

## LA PRESIDENCE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPEENNE : BRILLANTE OU DANGEREUSE ?

PAR

Sylvie GOULARD\*

Du peuple français, Tocqueville écrivait, dans *L'Ancien-Régime et la Révolution*, qu'il était « adorateur du hasard, de la force, du succès, de l'éclat et du bruit plus que de la vraie gloire », qu'il était « plus capable d'héroïsme que de vertu, de génie que de bon sens, propre à concevoir d'immenses desseins plutôt qu'à parachever de grandes entreprises ; la plus brillante et la plus dangereuse des nations de l'Europe »<sup>1</sup>. Ainsi en est-il de la présidence française de cette année 2008, incontestablement efficace, souvent brillante, mais, à terme, peut-être plus dangereuse que certains commentateurs ne veulent bien l'admettre aujourd'hui.

### UNE PRESIDENCE BRILLANTE

L'actualité a dédoublé l'ordre du jour de ce semestre : les autorités françaises avaient conçu à l'avance, comme il est d'usage, un programme de travail construit autour de quatre priorités (le Pacte sur l'immigration ; la réforme de la Politique agricole commune ; le Plan énergie/climat ; la Politique de défense et de sécurité), mais une succession d'événements imprévus a ajouté aux « figures imposées » un certain nombre de « figures libres ».

Trois crises majeures se sont en effet succédé durant les trois premiers mois du semestre : une crise institutionnelle due au vote négatif de l'Irlande sur le Traité de Lisbonne ; une crise diplomatique liée au conflit russo-géorgien ; enfin, une crise financière d'abord, économique ensuite, d'une ampleur inégalée depuis des décennies.

C'est dans la manière dont elle a fait face à ce double fardeau que réside la principale réussite de la présidence française. Sa réactivité a été largement saluée notamment lors du discours final du Président de la République au Parlement le 16 décembre ; même les critiques ont reconnu que le président Nicolas Sarkozy, le gouvernement, ainsi que toute l'administration française n'ont pas ménagé leur peine au service de l'Europe. Après la désastreuse présidence de 2000, encore présente dans les esprits à Bruxelles, et au terme d'années de retrait français consécutif au référendum de 2005, ce retour a été bien perçu.

Le climat de crise a favorisé l'épanouissement du caractère de N. Sarkozy. Dans un système européen où, en temps normal, la lourdeur des procédures rivalise avec la grisaille des compromis, dans un monde diplomatique où les mots sont feutrés et les désaccords assourdis, la pression des circonstances fut pain béni pour lui. Elle lui a permis de s'affranchir des règles et de personnaliser le pouvoir européen : en s'impliquant personnellement dans les dossiers, en courant de Tbilissi à Moscou et de Dublin à

---

\* Présidente du Mouvement européen France.

<sup>1</sup> Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien-Régime et la Révolution*, Gallimard, Paris, p. 231.

Strasbourg, il a imposé un *tempo* plus réactif, plus vif. Une nouvelle forme de *leadership* a été exercée : volontariste et vivante.

Cependant, n'oublions pas que, sur certains sujets, comme le Pacte de l'immigration ou la réforme de la PAC, un certain nombre de ministres comme Brice Hortefeux ou Michel Barnier, épaulés par Jean-Pierre Jouyet, ont joué une partition plus classique, consistant à faire le tour des capitales à la recherche patiente de compromis. Quiconque veut dresser un bilan objectif de cette présidence doit regarder du côté de l'ombre et des coulisses, autant que dans le cercle doré des projecteurs. En dépit des critiques émanant des ONG environnementalistes, il serait injuste de ne pas mesurer à sa valeur le compromis sur le Plan climat, dont certains Etats ont cherché à limiter la portée (Allemagne, Italie et pays d'Europe centrale et orientale).

Pendant cette présidence, les innovations n'ont pas manqué : en pavoisant comme jamais auparavant et en se réappropriant ainsi la dimension symbolique de l'Union européenne, fièrement affichée sur la tour Eiffel ; en rencontrant les présidents des groupes politiques du Parlement européen ; en passant plus de temps dans cet hémicycle qu'aucun Président français ne l'avait jamais fait, en limitant la palabre durant les séances du Conseil européen, le Président de la République a mis fin à une forme de « ronron » européen.

Grâce à ce nouveau style, d'autant plus saillant que les Etats-Unis étaient occupés à élire leur Président, l'Union européenne a été plus visible sur la scène mondiale : en contribuant à régler le conflit géorgien, en poussant à la réunion du G20, dans un format inédit, sur la crise financière, la France a porté des initiatives nouvelles.

Des nouveautés impensables « à froid » ont été rendues possibles par la crise : la convocation, début octobre, d'une réunion inédite des quatre Etats européens membres du G7 (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni), accompagnés des présidents de la Commission, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe ; puis, quelques jours plus tard, la convocation de l'Eurogroupe, pour la première fois de son histoire, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, en présence de Gordon Brown, le Premier ministre britannique ; l'organisation d'un Conseil européen extraordinaire destiné à préparer la rencontre du G20 à Washington, le 15 novembre, elle aussi demandée avec insistance par la France à George W. Bush et à ses autres partenaires.

Face au non irlandais, la Présidence française ne pouvait pas faire preuve de la même capacité d'invention, mais elle a cherché à être active pour sortir l'UE de l'impasse où, pour la deuxième fois, elle s'était enfermée. En dépit du précédent rejet, en 2005, du Traité constitutionnel, les 27 chefs d'Etat et de gouvernement n'avaient pas eu la présence d'esprit, lors de la signature du Traité de Lisbonne, de prévoir une autre procédure d'entrée en vigueur que les ratifications unanimes ; ils n'avaient pas même songé à instaurer une disposition renvoyant au pays disant non la responsabilité de son acte, afin d'éviter le phénomène de défoulement collectif et gratuit que la France ou les Pays-Bas avaient expérimenté.

Nicolas Sarkozy s'est rendu à Dublin dès juillet 2008 ; il a invité le gouvernement irlandais à analyser les causes du vote négatif et à esquisser lui-même une solution. Le compromis auquel est parvenu le Conseil européen des 11 et 12 décembre a le mérite de prévoir une issue ; nous reviendrons plus loin sur le prix exorbitant de ce compromis, mais les commentateurs ont bien voulu y voir un succès supplémentaire sur un sujet, il est vrai, fort délicat.

Quand, au cours du mois d'août, un conflit armé a éclaté entre la Russie et la Géorgie, le Président de la République est parvenu à maintenir la cohésion des 27 autour d'un plan tendant à mettre d'accord les belligérants. Les relations avec la Russie constituant probablement l'un des sujets les plus sensibles pour les nouveaux Etats membres de l'Union, ce n'était pas une mince affaire. En 2003, la fracture entre une partie de l'« ancienne » et de la « nouvelle Europe » n'avait pas pu être évitée à propos de l'Iraq. Le plan de paix du 12 août a permis un cessez-le-feu. Il prévoyait un retrait de troupes russes sur les positions antérieures au conflit, dont il restera à prouver qu'il est effectif et durable. Il est probable que les questions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud continuent durablement de peser sur la région, mais, à court terme, le pire a été évité. La Russie a pu comprendre que l'usage de la force n'était pas une option entre Etats membres du Conseil de l'Europe. Là encore, la présidence française a permis de lui lancer un message clair, dont la portée dépasse la Géorgie ; chacun connaît les tensions nombreuses qui existent entre la Russie et ses anciens satellites (Etats baltes membres de l'UE, Ukraine à propos de la Crimée, Caucase).

La plus grave des trois crises impromptues gérées par la présidence française aura toutefois été la crise financière, non seulement en raison de ses implications économiques et sociales, mais aussi à cause de l'état inachevé de l'intégration européenne. Comme l'a écrit l'ancien commissaire Mario Monti<sup>2</sup>, pour l'Union européenne, une telle crise est plus grave que pour les Etats-Unis ou les pays émergents ; elle contient un enjeu « identitaire » : elle pourrait couronner des décennies d'effort pour construire l'UE ou les réduire à néant.

A cet égard, il est important de juger le plan européen adopté lors du Conseil des 11 et 12 décembre, sous pression de la présidence, à l'aune des compétences et des outils dont dispose l'UE. Ce plan consiste essentiellement en une coordination de mesures nationales, mais on voit mal comment il aurait pu en être autrement : l'UE ne dispose pas d'instruments macro-économiques tels qu'un budget important ou une capacité d'emprunt significative. La diversité des situations économiques d'un Etat à l'autre n'appelle pas non plus forcément des mesures uniformes pour l'ensemble de l'UE.

La présidence peut être créditée d'un effort de coordination impliquant aussi bien les autres Etats que la BCE et la Commission. Gênée par ses choix idéologiques de départ – moins réguler, se mettre en retrait –, la Commission s'est retrouvée piégée par le reflux de la marée libérale, le commissaire MacCreevy continuant encore à faire de la résistance au moment même où le président Barroso se convertissait avec ardeur à l'interventionnisme économique. Le commissaire en charge du marché intérieur, MacCreevy, n'a rien voulu entreprendre en faveur d'une régulation accrue des marchés ou du contrôle des *hedge funds*, alors même que la crise des *subprimes* a débuté aux Etats-Unis en août 2007, ce qui laissait le temps de préparer une riposte.

En matière de concurrence, la Commission – d'ordinaire accusée de dogmatisme... – a fait preuve d'une flexibilité sans précédent dans l'application au sauvetage des banques, des règles relatives aux aides d'Etat (notamment l'article 87.3 b du Traité CE). « Gardienne des traités » et de l'orthodoxie, elle était mal placée pour aller beaucoup plus loin. Sur ces sujets, la présidence française a oscillé entre des propositions européennes, comme un fonds commun de sauvetage des banques, de nature à éviter les distorsions de concurrence, et le vieux réflexe national consistant à rejeter les contraintes de cet ordre.

---

<sup>2</sup> *Corriere della Sera*, 5 oct. 2008.

A ce stade, il est difficile de tirer un bilan définitif. Trop d'éléments font défaut pour juger si la coopération entre la Commission et la présidence a été aussi exemplaire que certains le laissent entendre, notamment à l'Elysée, ou a marqué la relégation définitive de cet organe au rang de secrétariat général du Conseil, ce qui serait grave.

Cette ambivalence se retrouve sur plusieurs points.

## UNE PRESIDENCE DANGEREUSE ?

Cette Présidence brillante pose certaines questions de méthode et de fond.

Sur la méthode, si l'UE avait incontestablement besoin d'un plus fort *leadership*, elle exige, pour durer, le respect des règles du jeu collectif. Nombre de commentateurs français sont tombés dans le piège du chauvinisme : ils ont trouvé d'autant plus brillante cette présidence qu'elle se déroulait « à la française », confondant quelque peu succès européen et satisfaction de voir le Président de la République mener les choses à notre goût, récoltant en prime un succès national. Nombre de commentateurs étrangers ont salué la performance de Nicolas Sarkozy, mais les critiques ne sont pas absentes non plus. Etre authentiquement européen, c'est aussi et avant tout admettre que d'autres puissent faire différemment. En temps de crise, le *leadership* « à la française » s'est révélé utile ; par temps calme, il ne serait sans doute pas un mode de gestion ordinaire tolérable par tous nos partenaires.

Sur la Géorgie, Daniel Cohn-Bendit a bien résumé la manière de procéder française qui tient plus du bluff et du « ralliez vous à mon panache blanc » que de la concertation ; pour le député européen vert, « *Nicolas Sarkozy n'a pas unifié les Européens dans une stratégie face à la Russie, il a permis à l'Europe de se rassembler derrière son initiative* »<sup>3</sup>. Devant une diplomatie à la hussarde, qui ne dit mot consent...

A cet égard, c'est la réaction allemande qui est à la fois la plus intéressante et la plus inquiétante. Le bilan français serait plus glorieux si ces six mois n'avaient pas mis en relief des réticences allemandes profondes. Sans doute les torts sont-ils partagés : de l'avis de nombre d'observateurs tiers, notamment anglo-saxons, le Chancelier a sans doute sous-estimé l'ampleur de la crise. Empêtrée dans sa grande coalition, elle a été considérée comme insuffisamment réactive. Toutefois, nul ne saurait nier qu'elle a été à la fois agacée par le style de Nicolas Sarkozy, aux antipodes de son tempérament réservé, et par la tentative française, au nom de la crise, de revenir sur un certain nombre d'engagements européens de la France. La crédibilité française, durant la présidence, aurait été plus forte si certains conseillers du Président n'avaient, par le passé<sup>4</sup>, déjà tenté de se dérober aux règles de discipline budgétaire et de concurrence ou vanté les vertus du protectionnisme. Sans doute la crise appelle-t-elle une réaction exceptionnelle, mais l'Allemagne a accompli ces dernières années des efforts infiniment supérieurs à ceux de la France pour restaurer sa compétitivité. Voir la France lui demander maintenant de participer plus intensément à l'effort de relance, au nom de sa bonne santé relative, avait de quoi déplaire aux Allemands. Cela peut se comprendre, car c'est exactement le scénario décrit par La Fontaine dans « La cigale et la fourmi » !

<sup>3</sup> *Le Monde*, 17 déc. 2008.

<sup>4</sup> Cf. notamment l'entretien de Henri Guaino au *Financial Times*, 10 déc. 2007.

Les Français ne sont guère rendu compte non plus des dégâts causés en Allemagne par le projet initial d'Union de la Méditerranée ; en excluant l'Allemagne, au départ, de cette coopération, l'entourage de Nicolas Sarkozy a fait naître des soupçons sur sa vision européenne : la France voudrait-elle reconstituer une « zone d'influence » séparée de l'Allemagne ? En quoi cette « Union » méritait-elle le nom de « *communauté de destin* » réservée depuis 1950 à l'intégration européenne ? Si N. Sarkozy, pragmatique, a eu la sagesse de modifier radicalement son projet afin de surmonter les réticences allemandes, nul n'a été dupe du tour de passe-passe. Ce « grand succès » de la présidence française est surtout le triomphe des visions orthodoxes allemandes contre les vues initiales du président N. Sarkozy. Le projet en cours – un avatar du Processus de Barcelone, à 27 – n'a plus grand-chose à voir avec les ambitions initiales de l'Elysée<sup>5</sup>, conçues comme une nouvelle union et – mais qui s'en souvient ? – une alternative à l'adhésion de la Turquie à l'UE. Sur ce sujet, l'Elysée fait d'ailleurs preuve d'une discrétion remarquable, assez éloignée du traitement habituel réservé aux « promesses du Président ».

C'est surtout l'éloignement allemand qui jette une ombre noire sur le lumineux tableau de la présidence. Si brillante qu'elle ait pu être sous le feu des projecteurs, celle-là sera peut-être jugée plus nocive une fois les lampions éteints. Par le passé, les différends franco-allemands ont été nombreux ; la divergence est même, d'ordinaire, le point de départ de deux peuples que tout oppose, mais rarement les canaux destinés à chercher des compromis ont été aussi rares, ni les contre-messages venant de certains proches du Président de la République si explicites. Enfin, en raison même des obstacles à franchir, le Franco-allemand appelle un travail de fond assez austère, sans éclat ; il exige tact et modestie.

L'explication des controverses de ce semestre par les incompatibilités d'humeur entre le Chancelier et le Président ne suffit pas. Il faut admettre que, face à la crise, deux lectures ont coexisté : celle de Nicolas Sarkozy, partagée par Gordon Brown et un grand nombre d'Etats et d'experts, selon laquelle l'ampleur de la récession appelle une réaction vigoureuse, sous forme d'une relance keynésienne passant par des aides à la consommation (baisse de TVA au Royaume-Uni) ou à l'investissement (France) ; celle d'Angela Merkel, contestant le principe même d'une intervention massive, cherchant à éviter de créer une panique chez les consommateurs et les acteurs économiques.

Ce qui en France passait pour une réactivité positive apparaissait en Allemagne comme une agitation contre-productive, de nature à générer des angoisses et donc une aggravation de la crise. Encouragée par son ministre des Finances, Steinbrück (SPD), particulièrement peu flexible par tempérament, et forte d'un soutien populaire massif, A. Merkel a campé sur son refus de « *jeter en l'air les milliards* » (sic). L'histoire dira *in fine* qui a eu raison, mais nul ne peut nier que le choc fut frontal.

De la part de la première économie de la zone euro, le refus d'agir est difficilement justifiable ; si l'Allemagne a semblé un temps épargnée, elle dépend trop de ses exportations, notamment en Europe, pour se désintéresser du sort collectif. Nombre de commentateurs allemands ou étrangers y ont vu, à juste titre, une forme de nationalisme nouveau, préjudiciable à l'Europe entière. Le poujadisme des électeurs allemands pour lesquels, en gros, « l'Allemagne ne paiera plus », ne saurait suffire comme vision européenne à A. Merkel. La perspective des élections fédérales en septembre 2009 fait craindre, hélas, que la lecture des sondages l'emporte sur la rationalité. Les Français qui, en 2005, ont rejeté le Traité

<sup>5</sup> Pour une analyse fouillée des failles de ce projet et de sa réception en Allemagne, cf. Sylvie GOULARD, *Il faut cultiver notre jardin européen*, Le Seuil, Paris, 2008.

constitutionnel après avoir si longtemps bénéficié de l'argent allemand – *via* la PAC – n'ont toutefois guère de leçons d'Europe à donner à l'Allemagne. Outre-Rhin, le culte excessif du Dieu subsidiarité a fini par avoir raison du traditionnel engagement européen de l'Allemagne. C'est la réponse du berger à la bergère, la France ayant, par sa désinvolture, par son style arrogant, largement contribué à encourager cette fermeture pourtant contraire aux intérêts allemands de long terme.

Notons toutefois que la « nationalisation » des débats est toujours quelque peu schématique : des voix allemandes se sont élevées pour prôner une action plus européenne (Lamers, Fischer, Schmidt, mais aussi Friedrich Merz ou une partie de la CSU, tout comme le président de la Deutsche Bank, Ackermann). En France, à commencer par le Premier ministre, certains s'alarment de la perspective d'un creusement de la dette en cas de relance keynésienne ; toute relance de la consommation a d'ailleurs été exclue. Nul ne sait si les montants avancés seront effectivement utilisés. Entre celui qui dit qu'il paie et ne paiera peut-être pas tant que cela et celle qui dit qu'elle ne paie pas mais a déboursé des sommes considérables pour ses banques comme Hypo Real Estate, il y a un jeu de postures peut-être assez éloigné de la réalité.

Le retour du concept quelque peu éculé de « gouvernement économique », repris par Nicolas Sarkozy devant le Parlement européen en octobre, n'était pas de nature à rassurer les Allemands. Une coordination accrue des politiques économiques est indispensable, mais le choix de termes longtemps utilisés par ceux-là même qui refusaient l'indépendance de la BCE et une discipline monétaire rigoureuse ne sont pas adroit. Cela frise même la provocation, tout comme des formules « *la France travaille, l'Allemagne réfléchit* », employée par le Président le 24 novembre.

En réalité, à l'occasion de cette crise, est ressorti le vieux sujet de querelle franco-allemand des années 1960 : les Français préférant une coopération intergouvernementale, informelle, donnant aux « grands » un rôle prépondérant – comme celles qu'affectionnait déjà le Général de Gaulle) – ; les Allemands ne tenant pas pour sérieux ces montages institutionnellement peu contraignants, dépourvus de toute « *accountability* », soumis aux aléas d'une volonté politique changeante. La France aux tentations monarchiques a parfois du mal à comprendre ce réflexe basique d'une Allemagne qui, depuis 1945, a fait la preuve de ses vertus démocratiques. Une Allemagne qui se méfie des hommes forts, surtout quand une crise économique leur fait pousser des ailes.

En dernier lieu, notons que les pompiers sont parfois pyromanes. Le « compromis » trouvé par le Conseil européen pour sortir de l'impasse irlandaise offre un bon exemple d'illusion de solution qui se révélera nocif à long terme. Sous présidence allemande, en 2007, les deux pays avaient déjà commencé à faire fausse route. Loin d'être un traité « simplifié » que les populations pourraient comprendre et accepter plus facilement, le texte préparé par la présidence allemande, avec l'appui du Président français nouvellement élu, marquait un recul par rapport au Traité constitutionnel : négocié à huis clos, sans transparence ni débat, il est en réalité beaucoup plus complexe et moins abordable que la Constitution. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il était prévisible qu'un peuple consulté par cette voie, le rejetât. Pourquoi ne pas voter non puisque le pays concerné ne subit aucune des conséquences de son refus ?

Le Conseil européen a même décidé les 11 et 12 décembre de donner une prime au récalcitrant : pour le récompenser d'avoir organisé un débat confus, dans lequel les élites nationales, commissaire en tête, n'ont pas été à la hauteur, les Irlandais ont vu leur demande

de conserver « leur commissaire » satisfaite. Si les membres du Conseil européen s'occupaient plus de jeunes enfants, ils sauraient le danger majeur que représente, pour un éducateur, le fait de récompenser celui qui fait un caprice et non les 25 enfants qui se sont bien comportés. L'histoire retiendra que la France, patrie de Jean Monnet et Robert Schuman, a enterré en décembre 2008 le principe de la Commission supranationale. Autant la Convention avait admis le besoin « *transitoire* » de conserver un commissaire par Etat, autant la décision pérenne de garder une Commission pléthorique et nationalisée tue cet organe. Les commentateurs, tout à leur joie de célébrer le succès français n'ont guère creusé cette question. Sous présidence française, la Commission nous a quittés, sans fleurs, ni couronnes.

\* \*

\*

En conclusion, quatre remarques s'imposent.

Premièrement, cette conjonction de crises, notamment économique, est un test grandeur nature pour l'Europe ; autant quelques cafouillages et divergences sont normaux au départ, dans la mesure où l'UE est à la fois hétérogène et en cours de construction, autant un désaccord durable sur l'attitude à adopter serait intenable. Le critère décisif sera celui de l'émergence d'un intérêt général européen, d'une confiance mutuelle ou la persistance de visions strictement nationales, oubliant l'existence d'interdépendances fortes.

Ensuite, notons qu'il est assez cocasse de voir vantée la régulation (ou l'Europe) par ceux-là mêmes qui ont toujours violé les règles (ou rêvent d'en sortir) ! Les Eurosceptiques ont toujours reproché à l'UE de prendre trop de règles ; les voilà maintenant, Britanniques en tête, champions de la régulation et de l'intervention publique. Les conseillers du Président prompts à dénoncer, par le passé, le pacte de stabilité et les règles de concurrence sont ceux-là mêmes qui réclament plus d'intervention de la puissance publique.

En troisième lieu, soulignons que si la crise peut permettre des avancées impensables auparavant, elle génère aussi des forces centrifuges ; la peur de l'avenir entraînera fatalement une montée des nationalismes et des replis égoïstes. La manière dont certains redécouvrent les vertus de l'UE ou de l'euro (l'Islande par exemple) devrait nous inquiéter par son côté si ouvertement intéressé.

Enfin, cette présidence a rebattu les cartes. Elle a montré le profond besoin de *leadership* que connaît l'UE, mais elle n'a pas doté celle-là d'une « gouvernance » durable. « *Parachever de grandes entreprises* » n'est pas, d'après Tocqueville, une qualité française ; aux présidences suivantes de prendre le relais...