

## NOTE

# La présidence française de l'Union européenne : chronique d'une déception annoncée ?

Par Olivier Ferrand  
Président de Terra Nova  
Ancien conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes  
Ancien conseiller du président de la Commission européenne

Le 5 Juillet 2008

*La France vient de prendre la présidence de l'Union européenne. Nicolas Sarkozy, conforme à son approche volontariste, lui a fixé de hautes ambitions. Il n'y a pourtant pas grand chose à attendre de la présidence française.*

*Pour des raisons institutionnelles. Le rôle d'une présidence est limité. La crise européenne actuelle et la faible légitimité de la France sur la scène européenne rendent l'exercice encore plus délicat. Les marges d'action sont très étroites.*

*Et pour des raisons de fond. Certaines priorités de la présidence sont inatteignables en raison de l'opposition résolue de certains de nos partenaires. C'est le cas de l'Union pour la Méditerranée et de l'Europe de la défense. Une autre, la politique agricole commune (PAC), n'aboutira pas car la présidence n'en veut plus : Nicolas Sarkozy avait affiché la volonté de la réformer en profondeur ; il a changé d'avis et souhaite désormais enterrer le dossier. Les négociations climatiques sont présentées comme « la » priorité pour la France, avec une échéance importante lors du sommet de Poznan en décembre : mais il s'agit plus d'un objectif diplomatique – sécuriser un accord – que d'une priorité politique de fond – ce gouvernement ne s'est pas converti à l'écologie.*

*Reste le pacte européen pour l'immigration. C'est une initiative de Nicolas Sarkozy. Elle a de bonnes chances d'être endossée par les chefs d'Etat européens. Malheureusement, son contenu sécuritaire et répressif est très contestable d'un point de vue progressiste.*

*A l'inverse, d'autres enjeux importants sont ignorés par la présidence française. Ils auraient été traités par une présidence progressiste. C'est le cas de la question institutionnelle : le choix de la France de repousser le traitement de la crise née du « non » irlandais n'est pas à la hauteur du moment historique. C'est aussi le cas de l'Europe sociale : la France a choisi de l'ignorer alors même que le principal instrument des politiques sociales européennes, l'Agenda social, doit être renégocié sous sa présidence. C'est le cas, enfin, de l'Europe économique : l'économie est la compétence n°1 de l'Union, qui reste avant tout une « communauté économique européenne » ; elle est aussi son problème n°1, avec une croissance structurellement en panne et la nécessité de faire face aux crises financières actuelles.*

*Au total, la présidence française s'engage comme la chronique d'une déception annoncée. Le rôle central d'une présidence ne se joue d'ailleurs pas sur la scène européenne mais sur la scène nationale : il s'agit, à l'occasion de la médiatisation faite autour de la présidence, de renforcer le lien entre les citoyens et la construction communautaire. Telle était l'ambition de Jean-Pierre Jouyet. Mais l'Elysée a annulé les initiatives citoyennes et participatives de son secrétaire d'Etat aux affaires européennes. Une autre occasion manquée.*

La France a pris la présidence de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008. Elle affiche quatre priorités : les négociations énergie-climat, la réforme de la politique agricole commune (PAC), l'Europe de la défense et le « pacte européen pour l'immigration ». Que peut-on en attendre ?

## 1 - PRESIDEN L'UNION EUROPEENNE : UN EXERCICE COMPLIQUE POUR LA FRANCE

Il ne faut pas surestimer la capacité d'action de la présidence française. Les marges de manœuvre institutionnelles d'une présidence sont limitées. Elles le sont encore plus aujourd'hui, dans un contexte politique difficile, et pour la France, dont l'influence a décliné sur la scène européenne. La présidence française conserve toutefois des atouts et une capacité d'action résiduelle.

### 1.1 - LA PRESIDENCE, UN ROLE LIMITE

« Présider l'Union européenne ». Derrière ces termes, il y a en réalité un rôle limité, pour trois raisons :

- *Un mandat court : six mois*

Un Etat-membre prend la présidence de l'Union pour six mois, dans le cadre d'une rotation semestrielle. C'est encore plus court, dans les faits, pour la présidence du second semestre : les institutions européennes ferment en août et après le 15 décembre. La présidence française a donc une durée « utile » de quatre mois et demi.

C'est dire si la présidence française s'inscrit dans un flux : elle gère les dossiers de ses prédécesseurs (Portugal, Slovénie) et prépare ceux de ses successeurs (République tchèque, Suède).

- *La présidence d'une seule institution communautaire : le Conseil*

La France ne va pas « présider l'Europe », mais seulement une de ses institutions : le Conseil. C'est l'institution qui représente les Etats membres – un « Sénat » européen, en quelque sorte, avec des pouvoirs hybrides, mi-législatifs et mi-exécutifs. Son format varie en fonction des sujets traités : Christine Lagarde va présider le Conseil qui réunit les ministres des finances (Conseil « Ecofin »), Xavier Bertrand celui des ministres des affaires sociales (Conseil « Epsco »), Bernard Kouchner celui des ministres des affaires étrangères (Conseil « affaires générales »)... Nicolas Sarkozy présidera quant à lui le Conseil européen, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des 27 Etats membres.

Ce n'est pas rien. Le Conseil européen, notamment, est l'instance politique suprême de l'Union. Il donne les grandes orientations politiques.

Mais ce n'est pas tout. La présidence n'a aucune autorité juridique sur les deux autres institutions européennes, la Commission et le Parlement. Le Parlement européen est co-législateur : aucune « loi » européenne ne peut être prise sans lui. La Commission européenne, présidée par José-Manuel Barroso, est l'exécutif de l'Europe : elle a le monopole de l'initiative des lois, aucun projet ne peut être proposé sans elle.

Au surplus, même au sein du Conseil, une instance importante échappe à la présidence tournante : l'Eurogroupe, qui réunit les ministres des finances de la zone euro, est présidé par un président élu stable, en l'occurrence le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker.

- *Un rôle de secrétariat général.*

Présider le Conseil ne signifie pas diriger le Conseil. Le Conseil des ministres et le Conseil européen sont des instances collégiales où les décisions se prennent collectivement, parfois à la majorité, souvent encore à l'unanimité. La présidence ne décide pas à la place de ses membres. Elle se contente d'arrêter l'agenda des réunions et d'organiser les débats. C'est un rôle de secrétariat général.

Au total, quelle est l'influence d'une présidence ? Elle est double. D'une part, initier un ou deux dossiers nouveaux : l'essentiel des dossiers traités provient du flux de la machine européenne ; mais la présidence a la possibilité d'ajuster l'agenda européen à la marge. D'autre part, faire porter l'effort politique sur certains dossiers en cours, en y consacrant du temps et de l'énergie diplomatique. Au total, la présidence peut ainsi mettre en avant quelques priorités, en nombre limité, pour son mandat.

## **1.2 - UN CONTEXTE CONJONCTUREL DIFFICILE**

Plusieurs éléments se conjuguent pour rendre la présidence française difficile.

Il y a d'abord le contexte de fin de mandature. Le Parlement européen et la Commission doivent être renouvelés en 2009. L'activité législative s'est ainsi singulièrement ralentie. José-Manuel Barroso, candidat à sa propre succession, évite désormais toute action qui pourrait lui aliéner le soutien d'un gouvernement.

Il y a aussi la morosité européenne actuelle. A Bruxelles comme dans les capitales, l'ambiance n'est pas aux grands projets européens. Les crises à répétition que l'Union traverse depuis quinze ans (échecs institutionnels successifs ; difficultés d'intégration des nouveaux membres ; généralisation de l'euroscepticisme) ont cassé la dynamique européenne.

Il y a enfin, naturellement, le « non » irlandais au traité de Lisbonne. Après les « non » français et néerlandais, il marque le divorce entre les citoyens européens et la construction communautaire.

### **1.3 - UNE PRESIDENCE FRANÇAISE A LA LEGITIMITE AFFAIBLIE**

La France n'est pas, aujourd'hui, le meilleur candidat pour une présidence réussie.

D'abord parce que la France n'est plus au cœur du moteur européen. Dans une Europe à 27, son influence s'est diluée. Le « non » au traité constitutionnel l'a mise hors jeu. Et elle est aujourd'hui « l'homme malade » de l'Europe : croissance en berne, difficulté à mettre en œuvre les réformes, déficits budgétaires chroniques, violations répétées de ses engagements européens...

Ensuite, parce que la préparation de la présidence n'a pas été idéale. Elle a été tardive. Les documents de référence – le programme politique de la présidence, notamment – n'ont été rendus publics qu'au tout dernier moment, fin juin. Les marchés publics liés à la présidence ont dus être pris en procédure d'urgence, étant donné leur retard. Les éléments de communication, eux aussi, ont été arrêtés à la dernière minute.

Enfin, parce que ce gouvernement a pu froisser certains de ses partenaires, et notamment l'Allemagne. Il est soupçonné de vouloir utiliser la présidence pour favoriser les intérêts français, alors qu'une présidence est censée faire avancer la cause européenne. A cet égard, les annonces de Nicolas Sarkozy lundi 30 juin sur la TVA sur la restauration, lubie franco-française, ou sur le plafonnement de TVA sur les produits pétroliers, rejeté par les autres pays européens, ne vont pas dans le bon sens. Le gouvernement français agace aussi pour sa tendance à tirer un peu trop à soi la couverture médiatique sur les dossiers collectifs européens : infirmières bulgares, mini-traité... Plus fondamentalement, il y a un doute sur son réel crédo européen. Les attaques répétées contre les « technocrates de Bruxelles » ou contre la BCE n'ont pas aidé. Surtout, l'Union pour la Méditerranée a été ressentie comme une machine de guerre inventée à l'Elysée (Henri Guaino) contre la Commission, qui en était exclue au départ. Le gouvernement s'est ainsi aliéné la Commission, partenaire obligé de toute présidence.

### **1.4 - DE REELS ATOUTS MALGRE TOUT**

La France peut se reposer sur la qualité de son administration. Que ce soit à Paris, sous la coordination du SGAE (Secrétariat général pour les affaires européennes), ou à Bruxelles à la Représentation permanente de la France, les administrations françaises en charge des questions européennes sont unanimement reconnues pour leurs compétences et leur dévouement.

Le gouvernement peut aussi compter sur un homme : Jean-Pierre Jouyet. Le secrétaire d'Etat aux affaires européennes est le coordinateur de la présidence française. C'est un atout incontestable. Il possède les trois qualités nécessaires pour faire de la présidence un succès. La compétence : ancien chef de cabinet de Jacques Delors à la présidence de la Commission, c'est l'un des plus fins connaisseurs des dossiers et

des rouages bruxellois. La reconnaissance : son autorité au sein des réseaux européens est très forte. La modestie : installé pour l'essentiel à Bruxelles, auteur d'une tournée des capitales européennes, il s'est attaché à rassurer et à convaincre nos partenaires.

La France peut enfin parier sur le volontarisme de son président. Utilisé à bon escient, il peut contribuer à débloquer des situations complexes.

## 2 - LES PRIORITES DE LA PRESIDENCE FRANÇAISE : UNE ANALYSE CRITIQUE

La présidence française a affiché quatre priorités. Elle va devoir en réalité gérer six grands dossiers.

Trois de ces dossiers lui sont imposés par l'actualité européenne. Il s'agit des négociations sur le paquet « énergie-climat », du bilan de santé de la PAC et des questions institutionnelles.

Trois autres sont des priorités françaises propres : l'Europe de la défense, le « pacte européen pour l'immigration » et l'Union pour la Méditerranée.

### 2.1 - LA QUESTION INSTITUTIONNELLE ET LE « NON » IRLANDAIS

C'est en quelque sorte le dossier préalable à tous les autres : la crise politique née du « non » irlandais au traité de Lisbonne (le « mini-traité institutionnel ») met en danger la bonne marche de la présidence française.

La France, avec l'aval des autres Etats-membres, a choisi de ne pas traiter la question institutionnelle sous sa présidence. L'Irlande a été invitée à prendre du temps pour « réfléchir » et revenir dans quelques mois avec des propositions de sortie de crise. L'objectif est évidemment que la crise institutionnelle ne remette pas en cause les priorités de fond de la présidence. Plus fondamentalement, l'idée est que la réponse à la défiance croissante des citoyens européens n'est pas institutionnelle. La bonne réponse serait de se concentrer sur les politiques, sur « l'Europe réelle », selon la formule de José-Manuel Barroso : démontrer que l'Europe agit, qu'elle fait avancer les dossiers concrets qui intéressent les citoyens, qu'elle peut améliorer leur quotidien. La crise européenne serait une crise d'efficacité.

Quant au traité de Lisbonne, l'idée est de faire revoter le peuple irlandais. C'est pourquoi les ratifications continuent (18 aujourd'hui). Il n'est pas possible de l'annoncer « à chaud » : ce serait un déni démocratique. Mais on pourra le faire « à froid », au prix d'éventuels ajustements (type protocole politique sans valeur juridique\*) justifiant facialement que l'on sollicite à nouveau les Irlandais. Il y a des précédents. C'est ce qu'on a fait pour le Danemark avec le traité de Maastricht, et pour l'Irlande déjà avec le traité de Nice.

\* Toute modification juridique nécessiterait un nouveau processus de ratification.

Cette stratégie est gravement fautive. Elle nie le problème principal de l'Europe, son « déficit démocratique ». Le problème est simple : on a confié des compétences politiques croissantes à un exécutif, la Commission, n'ayant pas de responsabilité démocratique devant les citoyens européens. La crise européenne est une crise de légitimité, et non d'efficacité. La réponse est donc bien institutionnelle, et non sur les dossiers de fond.

Les gouvernements européens le savent bien. Ils ont entrepris de démocratiser les institutions européennes depuis près de vingt ans. Avec la chute du mur de Berlin et la réunification de l'Europe, la « Communauté économique européenne » (CEE) a entamé sa mue vers « l'Union européenne » puis l'Europe politique et sa « Constitution européenne ». Mais cette mue a été stoppée : les négociations institutionnelles qui devaient y mener ont échoué à répétition – Maastricht en 1993, Amsterdam en 1997, Nice en 1999, la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002, le Constitution européenne en 2004, le traité de Lisbonne enfin. L'Europe reste bloquée au milieu du gué.

La présidence française est là face à un enjeu historique. Elle a malheureusement décidé de passer son tour. Pire, sa stratégie de négation du « non » irlandais aggrave le mal. Ignorer le vote populaire au moment même où l'on veut faire émerger une Europe démocratique est contre-productif. On ne peut pas faire l'Europe des citoyens contre les citoyens.

## 2.2 - L'UNION POUR LA MEDITERRANEE

C'est une initiative de Nicolas Sarkozy, lancée lors du discours de Tanger le 23 octobre dernier. L'Union pour la Méditerranée (UPM) doit voir le jour lors du sommet de Paris le 13 juillet prochain. Le dialogue euro-méditerranéen a déjà un cadre structuré : le « processus de Barcelone ». Mais il est en perte de vitesse. La France veut lui donner un nouvel élan en créant un véritable partenariat entre les deux rives de la Méditerranée. L'UPM prévoyait ainsi deux innovations majeures. Une nouvelle gouvernance : le processus de Barcelone est dirigé par les Européens ; l'UPM est fondée sur un pilotage Nord/Sud (co-présidence, secrétariat paritaire). Et le financement de nouveaux projets : Barcelone héberge des projets bilatéraux de faible ampleur : l'UPM veut développer des projets régionaux de grande ambition, comme la dépollution de la Méditerranée ou les énergies renouvelables.

Il s'agit là d'un objectif louable. Le développement équilibré des deux rives de la Méditerranée est en effet un enjeu important. Le processus de Barcelone est un exercice largement technocratique, qui ne produit plus rien de concret. Et la France n'est pas illégitime à faire des propositions pour relancer l'action européenne vers la *Mare Nostrum*.

L'UPM est pourtant, d'ores et déjà, un échec spectaculaire.

La méthode a été calamiteuse. L'initiative a été lancée sans aucune concertation préalable, entraînant la critique des Européens mais aussi la surprise des Méditerranéens. Piloté par Henri Guaino, le projet initial

écartait la Commission européenne et les Etats européens non-riverains, au premier rang desquels l'Allemagne : il ne pouvait que susciter un rejet massif de leur part.

Politiquement, l'initiative n'est pas forcément bien perçue de l'autre côté de la Méditerranée. La perspective de projets communs dans une région politiquement éclatée n'est pas évidente. Certains Etats ne veulent pas se fâcher avec l'Allemagne, avec qui ils entretiennent des relations étroites. La Maroc est réticent, car il ne souhaite pas « mutualiser » son statut de partenariat privilégié avec l'Union.

Enfin, sur le fond, les avancées sont incertaines. Aucun financement important ne semble pouvoir être dégagé pour l'initiative. Et les paradoxes ne manquent pas. Par exemple, l'UPM pose en priorité le développement de l'agriculture méditerranéenne quand dans le même temps la France bloque l'accès des tomates marocaines dans le cadre de l'accord Union européenne / Maroc.

Le projet est désormais largement vidé de son contenu. Il a été réintégré au processus de Barcelone, son ambition et ses financements sont minimalistes. Le gouvernement a jeté l'éponge. Il n'a plus qu'un seul objectif : « sauver la face » lors du sommet du 13 juillet qui doit réunir les chefs d'Etat et de gouvernement euro-méditerranéens. Mais même cela n'est pas garanti aujourd'hui : de nombreux gouvernements réservent toujours leur réponse quant à leur participation ou au niveau de leur participation.

### **2.3 - LE PACTE EUROPEEN POUR L'IMMIGRATION**

C'est également une initiative de Nicolas Sarkozy. Son ministre de l'intérieur s'y est fortement impliqué, faisant personnellement le tour des capitales, avec un certain succès. L'objectif du gouvernement est de faire adopter par le Conseil européen, pendant la présidence française, un « pacte européen pour l'immigration », qui vise à poser les fondements d'une politique commune renforcée dans le domaine.

Le Pacte propose de coordonner les politiques d'immigration légale, sur la base d'une limitation des entrées sur le modèle français des quotas, tel que développé par Nicolas Sarkozy. Il met surtout l'accent sur la lutte contre l'immigration illégale : renforcement des mesures de protections aux frontières extérieures de l'Union ; systématisation des accords de réadmission entre l'Union et les Etats d'origine afin de faciliter les expulsions ; interdiction des régularisations de masse, supposées créer des « appels d'air » à l'immigration.

La nécessité de règles communes d'immigration dans un espace unifié ne fait guère de doutes. Toutefois, le pacte de Nicolas Sarkozy est très critiquable :

- Au plan politique, ce pacte vise à étendre à l'Europe le modèle sécuritaire développé en France par Nicolas Sarkozy.
- Au plan juridique, l'harmonisation de l'immigration légale n'est pas une priorité. Certains politiques voient les différences de législations nationales comme une faille face à l'immigration : les migrants

entreraient via des Etats membres à législation laxiste avant de rejoindre leur pays de destination, dans le cadre de la libre-circulation de l'espace Schengen. C'est inexact. Les autorisations de séjour accordées dans un Etat membre ne sont pas valables dans les autres Etats membres : seuls les étrangers présents légalement depuis plus de cinq ans bénéficient de la liberté d'établissement accordée aux nationaux européens.

- Au plan technique, le système mis en place en France par Nicolas Sarkozy est inefficace. Les quotas ne remplissent pas leurs offices de sélection de l'immigration : les quotas de travailleurs qualifiés ne sont jamais remplis, ceux de non-qualifiés toujours dépassés. Les quotas constituent un affichage politique, et donc une incitation à l'immigration : ils créent un appel d'air. La suppression des régularisations automatiques au bout de dix ans, outre qu'elle crée un délit imprescriptible de séjour illégal qui n'a d'équivalent que le crime contre l'humanité, entraîne l'accumulation des illégaux. Le point de sortie ne peut être que la régularisation de masse. Nicolas Sarkozy veut bannir les régularisations de masse en Europe : mais c'est justement la politique d'immigration qu'il tente d'imposer qui a provoqué, en Italie et en Espagne, ces régularisations de masse.

## 2.4 - L'EUROPE DE LA DEFENSE

Autre volonté française : le renforcement de l'Europe de la défense.

Lancée avec l'accord franco-britannique de Saint-Malo en 1999, l'Europe de la défense a commencé de prendre corps. Elle possède des capacités militaires : une capacité de projection de forces de 60.000 hommes, une force de réaction rapide. Des organes de décision : le Comité politique et stratégique (COPS), le Comité militaire. Et elle a mené une vingtaine de missions, dont cinq purement militaires.

Mais la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est aujourd'hui au point mort. La présidence française souhaite lui donner une nouvelle impulsion à travers deux axes : le développement de nouvelles capacités militaires opérationnelles et la réalisation de programmes européens d'armement.

Cette priorité n'est guère crédible et rien de bien concret ne devrait émerger de la présidence française. Pour trois raisons.

D'une part, les opportunités offertes par le traité de Lisbonne s'éloignent. Celui-ci prévoyait un Haut Représentant, un service diplomatique dédié, la possibilité d'avant-gardes (« coopérations structurées ») en matière de défense.

D'autre part, la France est isolée. La clé pour que l'Europe de la défense puisse progresser dans le déploiement opérationnel, c'est la création de capacités européennes de planification et de commandement militaires. Or de nombreux Etats membres y sont opposés, à commencer par le Royaume Uni, l'autre grande puissance militaire européenne, afin de ne pas dupliquer les capacités existantes offertes par l'OTAN.

Enfin, la France n'est guère exemplaire. La réduction drastique des moyens et des effectifs de l'armée française laisse à penser que la défense n'est plus une priorité et que la PESD est le moyen de mutualiser un fardeau que la France ne veut plus assumer. La France est aussi soupçonnée de vouloir faire financer son industrie de défense par l'Europe, à travers la relance des programmes d'armement européens. Le récent Livre Blanc sur la défense, largement franco-français, contredit la priorité européenne affichée. Enfin, la réintégration unilatérale de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN, censée être le gage de la relance de la PESD, nous ôte au contraire notre seul élément de négociation face à nos partenaires réticents.

## **2.5 - LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Il est prévu un « bilan de santé » de la PAC sous présidence française. Il ne s'agit pas d'une nouvelle grande réforme de la PAC : la dernière a eu lieu en 2003, la prochaine interviendra en 2013. Il s'agit de vérifier si la réforme de 2003 fonctionne bien, pour déboucher le cas échéant sur un éventuel toilettage.

Mais Nicolas Sarkozy avait laissé entendre des ambitions bien plus grandes. Au salon international de l'élevage, le 11 septembre 2007, il affirmait : « Pourquoi devrions-nous attendre 2013 pour poser les principes d'une PAC renouvelée ? La PAC telle qu'elle existe aujourd'hui ne peut pas répondre aux défis de l'après 2013. (...) La refondation de la PAC est indispensable pour rendre de nouveau légitime cette politique. Je veux donc préparer à l'occasion de la présidence française un nouveau cadre politique pour notre agriculture en Europe ».

Nicolas Sarkozy a ainsi fait naître de fortes attentes chez nos partenaires européens. Ces attentes seront déçues. La montée au créneau des syndicats agricoles, la grogne des agriculteurs, les résultats très médiocres aux élections locales ont provoqué une volte-face du gouvernement.

Le bilan de santé se fera donc a minima. C'est une occasion manquée. La France est la clé de la réforme. Le moment était particulièrement propice, avec en parallèle les négociations à l'OMC et la possibilité d'entamer la révision du budget européen. Surtout, l'agriculture européenne fait face à de nouveaux défis qui ne pourront guère attendre 2013 : défi alimentaire, défi écologique, défi énergétique.

## **2.6 - LE PAQUET « ENERGIE-CLIMAT »**

C'est le dossier le plus important de la présidence française. Cela ne signifie pas que Nathalie Kosziusko-Morizet a réussi à convertir à l'écologie les équipes de Nicolas Sarkozy – et singulièrement son ministre de tutelle, Jean-Louis Borloo. Il s'agit d'une priorité imposée : les Européens doivent se mettre d'accord afin de participer aux négociations en cours sur le réchauffement climatique (négociations « post-Kyoto »). La prochaine échéance est la conférence de Poznan en décembre. La conférence finale doit avoir lieu à Copenhague fin 2009.

Les sujets sont difficiles. L'enjeu essentiel est le partage de l'effort. L'Europe s'est engagée à diminuer de 20% ses émissions de CO2 : comment répartir cet effort entre les Etats-membres ? Il y a aussi des enjeux financiers : des « permis à polluer » seront vendus aux industriels, mais qui récupèrera la manne, de l'ordre de 50 Md€ par an ? Il y a enfin des enjeux industriels : si l'Europe met en œuvre des réglementations environnementales strictes alors que ses partenaires (Etats-Unis, Chine...) s'en affranchissent, comment éviter les « délocalisations environnementales » (*carbon leakage*) ?

Le rôle de la présidence sera donc important. Le gouvernement sait qu'il sera jugé en partie là dessus. La tentation sera de vouloir obtenir un accord coûte que coûte, quitte à sacrifier son contenu. La présidence française ne serait alors qu'une présidence de transition, dans l'attente des véritables négociations pour Copenhague, en 2009. L'autre risque serait que la France cherche à utiliser le levier de la présidence pour faire avancer son idée de « mécanismes d'ajustement aux frontières » : il s'agit d'un dispositif unilatéral pour lutter contre les délocalisations environnementales en taxant les importations qui n'intègrent pas les normes de Kyoto et en subventionnant les exportations européennes qui les respectent. Cette idée, jugée protectionniste par nos partenaires, n'est pas mure. Elle conduirait inévitablement au blocage mais Nicolas Sarkozy y tient beaucoup. De présidence de transition, la France passerait alors au statut peu enviable de présidence bloquante.

## 2.7 - EVALUATION GLOBALE DES PRIORITES DE LA PRESIDENCE

Les priorités de la présidence ont été présentées comme consensuelles. Rien n'est moins vrai.

L'Union pour la Méditerranée et la relance de la PESD sont des priorités vouées à l'échec, condamnées par l'opposition résolue de nos partenaires européens.

La PAC n'est plus une priorité française et sa réforme devrait être discrètement enterrée. Les négociations climatiques seront au cœur de la présidence ; mais elles constituent plus pour la présidence française un objectif diplomatique qu'un objectif de fond.

Reste le pacte européen pour l'immigration. Il pourrait aboutir et constituer ainsi le principal apport de la présidence française. Tout un symbole, eu égard à son contenu répressif et sécuritaire.

## 3 - LES PRIORITES D'UNE PRESIDENCE PROGRESSISTE : UNE APPROCHE ALTERNATIVE

Une présidence progressiste aurait proposé une hiérarchie très différente dans ses priorités :

- *Une priorité absolue : dénouer la crise institutionnelle*

L'Europe ne peut plus continuer à s'affaiblir de crise en crise à cause de ses institutions. La temporisation prônée par la présidence française n'est pas à la hauteur de la situation historique. Elle

n'est sans doute pas viable non plus : le président polonais Lech Kaczynski vient ainsi d'indiquer qu'il refusait de signer le traité pourtant ratifié par son gouvernement, mettant ainsi en danger le processus de ratification en cours dans les capitales.

Il faut traiter le problème une fois pour toutes. L'Europe est à la croisée des chemins : elle cherche à se transformer en Europe politique mais la transition bloque. C'est que, fondamentalement, tous les gouvernements, et tous les peuples, ne le veulent pas. Sans doute faudra-t-il reconnaître cette réalité politique. Et en tirer les conséquences : ceux qui veulent aller plus loin vers l'intégration politique doivent être laissés libres de le faire ; ceux qui ne le veulent pas ne doivent pas y être forcés mais doivent pouvoir rejoindre l'avant-garde intégrée à tout moment. Ce choix devra être fait par les citoyens.

#### - *La relance de la Stratégie de Lisbonne*

Bizarrement, le gouvernement n'a retenu aucune priorité économique pour sa présidence. Or c'est la compétence première de l'Union : elle demeure encore, avant tout, la « Communauté économique européenne ». C'est aussi son problème n°1 : l'Union – la zone euro - est la zone du monde où la croissance est la plus faible depuis 25 ans.

Le récent rapport « Euromonde 2015 » rédigé par Laurent Cohen-Tanugi explique bien les raisons de cette défaillance économique. Pour réussir dans la mondialisation, l'Europe doit opérer sa mutation économique, quitter l'économie industrielle d'hier et franchir la frontière technologique qui la sépare de l'économie de la connaissance. Tel est l'objectif de la Stratégie de Lisbonne, arrêtée en 2000, qui fixe à l'Europe l'ambition de redevenir l'espace le plus compétitif du monde d'ici 2010 en investissant dans les facteurs de la connaissance : recherche, enseignement supérieur, innovation.

Cet investissement n'a pas été fait. Depuis 2000, l'Europe a même régressé sur certains des facteurs, par exemple dans la recherche.

Laurent Cohen-Tanugi propose une relance de la Stratégie, intitulée « Lisbonne Plus ». « Lisbonne Plus » a été bien accueilli dans les capitales européennes et pourrait constituer une bonne base de départ pour des prises de décision européennes. Il a été ignoré à Paris, qui avait pourtant commandité le rapport.

#### - *La réponse aux crises économiques actuelles*

Les crises mondiales qui se multiplient – financière, immobilière, énergétique – menacent la stabilité économique de la planète. L'Union a la légitimité pour proposer des solutions et la capacité pour agir dans la mondialisation. Une présidence progressiste aurait cherché à lancer des travaux en ce sens, afin de faire rapidement des propositions.

- *L'Agenda social*

Il n'est guère étonnant de constater que ce gouvernement a choisi d'ignorer l'Europe sociale. L'Agenda social, qui définit les politiques sociales de l'Union, sera pourtant renégocié sous présidence française. Une présidence progressiste en aurait naturellement fait un des éléments centraux de son action. Et ce d'autant plus que de nombreux textes concrets sont en cours de négociation : portabilité des droits sociaux, amélioration de mobilité géographique et professionnelle, lutte contre la pauvreté, révision du fonds européen d'ajustement à la mondialisation...

- *La négociation climat comme priorité de fond*

L'objectif d'une présidence progressiste ne serait pas d'obtenir un succès diplomatique coûte que coûte, mais de trouver un accord au plus haut niveau environnemental possible. La valeur ajoutée d'une telle présidence serait de formuler le projet politique d'une Europe puissance en matière climatique, exemplaire dans ses politiques internes, se dotant des moyens de financer des politiques ambitieuses, et assurant le leadership dans les négociations internationales.

En résumé : questions institutionnelles, stratégie de Lisbonne, réponse aux crises financières, Agenda social, négociations climatiques. En face : pacte européen pour l'immigration, Union pour la Méditerranée, Europe de la défense, PAC, négociations climatiques. Au final, les priorités d'une présidence progressiste n'auraient pas grand chose en commun avec les priorités de Nicolas Sarkozy.

---

En conclusion, la présidence française s'engage comme la chronique d'une déception annoncée. Les priorités affichées ont peu de chances d'avancer. De grands enjeux sont à l'inverse passés sous silence. Les marges de manœuvre sont en tout état de cause limitées.

Le rôle central d'une présidence ne se joue d'ailleurs pas sur la scène européenne mais sur la scène nationale : il s'agit, à l'occasion de la médiatisation faite autour de la présidence, de renforcer le lien entre les citoyens et la construction communautaire. Telle était l'ambition de Jean-Pierre Jouyet. Mais l'Élysée a annulé les initiatives citoyennes et participatives de son secrétaire d'État aux affaires européennes. Une autre occasion manquée.