence se voulait ambitieux.³ En soulignant l'ampleur des progrès à accomplir dans différents domaines d'actions (paquet énergie-climat, défense européenne, pacte sur l'immigration) en amont de la présidence, le président de la République a même pu irriter les partenaires⁴, amenant le

³ Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Programme de travail. 1er juillet – 31 décembre 2008 Une Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, (www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_FR.pdf).

⁴ Voir : Die Tageszeitung, 2 mars 2008 : « Napoleon vor Brüssel ».

secrétaire d'Etat aux affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet, à souligner – contre toute évidence – le caractère « modeste » de la présidence. Naturellement, la succession de crises – crise de ratification en Irlande, crise géorgienne en août et crise financière depuis septembre – a fortement favorisé le leadership vigoureux exercé par la présidence de l'UE.

- La succession de crises à laquelle l'Union européenne et sa présidence se sont vues confronter a créé un environnement politique extrêmement favorable aux tentatives françaises d'infléchir le fonctionnement de l'Union européenne. Le glissement, perceptible depuis des années, vers une « Europe des chefs », caractérisée par un rôle grandissant du Conseil européen et un effacement progressif de la Commission⁵, a été renforcé notamment par les crises auxquelles la présidence a dû faire face. Il en est allé de même pour le renforcement du rôle de l'Eurogroupe ainsi que pour la concertation étroite entre la présidence et les poids lourds de l'économie européenne d'un côté, et la Banque centrale européenne de l'autre. Ces objectifs, pour lesquels la France plaçait depuis de nombreuses années, ont été favorisés – au moins temporairement – par la force des turbulences provoquées par la crise financière.
- En mettant en avant le thème « l'Europe qui protège »⁶, cher au président Sarkozy depuis sa campagne électorale, le président et le gouvernement ont visiblement cherché à réconcilier les Français avec le cours de l'intégration européenne. Faire reculer l'euro-scepticisme en France peut être considéré comme un impératif pour tout gouvernement français qui veut reconstruire les bases internes d'un leadership européen.

La présidence de l'Union européenne offrait au Président Sarkozy une excellente occasion pour imprimer sa marque au niveau européen car elle remplit un certain nombre de fonctions : à part la gestion des affaires courantes, elle agit comme manager de la politique étrangère de l'Union et représente celle-ci à l'extérieur, c'est-à-dire vis-à-vis des pays tiers, mais aussi, sur le plan interne, face au

⁵ Voir Hussein Kassim / Anand Menon (2003), « Les États membres de l'UE et la Commission Prodi », *Revue française de science politique*, 53:4, pp. 491-511; Renaud Dehousse (2005), « La fin de l'Europe », Paris: Flammarion, pp. 47-51.

⁶ Sur le rôle de la présidence de l'Union européenne, voir: Fiona Hayes-Renshaw / Helen Wallace: « The Council of Ministers », London: Palgrave Macmillan, 2 ed. 2006, chapitre 5 ainsi que Jonas Tallberg, « The Power of the Presidency, Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations », In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42 (2004), n° 5, pp. 999-1022.

Parlement et à la Commission. Elle peut ainsi promouvoir ses propres initiatives et jouer un rôle de médiateur tout en défendant ses propres intérêts.⁷

Comment la France a-t-elle pu remplir ces fonctions et quels avantages a-t-elle pu en tirer ?

Tout d'abord, force est de constater que le gouvernement et le président ont préparé de façon très active cette présidence. Le président lui-même et son premier ministre, François Fillon, ont rendu visite à 22 des 26 pays membres de l'UE avant le second semestre 2008, avec deux visites d'États très remarquées à Londres et à Varsovie.⁸ La volonté de consulter largement, au-delà du bilatéralisme franco-allemand et au-delà du seul cercle des grands pays, était donc clairement affichée.

Mais cette approche ouverte et à l'écoute des partenaires, s'est-elle poursuivie au cours de la présidence ? Par quels moyens, la France a-t-elle cherché à affirmer son leadership, que ce soit en matière de gestion de crise ou dans le sens de la poursuite de ses propres priorités stratégiques ?

⁷ Voir Hans Stark: « Die französische Ratspräsidentschaft 2008 - zwischen aktuellem Krisenmanagement und strategischer Weichenstellung », *Integration*, Vol. 31 (2008), n°3, pp. 235-240, ici: p. 236.

⁸ Conférence de presse conjointe de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et de M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, Conseil européen, Bruxelles, 16 octobre 2008.

II - La présidence face aux crises

2.1 Le blocage du traité de Lisbonne

Initialement, Nicolas Sarkozy et son équipe avaient prévu de préparer tranquillement l'Union européenne à la mise en œuvre du traité de Lisbonne. Le référendum en Irlande modifiait toutefois profondément le cadre de la présidence. Celle-ci débutait avec une mise en cause sérieuse du processus d'approfondissement de la construction européenne, qui pouvait reléguer au second plan les grands dossiers prévus par le programme de travail.

Après le vote irlandais du 12 juin 2008, l'action de Nicolas Sarkozy suivit deux logiques différentes. Dans un premier temps, il exerça une pression directe sur le gouvernement irlandais en déclarant que la seule solution était un deuxième référendum en Irlande et « qu'en décembre, tous les pays aient ratifié ».⁹ S'adressant des membres de l'UMP, Nicolas Sarkozy avait évoqué très tôt la possibilité d'un deuxième référendum. Ce discours, adressé à un public français et politiquement proche du président, eut un écho négatif chez ses partenaires européens, surtout

⁹ Conseil européen de Bruxelles, 11 et 12 décembre 2008, Conclusions de la Présidence, points 2-4.

en Irlande et dans les petits Etats membres, qui redoutent les ambitions hégémoniques des Grands.

L'offensive du président français ne facilita certainement pas la tâche des défenseurs en Irlande du traité de Lisbonne. Elle suscita des critiques non seulement de la part du gouvernement irlandais mais aussi des citoyens. Selon eux, la France, ayant rejeté le traité constitutionnel en 2005, était mal placée pour faire pression sur l'Irlande. A cela s'ajoutait le fait que le même Nicolas Sarkozy, alors qu'il n'était que candidat à la présidence française, avait déclaré en 2006 qu'il entendait éviter à tout prix un nouveau référendum en France. Les Irlandais percevaient la pression française comme ingérence dans leurs affaires intérieures.

Les tensions des premiers mois de la présidence française aboutirent à un infléchissement de la position de Nicolas Sarkozy après le Conseil européen d'octobre. La France appuyait désormais la recherche d'une issue diplomatique à la crise en poursuivant les options les plus probables : dérogations accordées à l'Irlande ou rédaction d'une déclaration politique relative aux questions sensibles de la campagne référendaire : harmonisation fiscale, avortement, politique de défense et de sécurité, composition de la Commission européenne. C'est cette deuxième option qui sera finalement mise en œuvre lors du Conseil européen de décembre : « l'ensemble des préoccupations [irlandaises] seront traitées de manière à satisfaire à la fois l'Irlande et les autres Etats membres », à condition que l'Irlande s'engage à rechercher la ratification du traité de Lisbonne d'ici la fin du mandat de l'actuelle Commission. La Commission continuera à comprendre un ressortissant de chaque Etat membre « à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur ». ¹⁰

Le bilan de la présidence française quant à la ratification du traité de Lisbonne est relativement modeste. Dès le début, il semblait peu probable que la ratification du traité puisse être avancée par des initiatives françaises, vu la situation difficile en Irlande mais vu aussi les problèmes de ratification en République tchèque et en Allemagne. ¹¹ A contrario, le fait que la question irlandaise ne soit pas résolue à la

¹⁰ Voir Piotr Maciej Kaczyński, Sebastian Kurpas et Peadar ó Broin: « Ratification of the Lisbon Treaty. Ireland is not the only problem », EPIN Working Paper n° 18, septembre 2008.

¹¹ Pour l'accord du 12 août 2008 voir Communiqué de presse, Session extraordinaire, Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 13 août 2008, 12453/08 ; pour l'accord du 8 septembre 2008 voir les articles « Russland verspricht Rückzug aus Kerngeorgien » et « Einige Klarstellungen und neue Fragen », Frankfurter Allgemeine Zeitung du 9 et 10 septembre 2008.

fin de la présidence française ne peut pas être attribué à la politique de la France, la présidence française étant réduite à une fonction surtout modératrice.

2.2 Le conflit russo-géorgien

Analysant le cours des événements en Géorgie en fin d'été 2008, on ne peut pas ne pas constater que, d'une part, la gestion du conflit russo-géorgien a beaucoup reposé sur l'Union européenne et que, d'autre part, l'activité des Européens sous la direction de la présidence française était couronnée d'un certain succès. Entre le 7 août 2008, date des premières confrontations militaires ouvertes entre la Russie et la Géorgie, et l'armistice en Géorgie, les différentes étapes de la crise ont toutes été marquées par une activité diplomatique intense de l'Union européenne. Dès le 12 août, les présidents Sarkozy et Medvedev ont négocié un accord de cessez-le-feu en six points qui fut ensuite signé par la Russie et la Géorgie. Outre la cessation des opérations militaires et le non-recours à la force armée, cet accord prévoyait le retrait des troupes russes sur les lignes antérieures au déclenchement des hostilités. L'UE, sous la pression du président Sarkozy, fut aussi à l'origine de l'accord supplémentaire du 8 septembre réglant le retrait des forces russes hors des zones adjacentes à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie. ¹²

Entre-temps, le Conseil européen, réuni exceptionnellement le 1^{er} septembre, avait ratifié officiellement l'action de la présidence de l'UE. Celle-ci avait agi de son propre chef mais après consultations préalables avec ses partenaires principaux, notamment l'Allemagne. La position européenne adoptée officiellement lors de cette réunion des dirigeants de l'Union était très claire : l'UE condamnait la reconnaissance officielle des deux territoires sécessionnistes par la Russie, reportait les négociations avec Moscou sur un nouvel accord de partenariat et de coopération (APC) et proposait une présence européenne sur place, réalisée ensuite en trois semaines seulement par la mise sur pied d'un contingent d'observateurs européens civils pour le contrôle du cessez-le-feu. ¹³

¹² Cf. Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, 1^{er} septembre 2008, Conclusions de la présidence, 12594/2/08 REV 2.

¹³ Maxime Lefebvre, « A l'Est de l'Union européenne : bilan d'une présidence française mouvementée », Revue du marché commun et de l'Union européenne, No 524, janvier 2009, pp. 11-16. Delcour partage cette analyse tout en indiquant que les acquis européens réalisés au cours de la crise demeurent fragiles : Laure Delcour, « Après le conflit ossète, une nouvelle donne stratégique ? », Institut de relations internationales et stratégiques, Actualités de la Russie et de la CEI, n° 10, septembre 2008.

Si une majorité des commentaires, surtout en France, penchent pour une évaluation plutôt positive de la présidence dans ce dossier¹⁴, l'action de l'Union européenne n'est pas restée sans critiques, notamment de la part des pays baltes, de la Pologne et de la Suède. Les Etats-Unis et l'Ukraine poussaient également pour une politique plus stricte envers la Russie. Mais des voix se sont aussi élevées en Allemagne pour critiquer une attitude trop complaisante envers la Russie, particulièrement après la décision sur une reprise des négociations sur un nouveau APC en novembre 2008. Il est vrai que la politique menée sous présidence française n'est pas restée sans ambiguïté : la reconnaissance par la Russie de l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud n'a pas été remise en cause par l'accord sur le cessez-le-feu. Qui plus est, la capacité des Européens de veiller à une paix entière sur tout le territoire géorgien reste limitée, l'accès des observateurs européens aux deux territoires sécessionnistes étant exclu par Moscou. A l'inverse, il est aussi vrai que l'Union européenne a joué dans ce conflit un rôle central de médiation, et on ne trouvera aucune réponse à la question de savoir jusqu'où allaient les ambitions militaires russes avant l'intervention diplomatique des Européens.

De façon plus générale, on sait qu'il n'y a pas de consensus entre les Etats membres de l'Union quant à la politique à mener envers la Russie. Le conflit des priorités politiques des Etats occidentaux (l'Allemagne et la France en tête) et celles des pays de l'Europe de l'Est et le Royaume-Uni est manifeste ; il devrait déterminer à plus ou moins long terme la politique de l'UE envers la Russie : les premiers mettant l'accent sur leur dépendance énergétique de Moscou, les seconds sur leur sécurité extérieure et leur dépendance des Etats-Unis. En dépit de ces divergences de fond, la présidence française put dégager très rapidement une position commune pour arrêter les combats et mettre sur pied un consensus qui dépassait la seule question de l'attitude à avoir envers la Russie : C'est ainsi que l'Europe soutiendra les reconstructions en Géorgie par des dons (publics et privés) de 3,4 milliards d'Euros. La Commission européenne fut mandatée pour négocier avec la Géorgie un accord de facilitation de visas ainsi qu'un accord de réadmission ; une zone de libre-échange est envisagée. Les signaux de l'Union européenne pour une perspective européenne et un rapprochement de la Géorgie à l'UE sont évidents.

¹⁴ Cf. Nikolas Busse, « Ein Krieg, der sich lohnte », Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16 décembre 2008.

Les points forts de l'action européenne ne peuvent pas être ignorés : Sous l'impulsion du Président Sarkozy, l'Union a fait preuve d'une capacité de réaction sans précédent, tant au niveau politique, en dégagant un consensus entre les Etats membres, qu'au niveau opérationnel. Les divergences politiques ont été reléguées au second plan pour permettre une action pragmatique sur le terrain. A cela s'ajoute une concertation silencieuse et efficace entre Paris et Berlin, que peu d'observateurs attendaient après les démêlés entre les deux pays autour de la politique méditerranéenne quelques semaines auparavant.

La gestion de la crise géorgienne a contribué de façon positive à la réalisation des objectifs européens du Président Sarkozy, en réaffirmant le leadership français dans l'Union, en soulignant l'importance d'une présidence forte de l'Union et en démontrant aux citoyens la valeur ajoutée d'une action commune entre pays européens en vue de la paix. La force même de la présidence a toutefois eu un coût : ni le Haut représentant ni la Commission ou son président n'ont été en mesure de jouer un rôle important pendant la crise. En égard à la faiblesse des institutions communes en matière de politique étrangère, l'UE dépend du dynamisme de la présidence. Celle-ci doit créer rapidement un consensus, sinon il y a un risque réel que les Etats intéressés recourent à des actions selon le modèle des « coalitions of the willing », avec toutes les conséquences imprévisibles que cela comporte pour la cohérence de la posture européenne. Dans le conflit russo-géorgien, le Président Sarkozy a su forger un consensus en réponse à une forte pression et des attentes extérieures importantes. Il ne s'agit cependant que d'une réaction à court terme, en raison du déficit stratégique de l'Union européenne en matière de politique étrangère auquel la présidence française n'a rien pu changer (voir infra).

2.3 La crise financière/économique¹⁵

Avec l'accélération dangereuse de la crise financière internationale, l'Union européenne et la présidence ont été confrontées à trois défis :

- gérer la crise du secteur bancaire à court terme pour conjurer le risque d'une

¹⁵ Cette partie s'appuie sur un article de Joachim Schild : « La force de l'imprévisible : la présidence française de l'UE face à la crise financière. Un point de vue allemand », Regards sur l'économie allemande, No 89, décembre 2008, pp. 11-20.

crise systémique et éviter des ‘jeux non coopératifs’ entre les Etats membres de l’Union;

- trouver une réponse européenne appropriée en matière de politique macroéconomique face au retournement de la conjoncture ;
- lancer un processus de réforme du cadre réglementaire pour le secteur financier, aussi bien au niveau européen qu’au niveau global.

Comment la présidence française a-t-elle réagi face à ces défis ?

La crise du secteur bancaire

Parmi les observateurs européens, y compris en Allemagne, on constate un large consensus sur le caractère énergique et efficace de la gestion à court terme de la crise financière.¹⁶ La décision du président Sarkozy de gérer cette crise « *au sommet* » – en organisant toute une série de réunions au niveau des chefs d’Etat et de gouvernement de l’Union européenne et de la zone euro –¹⁷ était sûrement la bonne, vu la gravité des problèmes et l’importance politique des décisions à prendre. Il y avait un vrai risque que les Etats membres de l’Union passent « *d’une phase de non-coordination à une logique de conflit* », selon l’ancien ministre italien des finances et ancien membre de la Banque centrale européenne, Tommaso Padoa-Schioppa (*La Croix*, 22-10-08). La présidence a ainsi pu tirer profit d’une source importante de son influence, à savoir son contrôle des procédures, de la fréquence et du format des négociations.¹⁸

Grâce à ces rencontres au sommet répétées et à format variable, les décisions nationales en matière de garantie des dépôts bancaires, les plans de sauvetage des banques et les garanties publiques pour les crédits interbancaires ont pu être coordonnées. Sous la houlette du Président Sarkozy, l’Europe est passée du stade des réactions purement nationales à une coordination au niveau de l’Union.

16 Voir: Martin Koopmann (2008) : « Die Europäische Union in der Finanzmarktkrise : gelungenes Krisenmanagement – strategische Defizite », Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen und Argumente, N° 56, décembre 2008 (www.kas.de/wf/doc/kas_15245-544-1-30.pdf).

17 4 octobre: Sommet des membres européens du G8 au niveau des chefs d’Etat et de gouvernement à Paris; 12 octobre: Sommet des pays de la zone euro + Royaume-Uni et la Slovaquie au niveau des chefs d’Etat et de gouvernement avec la participation de la Banque centrale européenne et de la Commission à Paris; 15-16 octobre: Séance du Conseil européen sur la crise financière à Bruxelles; 7 novembre: Sommet informel des chefs d’Etat et de gouvernement à Bruxelles pour préparer le sommet du G20 à Washington; 15 novembre: Sommet du G20 à Washington; 26 novembre: Conseil des ministres franco-allemand à Paris; 11-12 décembre: Conseil européen à Bruxelles.

18 Voir Jonas Tallberg, op. cit, pp. 1004-05.

Des différences, notamment avec l’Allemagne, sont apparues quand la présidence française a voulu profiter des circonstances pour pousser l’idée de faire de l’Eurogroupe une sorte de « *gouvernement économique de l’Union bien identifié* », selon les mots du président Sarkozy devant le Parlement européen le 21 octobre 2008, où il l’avait précisé : « *Et dans mon esprit d’ailleurs, le vrai gouvernement économique de l’Eurogroupe, c’est un Eurogroupe, qui se réunit au niveau des chefs d’Etat et de gouvernement* ». L’Allemagne, qui a toujours eu une vision plus modeste que la France quant aux fonctions de l’Eurogroupe, a rapidement fait avorter cette initiative, qui comportait le risque de créer une division profonde au sein de l’Union entre les membres et les non-membres de la zone euro.¹⁹ Cet échec provisoire de la tentative française montre deux choses. En termes de processus, ni une diplomatie publique faite de plaidoyers répétés en faveur d’une nouvelle gouvernance de la zone euro, ni le pouvoir procédural de la présidence de convoquer des réunions dans le format qu’elle choisit n’ont suffi pour convaincre des partenaires récalcitrants, en l’occurrence la RFA. Sur le fond, la crise économique n’a pas créé une fenêtre d’opportunité pour faire bouger les lignes dans ce domaine, les préférences du côté allemand étant bien ancrées. Il aurait suffi de sonder discrètement les dispositions allemandes au niveau bilatéral pour s’en convaincre, au lieu d’étaler en public ces divergences.

Relance européenne : la difficile recherche d’une approche commune

Quant aux tentatives de définir une réponse concertée en matière de politique fiscale ou économique, le bilan paraît contrasté. Bien sûr, les ministres des Finances se sont mis d’accord lors de leur réunion du 2 décembre 2008 pour soutenir un paquet de mesures destinées à stimuler la demande équivalent à 1,5 % du produit intérieur brut de l’Union, approche qui fut endossée par le Conseil européen des 11-12 décembre 2008. Mais ce plan de relance était surtout un collage de mesures nationales. Il faut bien se rendre compte que les gouvernements de l’UE ne faisaient pas le même diagnostic sur l’ampleur et/ou la durée possible de la crise économique et n’avaient pas la même grille d’analyse quant aux effets des divers instruments économiques disponibles. De surcroît, ils ne

19 Voir la déclaration de gouvernement de la chancelière Angela Merkel devant le Bundestag le 4 décembre 2008.

disposaient pas des mêmes marges de manœuvres budgétaires pour faire face à l'effondrement de la demande intérieure et extérieure.

Il aurait sans doute été plus facile pour la France d'entamer des débats sérieux sur la coordination des politiques budgétaires avec ses partenaires, notamment allemands, si les gouvernements successifs à Paris n'avaient pas une réputation de laxisme, qui nourrit la méfiance des milieux politiques et économiques des partenaires européens envers les suggestions françaises d'augmentation des déficits publics. Dans ce domaine, il y a manifestement un lien étroit entre la faiblesse de la France en termes de performances économique et budgétaire et la capacité d'entraînement limitée dont elle a fait preuve au niveau européen. L'accrochage public avec l'Allemagne en clôture du conseil ministériel franco-allemand de Paris le 24 novembre (« *la France y travaille, l'Allemagne y réfléchit* ») était d'autant plus superflu que l'ampleur de l'effort budgétaire allemand dépasse désormais largement celui de la France et que les deux pays ont pu retrouver un langage commun en amont du G20 du 2 avril pour mettre en garde leurs partenaires contre une marche forcée vers un endettement astronomique.

Régulation des marchés financiers européens et internationaux

En matière de régulation des marchés financiers, la présidence française a activement contribué à un accord au niveau européen sur le principe d'une amélioration de la transparence (produits financiers et bilans bancaires), sur le principe d'une réglementation du travail des agences de notation et sur une réduction des risques qui passe, entre autres, par des obligations plus strictes en matière de fonds propres des banques.

Appuyé sur un consensus interne au niveau des principes (sinon des détails), le Président Sarkozy a habilement tiré profit de l'absence de leadership américain, avec une administration Bush en fin de mandat, pour appeler à un sommet international sous forme d'un G20, qui a eu lieu le 15 novembre 2008 à Washington. En poussant à une réunion au sommet des pays les plus industrialisés avec des pays émergents, l'UE a contribué à élargir de facto le format du G8 en mettant les pays émergents devant leurs responsabilités en matière de gestion de crise et surtout en matière de régulation future de marchés financiers. Le document publié à la fin

du G20 porte la marque des revendications européennes. L'effort s'est poursuivi à la seconde réunion du G20 qui s'est tenu à Londres le 2 avril 2009. Aidée par l'urgence et l'ampleur de la crise, la France a donc su faire avancer une philosophie de régulation des marchés financiers internationaux qui est largement partagée par son partenaire allemand. La démarche commune franco-allemande en amont du G20 du 2 avril, très exigeante en matière de régulation des marchés financiers,²⁰ et en matière de lutte contre les paradis fiscaux²¹ (cette dernière ayant déjà porté ses premiers fruits), montre bien qu'il est peut être trop tôt pour ranger le bilatéralisme franco-allemand aux poubelles de l'histoire.

²⁰ Voir Spiegel online, 12 mars 2009: « Merkel und Sarkozy einig im Kampf gegen die Krise ».

²¹ Voir: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4 mars 2009: « Deutsch-französischer Druck auf Finanzoasen ».

III - L'approche stratégique : les grands dossiers de la présidence

3.1 L'Union pour la Méditerranée : ambitions, contraintes et réalités

Le débat autour de l'Union pour la Méditerranée (UPM) n'entre pas vraiment dans le schéma dualiste que nous avons tracé pour la présidence française : il ne s'agit ni d'un projet stratégique hérité d'une présidence antérieure, ni de la gestion d'une crise survenue de manière imprévisible. L'UPM était à l'origine un projet de campagne électorale, donc un projet national, lancé par un discours du candidat Sarkozy, en février 2007.²² Elaboré par son conseiller spécial Henri Guaino, le projet dépassait dès le début le simple cadre d'une idée de campagne et répondait à toute une série d'intérêts français en politique européenne. Premièrement, il correspondait à la prétention traditionnelle de la France d'assumer le rôle de la première puissance européenne en Méditerranée. Deuxièmement, en essayant de valoriser cet atout en politique étrangère, Sarkozy cherchait en même temps à rééquilibrer l'influence allemande en Europe centrale et orientale. A cela s'ajoutait enfin l'idée d'offrir à la Turquie, avec son adhésion à l'Union méditerranéenne (désignation initiale du projet), une alternative à ses ambitions d'adhésion à l'Union européenne.

²² Voir le discours du Président de l'Union pour un Mouvement Populaire, Nicolas Sarkozy, le 7 février 2007 à Toulon.

Réunissant les pays méditerranéens de l'Europe (France, Portugal, Espagne, Italie, Grèce et Chypre) et les pays de l'Afrique du Nord ainsi que du Proche Orient, l'Union méditerranéenne était conçue comme une organisation intergouvernementale avec des rencontres régulières des chefs d'Etat et de gouvernement (sur le modèle du G8) et un Conseil conçu comme le Conseil de l'Europe. Inspirées par la réconciliation franco-allemande et la construction européenne d'après-guerre, Sarkozy et Guaino entendaient établir une nouvelle organisation, avec des structures autonomes et indépendantes de l'Union européenne et axée sur des coopérations concrètes. En mettant en œuvre des « politiques communes » des Etats membres de cette nouvelle Union, ils envisageaient une coopération de plus en plus étroite dans des secteurs politiques comme l'immigration, l'environnement, la sécurité ou le co-développement.²³

Bien que le gouvernement allemand, comme les autres partenaires de la France, partage l'analyse négative que Paris faisait de la politique méditerranéenne de l'UE, il se montra critique des propositions françaises. La pierre d'achoppement était l'idée française de délaisser le cadre communautaire. Certes, ce n'était pas la première fois que Sarkozy plaidait pour une coopération intergouvernementale en dehors du cadre des traités de l'Union. Lors de l'installation du G5 européen pour lancer la lutte contre le terrorisme après les attentats de Madrid en 2004, l'Allemagne avait soutenu sans hésitation cette démarche extra-communautaire. C'est sans doute pour cette raison que Sarkozy sous-estimait la réaction intransigeante de Berlin qui conduisit à plusieurs mois de tensions entre les deux gouvernements, surpris l'un et l'autre par la vigueur inusitée de l'affrontement.

La critique allemande ne portait pas sur l'importance accordée à la politique méditerranéenne de l'UE ; il s'agissait d'une critique de fond de la politique européenne de Nicolas Sarkozy – et ce à quelques mois seulement du début de la présidence française. Dans la perception allemande, le principe communautaire et la cohésion de l'Union étaient menacés. Les secteurs politiques concernés par l'UPM ne concernaient pas seulement les riverains de la Méditerranée : la sécurité et la stabilité dans le voisinage méridional de l'Europe intéressent tous les membres de l'UE, qui achètent une partie croissante de leurs ressources énergétiques

²³ Cf. Discours de Nicolas Sarkozy le 7 février 2007 à Toulon.

en Afrique du Nord et qui, dans l'Europe du marché commun et de l'espace de Schengen, sont tous concernés par les flux migratoires qui arrivent dans un Etat membre. Les défis de la Méditerranée, dans cette perception, sont donc des défis pour l'Union dans son ensemble. C'est pour cette raison que l'Union cherche depuis une bonne dizaine d'années à établir des instruments politiques pour faire évoluer les échanges commerciaux entre les pays africains ainsi qu'entre les pays du Sud et l'Union et de rendre son voisinage plus démocratique et plus stable. Le processus de Barcelone (depuis 1995) et la politique européenne de voisinage (depuis 2003) existent – avec tous leurs défauts.²⁴

Jusqu'au début de la présidence française, le débat a surtout porté sur les aspects institutionnels du projet d'Union pour la Méditerranée. Obligé de mener un combat diplomatique défensif, Sarkozy dut finalement renoncer presque complètement à ses idées initiales. Adopté officiellement comme « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » par les 44 chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE et des pays voisins du pourtour méditerranéen, la nouvelle organisation comprend tous les Etats membres de l'Union européenne et attribue des tâches concrètes à la Commission européenne. Celle-ci partage un droit d'initiative avec le Secrétariat de l'UPM et peut donner des impulsions dans les différents secteurs d'activité : sécurité maritime, énergie, transports, agriculture, eau, environnement etc. La différence la plus importante avec l'ancien processus de Barcelone concerne l'égalité entre tous les Etats membres. Les décisions dans cette nouvelle organisation seront prises selon un principe de consensus ; l'approche intergouvernementale dominera.²⁵

Certes, il faudra attendre les premières réalisations de l'UPM pour pouvoir évaluer ses modes de fonctionnement et son efficacité. Mais il semble déjà clair que la Commission européenne aura en face d'elle un concurrent fort avec le Secrétariat. On verra par exemple comment les relations commerciales, politique largement communautarisée, seront gérées à l'avenir dans les relations euro-méditerranéennes. Un des défis importants sera la question de savoir comment éviter une

²⁴ Voir entre autres Dorothée Schmid, « Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik ? ». DGAPanalyse Frankreich, n° 1, janvier 2008.

²⁵ Cf. Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, 13 juillet 2008 ; Déclaration finale de la conférence des ministres des Affaires étrangères du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, Marseille, 3-4 novembre 2008.

concurrence entre les instruments existants, notamment entre une politique méditerranéenne en voie de renationalisation, et la politique européenne de voisinage.

Par plusieurs aspects, cette politique répond aux ambitions initiales du président français qui entendait compenser le principe bilatéral qui sous-tend la politique européenne de voisinage. La nouvelle UPM renonce définitivement à toute velléité d'incitation à la transformation dans les pays méditerranéens. Bien sûr, l'UPM semble porteuse de promesses politiques car elle encourage la coopération d'égal à égal ; mais si la corruption, le manque d'efficacité des systèmes de gouvernance politique et économique persistent, surtout dans les pays africains, la réforme adoptée sous la présidence française ne changera pas grand-chose aux déficits de la politique méditerranéenne de l'UE et – surtout – elle n'arrivera pas à rendre le voisinage de l'Union européenne plus stable.

Le débat entre la France et ses partenaires européens a été une leçon pour la diplomatie sarkozienne. Le fait de devoir abandonner ses propositions l'une après l'autre suite aux différends avec l'Allemagne n'a certainement pas été une expérience plaisante pour le président français. Qui plus est, quelques mois seulement avant le début de la présidence, les débats ont entraîné de doutes quant à la volonté de Paris de coopérer avec ses partenaires européens et de débattre des thèmes cruciaux avec eux en amont – et non après avoir pris des décisions en solitaire. De l'autre côté, cette expérience quelque peu amère facilita la coopération franco-allemande dans d'autres domaines, qu'il s'agisse de la crise russo-géorgienne ou de la préparation des négociations du paquet énergie-climat.²⁶ Le débat sur l'UPM a montré à Nicolas Sarkozy qu'il est possible de faire bouger la construction européenne mais que la gouvernance de l'Union européenne ne devait pas être confondue avec la gestion d'une campagne électorale nationale.

3.2 Le paquet énergie-climat

Un succès sur le paquet énergie-climat de l'UE était d'autant plus important pour le Président Sarkozy que la lutte contre l'effet de serre au niveau européen

correspond parfaitement à son agenda de politique intérieure dont l'élément le plus visible est le processus lancé par le « Grenelle de l'environnement » qui a rassemblé en 2008 tous les acteurs importants – publics et privés – de la politique environnementale.

Les résultats du sommet européen de décembre 2008 en matière de politique énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique ont beau être critiqués par les ONG environnementalistes, ils comptent néanmoins parmi les points forts du bilan de la présidence française. Vu le retournement spectaculaire de la conjoncture économique et l'ampleur des intérêts en jeu, cette partie difficile n'était pas gagnée d'avance. Or, la présidence française, qui avait fait de ce domaine d'action un des axes prioritaires de son programme, a réussi à préserver l'essentiel en faisant un certain nombre de concessions aux pays les moins allants. Parmi les questions les plus épineuses de ce dossier figuraient la réduction des émissions de CO₂ des voitures d'un côté et le mode d'attribution de permis de pollution à l'industrie et aux producteurs d'électricité de l'autre.

En ce qui concerne le premier point, la coordination franco-allemande a pleinement joué. Les conflits d'intérêt entre Français et Allemands était bien visibles, les premiers étant spécialisés dans le segment des voitures de bas et de milieu de gamme, les constructeurs allemands dans le haut de gamme. Après avoir mis en place un groupe de travail franco-allemand dès le premier semestre 2008,²⁷ les deux gouvernements ont réussi à définir un cadre commun pour un compromis au niveau européen.²⁸ Celui-ci préserve le niveau ambitieux des propositions de la Commission en termes de limites d'émissions (120g CO₂/km), tandis que les délais pour y parvenir avec 100 % des voitures neuves sont prolongés (de 2012 à 2015 et jusqu'en 2020 pour atteindre 95g CO₂/km) et les amendes pour les constructeurs qui n'y parviennent pas à temps revues à la baisse.²⁹

En ce qui concerne les quotas de pollution à allouer aux secteurs industriels soumis à un risque de délocalisation et aux producteurs d'électricité, la présidence a dû réconcilier des intérêts et des positions fort divergents : d'un côté, huit pays de

²⁷ Voir : Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5 février 2008 : « Paris und Berlin wollen ihren Klimastreit beilegen »

²⁸ Voir : Le Monde, 11 juin 2008 : « Paris et Berlin pactisent sur les rejets automobiles ».

²⁹ Voir : Parlement européen, Textes adoptés, séance du 17 décembre 2008 (P6_TA-PROV(2008)12-17).

²⁶ Entretiens avec des diplomates allemands en janvier 2009.

l'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Etats baltes, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Roumanie) revendiquaient, dans une lettre commune datant du 5 juin 2008, l'attribution gratuite de permis de pollution pour les centrales électriques pour éviter une forte augmentation des coûts de leur production d'électricité largement à base de charbon. De l'autre, les pays scandinaves, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ainsi que le Parlement européen défendaient une ligne moins conciliante vis-à-vis des intérêts industriels.³⁰ Grâce aux délais prévus pour la généralisation de la vente aux enchères pour les secteurs industriels non-exposés au risque de fuites de carbone (20 % en 2013, 70 % en 2020, 100 % en 2027), à la distribution gratuite des quotas dans les secteurs industriels exposés au risque de fuite de carbone, aux dérogations prévues pour le secteur de l'électricité et à l'augmentation progressive des quotas mis aux enchères dans les nouveaux pays membres, le Conseil européen des 11 et 12 décembre a pu se mettre d'accord sur cet épineux dossier.³¹

Le calendrier européen et international a certainement aidé la présidence. Au niveau européen, les décisions politiques majeures en ce domaine devaient être prises en 2008 afin de permettre l'achèvement des travaux législatifs sur le paquet énergie-climat avant la fin de la législature. Un tel processus de décision très rapide au sein du Conseil et avec le Parlement européen était la seule option pour que l'UE puisse revendiquer un rôle de leadership au niveau international dans le cadre de la conférence de Copenhague en décembre 2009 qui est appelée à définir les orientations et les obligations d'un processus « post-Kyoto » en matière de réduction des gaz à effet de serre. La présidence a donc dû travailler main dans la main avec le Parlement.

Pour parvenir à un compromis sur ce paquet au sein du Conseil, la présidence française a investi un important capital politique.³² Mise à part la résistance prévisible des nouveaux pays membres, qui ne voulaient pas compromettre leurs chances de rattrapage économique, la France a dû faire face à un retournement

partiel de l'Allemagne. La chancelière Merkel, pionnière de la protection du climat durant la présidence allemande, s'est montrée beaucoup plus attentive aux intérêts nationaux, notamment sous la très forte pression de l'industrie automobile, quand il s'est agi de passer des grands principes aux actes concrets. Une ligne dure de la présidence, proche des propositions ambitieuses de la Commission, aurait pu servir les intérêts économiques de la France et de son producteur principal d'électricité nucléaire, EDF. Mais face à une forte résistance polonaise à l'inclusion du secteur de l'électricité dans le système de vente aux enchères des quotas d'émissions et à une position ferme de la RFA en matière d'attributions gratuites de quotas à son industrie, la présidence française a fait le (bon) choix d'un paquet moins ambitieux pour ne pas faire échouer les négociations. Devant concilier la défense de ses intérêts nationaux avec son rôle de facilitateur d'un consensus, la présidence a accordé la priorité à la recherche d'un compromis européen acceptable pour tous. Vu l'ampleur des intérêts en jeu, la présidence a choisi de transférer ce dossier au Conseil européen pour y décider à l'unanimité au lieu de faire adopter le paquet énergie-climat à la majorité qualifiée au Conseil des ministres. Un changement de la politique énergétique d'une telle ampleur ne pouvait sans doute être amorcé avec succès contre la résistance explicite d'un, voire de plusieurs pays membres.

3.3 Pacte européen sur l'immigration et l'asile

A l'instar de la politique énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique, l'importance accordée à la politique d'immigration et d'asile reflétait, elle aussi, les priorités nationales françaises. Le durcissement du discours en matière d'immigration fut un élément clé de la stratégie électorale du candidat Sarkozy en 2007 pour chasser sur le terrain électoral du Front national. Dans les deux cas, il s'agissait de définir un cadre européen qui soutienne et complète l'action nationale.

L'importance attachée à ce dossier se reflète dans l'intensité de la préparation. Le ministre en charge du dossier, Brice Hortefeux, a fait un tour complet des capitales européennes au cours du premier semestre 2008. Ces efforts ont été effectivement

³⁰ Voir: Christian Lequesne / Olivier Rozenberg (2008), op. cit., p. 39

³¹ Voir : Conseil de l'Union européenne, Note du Secrétariat général du Conseil aux délégations : « Énergie et changement climatique – Éléments du compromis final », Bruxelles, 12 décembre 2008 (17215/08).

³² Ainsi, le président Sarkozy s'est efforcé de trouver des lignes de compromis à l'occasion d'une rencontre au plus haut niveau avec huit premiers ministres et un vice-premier ministre de tous les pays membres de l'Europe centrale et orientale (sauf la Slovaquie) à Gdansk le 6 décembre 2008, voir leur conférence de presse conjointe (www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cvview&press_id=2105&cat_id=3&lang=fr).

couronnés de succès, l'Union ayant adopté un « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », qui comporte cinq volets :

- « organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration,
- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière,
- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières,
- bâtir une Europe de l'asile,
- créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement. »³³

Un des objectifs de la présidence française était celui de pouvoir s'opposer aux décisions unilatérales de régularisation d'immigrés sans papiers, comme celle du gouvernement espagnol en 2005, qui avait fortement agacé le ministre de l'intérieur français de l'époque, Nicolas Sarkozy. Celui-ci a obtenu de ses collègues au sein du Conseil européen un engagement à « se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales, pour des motifs humanitaires ou économiques ».³⁴

Le leitmotiv du « Pacte européen sur l'immigration et de l'asile » était bien le même que celui qui a guidé la législation en la matière en France depuis l'élection du président Sarkozy, à savoir la recherche d'une immigration « choisie » et non « subie ».³⁵ Etant données les préférences nationales en matière de politique migratoire, sujet hautement sensible dans un grand nombre de pays membres, le progrès au niveau européen a favorisé le côté protecteur/répressif de la politique d'immigration.

Déclaration à caractère politique, le Pacte adopté par le Conseil européen doit servir de plan de route pour les travaux législatifs à venir, comme les programmes

³³ Voir : « Pacte européen sur l'immigration et l'asile », adopté le 25 septembre 2008 par le Conseil Justice Affaires Intérieures (www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_limmigration_et_lasile_FR.pdf), p. 4.

³⁴ Ibid., p. 7.

³⁵ Le terme d'immigration choisie se retrouve explicitement dans le texte français tandis que la version anglaise parle de « managed immigration ».

pluriannuels adoptés à Tampere (1999-2004) et à La Haye (2005-2009) en matière de politique intérieure et de justice de l'UE. De la sorte la présidence française a amoindri le pouvoir de proposition de la Commission. La volonté de la France de mettre le Conseil européen au centre du dispositif décisionnel apparaît clairement dans ce document. Le Conseil européen déclare qu'il « décide d'organiser, à son niveau, un débat annuel sur les politiques d'immigration et d'asile. A cette fin, il invite la Commission à présenter chaque année au Conseil un rapport, basé notamment sur les contributions des Etats membres et assorti, le cas échéant, de propositions de recommandations, sur la mise en œuvre, tant par l'Union que par ses Etats membres, du présent Pacte et du programme qui succédera au programme de la Haye. »³⁶ Après avoir fortement investi le terrain de la politique économique en supervisant annuellement le processus de coordination des politiques économiques, « l'Europe des chefs » s'est donc trouvé un autre domaine d'action au sommet.

3.4 PESD : Progrès pragmatiques pour un projet stratégique

La PESD se présentait avec une image ambivalente à la veille de la présidence française. Tout le monde pensait que l'action du Président Sarkozy serait marquée par la préparation de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. En matière de PESD, cela aurait concerné surtout l'élaboration des bases de la Coopération structurée permanente (CSP), la « version défense » de la coopération renforcée du traité d'Amsterdam. Une telle préparation impliquait avant tout une réflexion sur les critères de participation des Etats membres à une telle coopération, comme leurs capacités militaires, leur organisation ou leur participation aux opérations de la PESD. Sur le plan diplomatique, il fallait entamer des discussions sur le trio de personnalités responsables de la politique de sécurité et de défense dans l'Europe du traité de Lisbonne : le président permanent du Conseil, le Haut représentant ainsi que le président de la Commission. Le « non » irlandais a toutefois réduit à néant les ambitions françaises dans ce domaine.

³⁶ Cf. Frédéric Bozo, « Alliance atlantique: la fin de l'exception française ? », Fondation pour l'innovation politique, Document de travail, Paris, février 2008. Voir aussi Dominique David, « Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO », DGAPanalyse Frankreich, n° 2, mars 2008.

Le Président Sarkozy avait lui-même nourri l'espoir d'une relance de la défense européenne en proposant le retour de la France dans la structure intégrée de l'OTAN³⁷ et en s'appuyant sur les annonces faites dans le tout récent Livre blanc sur la politique de défense française.³⁸ Ces annonces créaient des attentes : D'abord, l'hypothèse d'un réalignement de la stratégie française de défense et adieu à la pensée gaulliste laissaient espérer une meilleure coopération transatlantique avec la nouvelle administration Obama. Ensuite, l'attitude du Président Sarkozy envers l'OTAN semblait ouvrir la voie à un véritable renforcement des capacités et structures européennes par ceux des Etats membres qui se voient dans une tradition transatlantique. Dans cette perspective, une présidence française offensive, réalisant des progrès visibles dans le domaine de la PESD, permettrait à la France d'obtenir des contreparties (par exemple quant aux fonctions à occuper par la France au sein de l'OTAN) dans les négociations sur le rapprochement France-OTAN. Avec l'ambition de revoir la stratégie européenne de sécurité affichée par Paris, un pas en avant vers l'objectif d'une PESD plus cohérente semblait possible.

Si la présidence française a pu contribuer à faire avancer la PESD, elle n'a pas pour autant été en mesure de lui donner une impulsion majeure. Le progrès le plus important au niveau stratégique concerne le rapprochement entre l'approche européenne et l'approche transatlantique. Le fait que les Etats membres aient approuvé l'objectif de « renforcer le partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN » et l'établissement d'un « groupe informel à haut niveau UE-OTAN afin d'améliorer de façon pragmatique la coopération entre les deux organisations sur le terrain » constitue une avance importante³⁹ On ne pourra en mesurer l'impact réel que dans la coopération des deux acteurs sur le terrain. Mais le simple fait que cette décision ait été prise sous présidence française lui donne une portée symbolique remarquable.

Pour le reste, le deuxième semestre 2008 n'a pas vraiment marqué un tournant. La stratégie européenne de sécurité est toujours loin de répondre aux vrais défis d'une stratégie dans le sens propre du mot. Certes, elle a été modernisée et comprend désormais une liste complétée des nouvelles menaces (comme par exemple la

37 « Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc ». Paris : La Documentation française 2008, pp. 107-111.

38 Cf. Conseil européen de Bruxelles, 11 et 12 décembre 2008, Conclusions de la présidence, Annexe 2 : Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), paragraphe 7.

39 Cf. « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », doc. 16823/1/08 REV 1, Bruxelles, 10 décembre 2008.

« cyber security »).⁴⁰ Toutefois, elle est toujours loin de définir des priorités d'action cohérentes avec les capacités civiles et militaires adaptées aux objectifs approuvés par les Etats membres. Il reste nécessaire de se mettre d'accord sur un renforcement

des capacités militaires, même si la France a connu un certain succès avec un accord sur la modernisation des hélicoptères et l'entraînement de leurs équipages, la mise en place d'une flotte de transport aérien sous commandement européen ou les modalités d'une meilleure coopération navale.⁴¹

Comme s'ils voulaient démontrer leur volonté de réaliser à deux ce qui est toujours trop difficile à 27, le Président Sarkozy et la chancelière Merkel publiaient peu après la fin de la présidence française un papier sur la sécurité, « mission commune » de la France, de l'Allemagne et de l'Union européenne en tant que telle.⁴² En soulignant quelques points forts en commun, ils donnaient un exemple de ce que pourrait être un consensus européen : l'UE et l'OTAN sont complémentaires et n'essayent pas de se concurrencer ; l'article 5 du traité de Washington sur l'engagement d'assistance reste « l'essence même de l'alliance » ; le soutien aux efforts de non-prolifération et de désarmement peut aller de pair avec le maintien de la dissuasion nucléaire « dans un avenir prévisible ». Tous ces sujets ont constitué des sources de désaccords, voire de conflits entre les deux pays pendant des décennies.

La volte-face de Sarkozy envers l'OTAN, les résultats de la présidence française et ce document bilatéral montrent deux choses : Pour des raisons complexes de traditions nationales, la PESD restera encore longtemps caractérisée par un déficit politico-stratégique. Mais elle restera en même temps le secteur de politique européenne, où des progrès inattendus et rapides sont toujours possibles si le contexte et la volonté politique le permettent. Si les progrès de la PESD au cours du semestre de présidence française sont loin d'être suffisants pour répondre aux

40 Cf. Note du Comité des Représentants permanents au Conseil sur le projet de déclaration sur le renforcement des capacités, doc. 16840/08, Bruxelles, 5 décembre 2008. Voir aussi l'article « Paris veut relancer l'Europe de la défense en multipliant les projets modestes mais concrets », Le Monde, 3 octobre 2008.

41 Cf. Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, « La sécurité, notre mission commune », Le Monde, 3 février 2009.

42 Voir: Cassen, Bernard (2007), « La France hors du consensus européen », Le Monde diplomatique, janvier, p. 10; voir aussi: Joachim Schild (2008); « Europapolitik in einer verunsicherten Gesellschaft », Joachim Schild / Henrik Uterwedde (dir.) : « Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Strukturen, der Politik – und der Leitbilder? », Baden-Baden: Nomos, pp. 193-218.

défis stratégiques de l'UE, l'initiative franco-allemande de février 2009 doit être interprétée comme un signal fort : des progrès en matière de sécurité et de défense nécessitent des impulsions franco-allemandes. Et, finalement, des progrès sont possibles en politique européenne que si les intérêts fondamentaux de l'ensemble des partenaires sont pris en compte.

IV - Un leadership retrouvé ? Les leçons d'une présidence

La France, qui avait ces dernières années une position inconfortable en dehors du 'mainstream européen', notamment en matière de régulation économique et sociale au niveau communautaire et en ce qui concerne le rôle des pouvoirs publics (nationaux et européens),⁴³ se retrouve aujourd'hui dans une situation inespérée. L'idée d'une Europe régulatrice et plus ouverte à l'interventionnisme (au moins au niveau national) a visiblement gagné énormément de terrain depuis l'éclatement de la crise financière et économique au cours de sa présidence de l'UE. La vague néolibérale, qui dominait les débats et les politiques économiques depuis la fin des années 1970, semble belle et bien terminée. Le curseur des politiques économiques se déplace vers la gauche.

Un infléchissement de la pratique, sinon des règles communautaires est devenu possible, au moins temporairement dans un certain nombre de domaines. Ainsi, l'interprétation des règles du pacte de stabilité et de croissance a été assouplie en ce qui concerne les déficits et la dette publics admissibles en situation de crise économique. En plus, la France et l'Allemagne, appuyées par la Suède et les

⁴³ Voir : Le Monde, 4 décembre 2008 : « Bataille à Bruxelles autour des règles de la concurrence ».

Pays-Bas, ont exercé une forte pression sur la Commission pour qu'elle assouplisse l'application des règles de concurrence⁴⁴, notamment en ce qui concerne le contrôle des aides publiques en faveur de banques et d'entreprises en difficultés. Un consensus a pu être trouvé pour augmenter pendant deux ans le seuil défini pour les aides publiques à partir duquel un contrôle de la Commission européenne est obligatoire, au titre des articles 87 et 88 du traité. Ce seuil a été porté de 200.000 à 500.000 euros.

La France a donc pu retrouver une position plus centrale au niveau européen dans deux domaines, la coordination des politiques économiques et budgétaires à travers le pacte de stabilité et la politique de concurrence, où des tensions entre Paris et Bruxelles ont pu être observées à intervalles réguliers au cours de la dernière décennie. Et Paris a certainement pu profiter de sa présidence pour remettre en ordre, d'un point de vue français, les relations entre les « technocrates » de la Commission et la volonté politique qui s'exprime au niveau du Conseil : « En six mois, l'organisation politique de l'Europe est chamboulée : la Commission, gardienne de l'orthodoxie budgétaire et de la concurrence, a vu de facto ses prérogatives soumises aux politiques » a pu écrire le correspondant du journal *Le Monde* à Bruxelles, Arnaud Leparmentier.⁴⁵

Or, l'Union européenne étant une communauté bâtie sur le droit, on peut douter que cette approche très politique et volontariste du rôle de la présidence et cette primauté partielle de la volonté politique sur les règles européennes puisse perdurer au-delà de la récession actuelle. Infléchir des règles et pratiques européennes et ouvrir des champs d'action pour une politique industrielle au niveau national en situation de crise aiguë est une chose ; refonder des doctrines d'action européenne en matière économique et convaincre les partenaires européens du bien-fondé des approches françaises en est une autre. Si la présidence a pu être mise à profit pour s'affranchir de certaines contraintes européennes, aucun travail intellectuel sur des approches alternatives à proposer aux pays partenaires n'est encore visible. Or, un vrai regain d'influence française en matière de politique économique (au sens large) passerait par deux voies : par des idées nouvelles,

44 Voir son article « Nicolas Sarkozy et la crise ont sorti l'Europe de sa spirale négative », *Le Monde*, 9 décembre 2008.

45 Voir le regard critique de William E. Paterson, (2008), « Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect », Jack Hayward (dir.): « Leaderless Europe », Oxford: Oxford University Press, pp. 89-110 ainsi que Alistair Cole (2008), « Franco-German Relations: From Active to Reactive Cooperation », idem, p. 147-166.

destinées à convaincre et pas seulement à défendre, et par une réforme profonde d'un modèle socio-économique national dont les performances en termes économique et budgétaire et en termes de cohésion sociale ne sont pas faites pour séduire les autres. Autrement dit : l'ambition française d'un leadership européen doit être bâtie sur une base économique et budgétaire saine, qui en fasse un modèle exemplaire. On en est loin, et la France risque de s'en éloigner encore davantage si le président et son gouvernement cèdent aux sirènes de l'interventionnisme à court terme pour faire face à la multiplication des plans sociaux.

Le succès à moyen et à long terme de la tentative du Président Sarkozy de replacer la France au centre de l'Europe dépend aussi d'une remise en question de la politique européenne, notamment du style du président lui-même. Il ne sert à rien de lancer des initiatives européennes sans concertation préalable avec son partenaire principal, pour les enterrer ensuite quand elles se heurtent à un refus catégorique de la part de l'Allemagne (par exemple l'institutionnalisation des sommets de l'Eurogroupe) ou pour les voir vidées de leur substance (Union de/pour la Méditerranée). Le seul effet de ce genre d'initiative est de saper la confiance mutuelle entre les responsables politiques et administratifs des deux pays. Or, autant le potentiel d'entraînement de la France et de l'Allemagne a pu être surestimé dans le passé,⁴⁶ autant il est vrai qu'un leadership européen à base franco-allemande peut toujours fonctionner si un certain nombre de conditions (plus exigeantes que par le passé) sont réunies, notamment le fait de partager un objectif stratégique à long terme et de représenter deux groupes de pays dont les intérêts et positions divergents sont à concilier. La France et l'Allemagne ont tout intérêt à retrouver le réflexe de consultation et de concertation qui était le leur dans un passé récent (où leurs intérêts respectifs n'étaient sûrement pas plus convergents qu'aujourd'hui).⁴⁷ Par là, ils ne feraient qu'honorer les obligations du Traité de l'Élysée de 1963 dont les dispositions les appellent à se consulter « avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère, et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue » (Partie II. A.1), notamment en matière de politique européenne.

46 Sur les évolutions récentes des relations franco-allemandes et leurs base institutionnelle au niveau bilatéral, voir : Daniela Schwarzer (2008), « France-Allemagne : si loin, si proche ». Paris: Fondation Robert Schuman (www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5654).

47 Voir l'analyse critique de la journaliste Florence Autret: « Sarkozy à Bruxelles », Paris : Seuil 2008.

Mais le manque de consultation et de concertation de la France ne se limite nullement au cas des relations franco-allemandes. Les deux premières années du quinquennat du Président Sarkozy ont laissé le souvenir d'un président qui ne rate aucune occasion pour se mettre en avant sur le plan international, au détriment des acteurs politiques de l'Union, sans beaucoup d'égards pour la visibilité et la capacité d'action de celle-ci. Le moins qu'on puisse dire, c'est que jouer collectif au niveau européen ne paraît pas être le réflexe naturel d'un président qui aime rafler les retombées médiatiques et politiques d'un effort européen commun et prolongé et qui cède facilement à la tentation de l'autocongratulation.⁴⁸ On peut citer le cas de la libération des infirmières bulgares par la Libye en 2007 et la manière dont le président a mis en avant son rôle dans l'élaboration du traité de Lisbonne, ce qui a fortement agacé la présidence allemande de l'époque.⁴⁹ Le semestre de présidence française lui a fourni de multiples occasions de se mettre en scène en tant que « sauveur », de la paix en Géorgie, du système financier international et finalement de la planète, grâce au compromis sur le paquet énergie-climat. Et il ne lui aurait pas déplu de prolonger ce rôle de numéro un de la diplomatie européenne au-delà de la présidence française, comme l'ont montré son offre de bons offices à Gaza, au détriment de la présidence tchèque de l'Union, et l'organisation d'une conférence internationale sur le conflit palestinien. Il faut que Paris se rende compte que la légitimité du leadership européen de la France en matière de politique étrangère en 2008 était largement liée au rôle et aux fonctions attribuées à la présidence ; il ne se prolongera pas facilement au-delà.

Pourtant, plus que jamais, l'Union à 27 connaît une vraie crise de leadership.⁵⁰ Sans boussole, confrontée à des crises d'une ampleur historique – la crise financière ou l'accélération du réchauffement climatique – l'Union européenne se retrouve aujourd'hui avec une Commission qui est très loin de remplir le rôle qui fut le sien dans la sortie de la crise européenne au début des années 1980. Nous vivons un moment historique où la reconstruction d'un leadership fort et cohérent

48 Ainsi, Nicolas Sarkozy s'est attribué la paternité du traité de Lisbonne en déclarant à l'occasion de sa ratification par l'Assemblée nationale: « Ce traité simplifié, c'est la France qui a pris l'initiative de le proposer pour sortir l'Europe de la crise institutionnelle dans laquelle elle se trouvait plongée. » Allocution du Président de la République après le vote de la loi autorisant la ratification du Traité de Lisbonne, 10 février 2008, in: <http://www.elysee.fr/edito/?lang=fr&id=39>.

49 Voir les articles réunis dans Jack Hayward (dir.), « Leaderless Europe ». Oxford: Oxford University Press 2008.
50 Voir: Jean-François Jamet: « L'influence économique de la France dans l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n° 101, 2 juin 2008 (http://robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-101-fr.pdf).

est perçue comme nécessaire par un nombre croissant d'acteurs. Et vu la faiblesse politique de la Commission, ce leadership ne peut que venir des Etats membres.

L'UE a besoin d'un leadership stratégique à long terme au moins sur deux fronts qui figuraient très haut sur la liste des priorités de la présidence française : la politique énergétique et la lutte contre le réchauffement planétaire d'un côté, et la mise en place d'un cadre institutionnel profondément repensé pour la régulation de l'économie mondiale de l'autre. Dans ces deux domaines, un travail intense de concertation entre les trois plus grands économies de l'UE, la France,

la RFA et le Royaume-Uni, paraît nécessaire si l'UE aspire à un rôle d'influence, voire de leadership, au niveau international. Ce travail de concertation a d'autant plus de chances de succès qu'il associe des petits et moyens pays pour préparer les échéances internationales à venir, surtout la suite du processus de concertation au niveau du G20 et la préparation du processus post-Kyoto à Copenhague en décembre 2009. Mais au sein de l'Union à 27 et plus encore au niveau international, un leadership ne se conçoit que sous une forme collective soigneusement concerté et préparé.

Le potentiel de leadership français en Europe dépend donc

- de sa capacité et sa volonté de concertation systématique en amont des initiatives et des décisions importantes ;
- d'une action moins axée sur le court terme, plus cohérente au plan stratégique, moins influencée par des gains immédiats en politique intérieure ;
- de son respect du cadre et des règles communautaires ;
- et finalement, sur le long terme, de l'attrait du modèle socio-économique français – donc la capacité de la France à poursuivre son chemin du renouveau, d'améliorer ses performances en termes de croissance, d'emploi, d'assainissement des finances publiques et en termes de productivité et de compétitivité.[□]

Au sein du système politique de l'Union européenne, où le pouvoir est à la fois mouvant et fragmenté en un grand nombre d'acteurs politiques, l'influence est difficilement compatible avec le style décisionnel pyramidal du système français, qui a été accentué par le nouveau président. Le « style Sarkozy » a pu faire ses preuves

au cours d'une succession de crises à gérer à court terme; il risque de tourner au désavantage de la France – et de ses relations avec ses partenaires européens, notamment avec le partenaire privilégié qu'est la RFA – en temps normaux et en dehors des rares moments de présidence de l'Union.

La France a su tirer les leçons des critiques qui ont fusé après sa présidence de l'Union européenne en 2000. On lui avait notamment reproché la poursuite d'intérêts nationaux (notamment en matière de règles décisionnelles au Conseil) au détriment de son action de médiateur et de facilitateur de compromis.⁵¹ Cette fois-ci, la présidence a connu un écho beaucoup plus favorable dans les autres pays membres. Quand l'exécutif français a entrepris un effort soutenu de concertation en amont et une recherche de compromis acceptable pour tous, par exemple durant les négociations du paquet énergie-climat, le succès a été au rendez-vous. Mais là où Nicolas Sarkozy a choisi la voie des initiatives solitaires (Union de/pour la Méditerranée) et où il a négligé la concertation avec son partenaire allemand (renforcement de l'Eurogroupe et politique de relance), les initiatives françaises ont été vidées de leur contenu ou elles ont tourné court. Espérons que Paris saura en tirer la leçon et que la bonne concertation franco-allemande en amont du sommet G20 d'avril, qui a permis aux deux pays de peser de tout leur poids dans les décisions sur la régulation des marchés financiers, servira de modèle pour l'avenir.

Annexe

51 Cf. Adriaan Schout / Sophie Vanhoonacker: « France: Presidency Roles and National Interests », Finn Laursen (dir.): « The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice », Leiden et Boston: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 133-161.

Extraits des priorités de travail et du bilan dressé par la présidence

- programme de travail juillet – 31 décembre 2008;
- document «Bilan et perspectives» 1er juillet – 31 décembre 2008 de la présidence (www.ue2008.fr)⁵²

	PROGRAMME DE TRAVAIL		BILAN
ENVIRONNEMENT, ÉNERGIE			ET LE CLIMAT
PAQUET « CLIMAT/ÉNERGIE »	PARVENIR D'ICI LA FIN DE L'ANNÉE 2008 À UN ACCORD SUR LE PAQUET « CLIMAT/ÉNERGIE » (3)		L'ACCORD SUR LES PROPOSITIONS DU PAQUET « CLIMAT/ÉNERGIE » A RALLIÉ L'UNANIMITÉ DES ÉTATS MEMBRES ET UNE ÉCRASANTE MAJORITÉ DU PARLEMENT EUROPÉEN LORS DU VOTE EN PLÉNIÈRE LE 17 DÉCEMBRE (PLUS DE 550 VOIX SUR 785). [...] LE PAQUET DÉFINIT AVEC PRÉCISION LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT DE PORTER À 20 % LA PART DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE D'ICI À 2020, FIXE UN OBJECTIF DE 20% D'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE [...] ET DÉFINIT UNE MÉTHODOLOGIE RIGOUREUSE D'ALLOCATION DE « QUOTAS GRATUITS » (6)
CROISSANCE PLUS SOBRE EN CARBONE	LA PRÉSIDENTE RECHERCHERA UN ACCORD AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT SUR LES ÉMISSIONS DE CO ₂ DES VÉHICULES LÉGERS ET CHERCHERA À ACHÉVER LA NÉGOCIATION AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN SUR L'INCLUSION DU SECTEUR DE L'AVIATION DANS LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DES QUOTAS DE GAZ À EFFET DE SERRE. (3)		ACCORD TROUVÉ AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT SUR LES ÉMISSIONS DE CO ₂ DES VOITURES ET SUR LA DIRECTIVE SUR LA QUALITÉ DES CARBURANTS (7) LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE A ÉGALEMENT FINALISÉ UN ACCORD AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN SUR L'INCLUSION DE L'AVIATION DANS LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE D'ÉCHANGES DE QUOTAS DE GAZ À EFFET DE SERRE (7)
SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE	LA PRÉSIDENTE VEILLERA À METTRE EN FORME LE COMPROMIS TROUVÉ PAR LE CONSEIL SUR LES PROPOSITIONS DU PAQUET « MARCHÉ INTÉRIEUR DU MARCHÉ DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ » ET ENGAGERA SUR CETTE BASE LES TRAVAUX EN VUE DE RECHERCHER UN ACCORD AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN. (4)		L'ACCORD POLITIQUE TROUVÉ AU CONSEIL EN OCTOBRE SUR L'ENSEMBLE DU PAQUET MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ PERMETTRA DE RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DU SECTEUR ÉNERGÉTIQUE EUROPÉEN ET D'EN ACCROÎTRE LA RÉACTIVITÉ FACE À DES RUPTURES D'APPROVISIONNEMENT, NOTAMMENT À TRAVERS L'ACTION D'UNE NOUVELLE AGENCE EUROPÉENNE DE RÉGULATION ET LE RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DES RÉGULATEURS NATIONAUX. (7)
	LA PRÉSIDENTE SOUHAITE METTRE L'ACCENT SUR L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS DES DOMAINES DIVERS TELS QUE LA VEILLE DES APPAREILS ÉLECTRIQUES, LES AMPOULES, OU ENCORE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS. (3)		ACCORD TROUVÉ AU CONSEIL SUR L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE ÉCO-CONCEPTION QUI VISE À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET DEVAIT CONTRIBUER À L'OBJECTIF DE RÉALISER 20% D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE D'ICI À 2020 (8)
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	POURSUITE DES TRAVAUX SUR LE « PAQUET PESTICIDES » (5)		LE PAQUET PESTICIDES, EN PARTICULIER, A FAIT L'OBJET D'UN ACCORD EN 2 ^E LECTURE, QUI DEVAIT ÊTRE CONFIRMÉ PAR UN VOTE DU PARLEMENT EUROPÉEN EN DÉBUT DE PRÉSIDENTE TCHÈQUE. (21)

⁵² Ces extraits reprennent *verbatim* des parties des deux documents officiels de la présidence française en amont et en aval des six mois de présidences ; les nombres indiqués à la fin de chaque paragraphe renvoient aux numéros de page correspondants des deux documents. Nous avons choisi des points sur lesquels la présidence a annoncé qu'elle veut arriver à des décisions concrètes au niveau européen. Nous remercions Judith Gouverneur de son aide précieuse dans l'élaboration de ce tableau.

	PROGRAMME DE TRAVAIL		BILAN
ECONOMIE ET SOCIAL			
INNOVATION ET COMPÉTITIVITÉ	LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE RECHERCHERA UN ACCORD SUR LES MESURES EN FAVEUR DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME) - LE « SMALL BUSINESS ACT EUROPÉEN » - PROPOSÉ PAR LA COMMISSION. (11)		ACCORD SUR LE « SMALL BUSINESS ACT » EUROPÉEN DÉGAGÉ LORS DU CONSEIL COMPÉTITIVITÉ DES 1ER ET 2 DÉCEMBRE. (16) LE SBA S'ACCOMPAGNE D'UN PLAN D'ACTION EN RÉPONSE À LA CRISE EN FAVEUR DES PME. (16)
	LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE RECHERCHERA UN ACCORD SUR LA RÉVISION EN COURS DU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN POUR LES RÉSEAUX ET SERVICES DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES (« 3ÈME PAQUET TÉLÉCOMMUNICATIONS ») (11)		ACCORD DU CONSEIL À L'UNANIMITÉ SUR LE PAQUET TÉLÉCOMS (16)
	FAVORISER LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA (EUROFISC) (12)		LE CONSEIL S'EST ATTELÉ AU CHANTIER DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA. IL S'EST ACCORDÉ SUR L'ÉTABLISSEMENT D'UNE STRUCTURE INFORMELLE BAPTISÉE « EUROFISC » DESTINÉE À FACILITER L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS SUR LES OPÉRATEURS FRAUDULEUX OU SOUS-CONNÉS DE FRAUDE (17)
			LES ÉTATS MEMBRES SONT PARVENUS À UN ACCORD AMBITIEUX EN FAVEUR DE LA LIMITATION DES PRIX DES SMS (« ROAMING ») ET DES COMMUNICATIONS MOBILES EN ITINÉRANCE AU SEIN DE L'UE (17)
INTÉRÊTS DES CONSOMMATEURS ET DES CITOYENS	TROUVER UN ACCORD D'ICI LA FIN DE L'ANNÉE AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN SUR LA PROPOSITION LÉGISLATIVE RELATIVE À LA SÉCURITÉ DES JOUETS (12)		ACCORD DU PARLEMENT ET DU CONSEIL SUR LA PROPOSITION LÉGISLATIVE RELATIVE À LA SÉCURITÉ DES JOUETS (18)
	LA PRÉSIDENTE S'ATTACHERA ÉGALEMENT À FAIRE PROGRESSER LES INITIATIVES QUI VISENT À ACCROÎTRE LA SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS : SÉCURITÉ MARITIME (PAQUET ERIKA III) ; SÉCURITÉ AÉRIENNE (DEUXIÈME PAQUET CIEL UNIQUE EUROPÉEN) ; SÉCURITÉ ROUTIÈRE (4)		- L'ACCORD OBTENU AVEC LE PARLEMENT SUR LE PAQUET « ERIKA III » PERMETTRA DE RENFORCER LA SÉCURITÉ MARITIME ET LES DROITS DES PASSAGERS - LE PAQUET « CIEL UNIQUE » CONTRIBUERA ÉGALEMENT À RENFORCER LA SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS, EN OPTIMISANT LA GESTION DE L'ESPACE AÉRIEN EUROPÉEN (18)
	L'EXAMEN DE NOMBREUX TEXTES : PRÉVENTION ET RÉDUCTION INTÉGRÉES DE LA POLLUTION (IPPC) ; NORMES SUR LES ÉMISSIONS DES VÉHICULES UTILITAIRES LOURDS (EURO VI) ; QUALITÉ DES CARBURANTS ; DÉCHETS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES, COMMUNICATION SUR LE DÉMANTÈLEMENT DES NAVIRES... (5)		DES TEXTES IMPORTANTS ONT PU AINSI ÊTRE ADOPTÉS SUR LES NORMES DES ÉMISSIONS DES VÉHICULES UTILITAIRES LOURDS (EURO VI) ET SUR LA QUALITÉ DES CARBURANTS. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES ONT ÉTÉ ENREGISTRÉES SUR LES PRÉVENTIONS ET RÉDUCTIONS INTÉGRÉES DE LA POLLUTION (IPPC). (18)
POLITIQUE SOCIALE	LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE TRAVAILLERA ÉTROITEMENT AVEC LE PARLEMENT EUROPÉEN EN VUE DE L'ADOPTION DU COMPROMIS OBTENU LORS DU CONSEIL EPSSCO DU 9 JUIN 2008 SUR LES DEUX DIRECTIVES « AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL » ET « PROTECTION DES TRAVAILLEURS INTÉRIMAIRES ». (7)		- LE CONSEIL ET LE PARLEMENT EUROPÉEN ONT ADOPTÉ LA DIRECTIVE SUR LE TRAVAIL INTÉRIMAIRE (19) - POSITION COMMUNE DU CONSEIL SUR LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE DE 1993 SUR L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL LE 15 SEPTEMBRE 2008 (20)

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Des «partis politiques au niveau européen» ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009 - Francisco Roa Bastos (mai 2009).

La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen - Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust [Version française] (mai 2009).

La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens - Lynda Dematteo (avril 2009).

La santé : un enjeu vital pour l'Europe - Sébastien Guigner (janvier 2009).

La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme - Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

La présidence Tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités - Petr Drulák (décembre 2008).

Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale - Marjorie Jouen (novembre 2008).

UE-ASEAN : il faut être deux pour danser - David Camroux (juin 2008).

L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe - Mills Soko (décembre 2007).

Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE - Manja Klemenčič (décembre 2007).

Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise - Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

Power to the People - Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level - Sheldon Welton (juin 2007).

Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile - Heribert Dieter (juin 2007).

Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen - Jacques Le Cacheux (mai 2007).

Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? Ulrike Guérot (décembre 2006)

L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud - Alvaro Artigas (décembre 2006).

L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005 - Jacques Gerstlé (novembre 2006).

Plan B : comment sauver la Constitution européenne - Andrew Duff (octobre 2006).

Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006 - Teija Tiilikainen (juin 2006).

Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2 - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).

Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions avancées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union - Sonja Puntschner-Riekman, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 - Henri Monceau (novembre 2005).

Le « non » Français du 29 mai 2005 : comprendre agir - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

Pour un nouveau contrat social européen - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

Le budget européen : le poison du juste retour - Jacques Le Cacheux (juin 2005).

Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004 -- Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).

Pourquoi ils ont voulu l'Europe - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Henri Oberdorff (avril 2005).

Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation - Mario Hirsch (décembre 2004).

Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie - Martin Koopman (novembre 2004).

L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - Stephen Boucher, Diego Cattaneo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004 - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? - Franciszek Draus (février 2004).

Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière - Anand Menon (janvier 2004).

L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004 - Brigid Laffan (décembre 2003).

L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? - Timo Behr (novembre 2003).

Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéenne - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003 - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre - Kalypso Nicolaidis et Paul Margette (mai 2003).

L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer - Bérénice Picciotto (mai 2003).

La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ? - Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie - Eric Philippart (mars 2003).

La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003 - George Pagoulatos (décembre 2002).

La question du gouvernement européen - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

Le Conseil européen - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).

Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Dosenrode (juin 2002)

Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) - Michal Illner (juin 2002).

Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).

La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).

L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).

La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).

Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).

Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale - Franciszek Draus (novembre 2000)

Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).

Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).

Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).

Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel Krause (avril 1999).

Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche (mars 1999).

Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).

Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).

L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).

Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 97).

Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

dépôt légal

© Notre Europe, juillet 2009