

**Sarkozy au volant de l'Europe :
ce qu'il faut attendre
de la présidence française de l'Union européenne
(juillet-décembre 2008)**

(1ère partie¹)

Justin Vaïsse, chercheur, Center on the US and Europe, The Brookings Institution

Résumé

À quelques semaines du début de la présidence française de l'Union européenne, Justin Vaïsse propose un tour d'horizon du contexte politique, des priorités et des perspectives de réussite de cette présidence. Cette semaine, dans un premier texte, il explique ce que recouvre cette fonction qui est d'abord logistique – l'organisation, en six mois, de milliers de rencontres, sommets et négociations entre les 27 États membres – et consiste à faire progresser un agenda européen largement prédéterminé, en tentant d'accorder au mieux l'intérêt national et l'intérêt général européen. Si le contexte international présente de nombreux défis, les relations entre la France et ses principaux partenaires apparaissent bonnes, ou se sont récemment améliorées, dans le cas de l'Allemagne. Le contexte institutionnel, en revanche, est plus confus : la France devra, à la fois, s'assurer de ne pas gêner le processus de ratification du traité de Lisbonne par tous les États membres et faire avancer les négociations concernant sa mise en œuvre pour 2009. La semaine prochaine, cette analyse se poursuivra avec un décryptage des priorités de la présidence française et un bilan des défis posés à « Sarkozy l'Européen ».

L'expression « présidence française de l'Union européenne » ne doit pas faire illusion : la fonction est moins grandiose qu'elle n'y paraît. Disséquant, dans un livre devenu un classique, la présidence américaine, Richard Neustadt la définissait comme un simple « pouvoir de persuasion » des autres branches du gouvernement afin de réaliser des réformes : c'est une bonne comparaison qui pourrait être faite avec la présidence de l'Union. Pour illustrer son propos, Neustadt citait le président américain Harry Truman sur les défis auxquels son successeur élu, le Général Eisenhower, serait bientôt confronté : « Il s'assiéra là et dira « Faites ceci ! Faites cela ! ». *Et il ne se passera rien*. Pauvre Ike. Ça ne sera pas du tout comme dans l'armée. Il trouvera cela très frustrant »².

¹ La deuxième partie de ce texte sera publiée le 16 juin dans la *Question d'Europe* n°103, disponible à l'adresse : http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-103

² Richard E. Neustadt, *Presidential Power, the Politics of Leadership*, New York, Wiley, 1960, p. 9. Souligné dans le texte original.

De manière similaire, et même sans expérience du milieu militaire, Nicolas Sarkozy expérimentera bientôt, pour la première fois, les limites et frustrations de la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, tâche consistant essentiellement à organiser et à présider, pendant six mois, quelque 4 000 rencontres et sommets des 27 États membres et à tenter inlassablement de les persuader d'adopter des positions communes audacieuses sur des questions très sensibles. De fait, le pays assumant la présidence, loin d'être en position de dicter son propre agenda politique, est souvent contraint de faire des sacrifices pour obtenir l'unité européenne, et pour accomplir sa tâche de président. Des métaphores plus exactes pour ce rôle pourraient être la migration des papillons monarques – chaque génération transmettant la flamme de la longue route européenne à la suivante avant de s'effacer – ou, sur une note plus optimiste, l'agriculture : le pays présidant l'Union européenne « récolte ce que d'autres ont semé et sèment ce que d'autres récolteront »³, comme l'a suggéré le député européen Alain Lamassoure.

En outre, comme c'est le cas du patient agriculteur à l'égard des conditions climatiques, le succès d'une présidence donnée de l'Union européenne dépend largement de facteurs qu'elle ne contrôle pas. Tout d'abord, l'Union a son propre rythme politique, et une présidence doit s'accommoder au mieux d'un agenda largement prédéfini. En d'autres termes, elle n'a que peu de latitude pour choisir ses thèmes de prédilection. En 2000 par exemple, la précédente présidence française de l'Union européenne avait dû gérer l'étape finale d'un processus de réforme institutionnelle complexe et douloureux relatif aux futurs élargissements et parvenir à un traité. L'aboutissement avait été le traité de Nice, considéré comme un « demi-succès »⁴.

Par ailleurs, la scène internationale peut être propice à la coopération européenne, mais elle peut aussi être source de division pour l'Europe, comme l'a montré la guerre d'Irak en 2003. Le paysage politique propre à chaque pays durant ces six mois cruciaux joue également un rôle majeur. Si, en juin 2007, la Chancelière allemande, Angela Merkel, est parvenue à un accord pour sauver le traité constitutionnel, ce n'est pas seulement grâce à ses compétences, bien réelles, mais aussi du fait de l'élection de Nicolas Sarkozy en mai. Si Ségolène Royal, sa rivale du parti socialiste, avait été élue, la France n'aurait accepté ni une version allégée du traité constitutionnel, ni une ratification par voie parlementaire – plutôt que par un référendum toujours hasardeux – et l'Allemagne n'aurait pas connu le succès de ce qui allait devenir le traité de Lisbonne, signé sous présidence portugaise (décembre 2007).

Cela dit, le « pouvoir de persuasion » des autres États membres que possède la présidence n'est pas non plus négligeable. Le pays chargé de cette présidence tournante peut faire avancer les choses s'il énonce clairement ses objectifs et s'engage dans des négociations systématiques avec les 26 autres États membres. Des chercheurs de la SWP⁵, tirant les leçons de la présidence allemande de 2007, ont pointé les autres facteurs nécessaires à la réussite d'une présidence, notamment l'impartialité – ce qui est toujours plus difficile pour un grand pays qu'un petit – ; la cohésion politique interne – ce qui n'était pas le cas en 2000, la France étant alors en période de cohabitation – ; et un engagement politique fort au plus haut niveau, appuyé par une équipe de conseillers efficaces et dévoués.

Avant d'aborder les priorités de la présidence française et d'en évaluer ses chances de réussite, ce qui fera l'objet du texte de la semaine prochaine, observons la situation internationale, puis institutionnelle dont héritera la France au 1^{er} juillet.

³ Alain Lamassoure, « Le grand retour de la France en Europe », entretien avec *La Revue Internationale et Stratégique*, N° 69, Été 2008, p. 147.

⁴ Christian Lequesne, « The French Presidency. The half success of Nice », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, Septembre 2001

⁵ Voir Daniela Kietz, Volker Perthes (ed.), *The Potential of the Council Presidency, An Analysis of Germany's Chairmanship of the EU, 2007*, SWP Research Paper 2008/RP 01, janvier 2008, disponible à l'adresse http://www.swp-berlin.org/en/produkte/swp_studie.php?id=8619&PHPSESSID=c7c5a59394532314374891f8939aefbd

Le contexte international

Si personne ne peut prédire les événements et les crises qui domineront la scène internationale durant le second semestre 2008, on ne prend pas grand risque à annoncer que cette période ne risque pas d'être calme. Le pays assurant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne devient la voix de l'Europe et, avec le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (Javier Solana) et le commissaire aux relations extérieures (Benita Ferrero-Waldner), il doit s'efforcer de trouver un terrain d'entente sur les grandes questions internationales allant des crises ponctuelles à la position de négociation de l'Union dans les enceintes multilatérales.

Le débat actuel sur la participation, ou non, de Nicolas Sarkozy et des autres chefs d'État à la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques de Pékin le 8 août, et plus généralement sur la question du Tibet, en est une bonne illustration. Le président français a insisté sur le fait qu'il essaierait de trouver une position européenne unique ; même si l'ouverture de négociations entre Pékin et les représentants du Dalaï Lama lui facilite la tâche, pour l'instant, les capitales européennes restent divisées. La France devra également s'intéresser aux troubles financiers actuels, y compris au taux de change de l'euro par rapport au dollar qui entrave les exportations européennes (mais sur lequel la présidence n'a pas, ou peu, d'influence), aux prix élevés du pétrole et à la crise alimentaire. La fin de l'Administration Bush et le début de la période de transition à Washington pourraient détourner l'attention des Américains et ouvrir une fenêtre d'opportunité à d'éventuels fauteurs de troubles dans le monde.

La France et les autres grands États membres sont avantagés du fait qu'ils disposent d'importants moyens diplomatiques qu'ils peuvent mettre au service de l'Union européenne. Mais, dans le même temps, leurs intérêts nationaux sont aussi plus nombreux, plus variés et parfois plus rigides que ceux des plus petits États. Cela peut créer des tensions entre leur fonction de président du Conseil de l'Union européenne et leurs préférences nationales.

- Sur l'Iran par exemple: depuis 2003, la France a toujours adopté une position plus dure que ses partenaires, notamment l'Allemagne et l'Italie. Si la crise relative aux installations nucléaires iraniennes s'aggrave durant l'été ou l'automne, Paris devra trouver un terrain d'entente entre ses propres positions et les points de vue plus modérés de Berlin, Rome et, sans doute, Londres.
- La Turquie constitue un autre exemple de ce type de dilemme. Alors que Nicolas Sarkozy s'oppose depuis longtemps à l'adhésion d'Ankara à l'Union européenne, préférant un ambitieux « partenariat privilégié », il a été conduit à renoncer à son ancienne promesse de campagne visant à mettre fin brutalement aux négociations d'adhésion. À la place, il a dû accepter un compromis de manière à éviter de compromettre sa position au sein des autres États membres, une attitude qui a préservé sa crédibilité comme futur « président » de l'Union européenne, mais lui a été reprochée par certains segments de l'électorat en France⁶.
- « L'Union pour la Méditerranée », un autre engagement de sa campagne présidentielle de 2007, constitue un troisième exemple. L'objectif de Nicolas Sarkozy consistait à créer une nouvelle organisation pour promouvoir des projets concrets et encourager le dialogue entre les États riverains de la mer Méditerranée, un lieu de tension géopolitique au voisinage direct de l'Europe. Si la France a notamment reçu le soutien de l'Italie et de l'Espagne en décembre 2007, l'Allemagne s'est opposée au projet, estimant qu'il était un doublon du processus de Barcelone et risquait d'augmenter la polarisation régionale en excluant les États du Nord de l'Europe

⁶ Pour plus d'informations sur les relations franco-allemandes, voir ma contribution « Slamming the Sublime Porte? Challenges in French-Turkish Relations from Chirac to Sarkozy », 28 janvier 2008, disponible à l'adresse http://www.brookings.edu/papers/2008/0128_turkey_vaisse.aspx

(même si, toutes proportions gardées, le projet n'était pas très différent du « Conseil des États de la mer Baltique » créé par l'Allemagne en 1992 et qui excluait les États du Sud de l'Union européenne⁷). Afin d'améliorer la coopération franco-allemande, devenue très tendue au cours des derniers mois, et de préparer une présidence française plus sereine, Nicolas Sarkozy a accepté, lors de sa rencontre du 3 mars 2008 avec Angela Merkel à Hanovre, de modifier le projet et de l'intégrer dans le processus de Barcelone. « L'Union pour la Méditerranée » sera lancée le 13 juillet 2008 à Paris, avec les 27 États membres. L'Union européenne devrait investir, d'ici 2013⁸, 16 milliards d'euro dans la coopération avec les États méditerranéens non membres de l'Union. Il reste à voir si ce nouvel élan donné à la politique méditerranéenne de l'Union, prenant notamment la forme de projets concrets et de partenariats publics-privés, permettra de surmonter les obstacles qui ont régulièrement handicapé le processus de Barcelone depuis ses débuts, à savoir les conflits diplomatiques (Algérie et Maroc, pays arabes et Israël) ainsi que la gouvernance autocratique de certains pays de la rive Sud.

Ce dernier point démontre l'importance des relations entre le pays assurant la présidence de l'Union et les autres États membres, et pour ce qui est de la France, la plus importante est la relation qui se noue avec l'Allemagne. Celle-ci a été tendue en 2007 et début 2008, pour plusieurs raisons. Le style de Nicolas Sarkozy a irrité : on lui a reproché d'avoir volé la vedette à Angela Merkel et à ses partenaires lors de l'accord sur le traité simplifié en juin 2007 et lors de la libération de Libye des infirmières bulgares en juillet. De manière plus générale, le président français a été critiqué pour ne pas avoir consulté suffisamment tôt ou suffisamment souvent l'Allemagne. La critique par l'Élysée de la Banque centrale européenne (BCE) et de sa politique monétaire n'a pas été bien accueillie à Berlin, où l'on estime que cette question est au-delà du débat politique. Et les tensions sur le projet d'Union pour la Méditerranée n'ont fait qu'aggraver les choses. Au cours des derniers mois, Paris a toutefois fait un sérieux effort pour améliorer les liens avec Berlin, comme en témoigne le compromis obtenu à Hanovre le 3 mars. Il reste bien sûr quelques points de désaccord, sur la question de l'énergie nucléaire par exemple, mais les relations entre Paris et Berlin ne souffrent plus de dysfonctionnement, ce qui est de bonne augure pour la présidence française⁹.

À Rome, Nicolas Sarkozy trouve un nouvel allié en Silvio Berlusconi, le Président du Conseil italien réélu le 14 avril dernier. Qu'il s'agisse de la réforme de l'immigration, de la protection des entreprises européennes de la concurrence déloyale, voire de l'appel à la BCE d'assouplir la politique monétaire, Nicolas Sarkozy et Silvio Berlusconi partagent une même vision des choses sur de nombreuses questions¹⁰. À Madrid, Nicolas Sarkozy trouve également un allié sur la plupart des dossiers, par exemple sur l'immigration. Après s'être opposés frontalement sur cette question, on assiste à un rapprochement des positions de Nicolas Sarkozy et José Luis Rodríguez Zapatero depuis le récent tournant de ce dernier (cf. *infra*). Et même si certains désaccords avec Londres persistent, par exemple sur la candidature de la Turquie ou sur le degré d'autonomie de l'Europe de la défense, Nicolas Sarkozy espère également obtenir le soutien de Gordon Brown sur la plupart des dossiers qu'il doit traiter. En outre, Paris a pris certaines initiatives pour établir de meilleures relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, et tout particulièrement avec la Pologne, en proposant notamment à l'Ukraine un « partenariat de voisinage » renforcé qui sera conclu lors du sommet UE-Ukraine en septembre 2008¹¹. Du reste, la Pologne a semblé récemment bien plus ouverte à une relance de l'Europe de

⁷ Sur le conseil des États de la mer Baltique (CBSS), voir <http://www.cbss.st/>. La France, ainsi que l'Italie et le Royaume-Uni, entre autres, ont finalement obtenu, au bout de sept ans, le statut d'observateur.

⁸ Voir Euractiv.com, « Summit approves 'Union for the Mediterranean' », 14 mars 2008, disponible à l'adresse <http://www.euractiv.com/fr/elargissement/sommet-approuve-union-mediterranee/article-170987>.

⁹ Cécile Calla, « Nicolas Sarkozy veut raviver la flamme du couple franco-allemand », *Le Monde*, 2 mai 2008.

¹⁰ Voir Federiga Bindi, « Toward a Full-Fledged Democracy: Why Progressives should be happy about the Italian election results », Printemps 2008, disponible à l'adresse http://www.brookings.edu/papers/2008/spring_italy_bindi.aspx

¹¹ Nathalie Nougayrède, « La France regarde vers l'Est et plaide pour l'Ukraine en Europe », *Le Monde*, 29 avril 2008.

la défense, l'une des priorités de la France, que ce soit sur le plan institutionnel¹² ou sur le plan opérationnel, avec sa participation à la force européenne envoyée au Tchad pour protéger les réfugiés du Darfour.

Pour conclure sur la scène internationale, il convient de noter qu'aucune nouvelle initiative ou avancée n'est à attendre concernant les relations transatlantiques, en raison de la situation politique à Washington. On considère généralement qu'il n'est pas très judicieux de dépenser du capital diplomatique avec une Administration en fin de mandat. Et à partir du 5 novembre 2008, l'équipe de transition de John McCain ou celle de Barack Obama devra s'occuper de questions bien plus urgentes que celles traitées par l'Union européenne. Le seul aspect transatlantique de la présidence française se trouve dans les projets de Nicolas Sarkozy de relancer l'Europe de la défense et, en lien avec cette initiative, de parachever la réintégration par la France du commandement militaire intégré de l'OTAN en 2009.

Le contexte institutionnel

La France sera le dernier grand pays à assurer la présidence tournante de l'Union européenne avec toutes les responsabilités qui lui sont liées, avant le changement de ses règles de fonctionnement. À partir de 2009 en effet, si le traité de Lisbonne est ratifié par tous les États membres, une nouvelle fonction sera inaugurée, celle de « président du Conseil européen ». Cette personnalité sera élue par les 27 membres du Conseil européen pour deux ans et demi (renouvelables une fois). Elle sera chargée d'orchestrer les travaux du Conseil et deviendra le « visage de l'Union européenne » pour le reste du monde. La présidence tournante semestrielle ne sera pas abolie, mais elle perdra certaines de ses compétences au profit d'une plus grande stabilité et d'une amélioration de la logistique et de la coordination au sein de l'Union européenne. Le renforcement des compétences du « Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », fonction actuellement occupée par Javier Solana, constituera une autre innovation. En fusionnant cette fonction existante avec celle de commissaire européen aux relations extérieures (actuellement occupée par Benita Ferrero-Waldner), il/elle deviendra le(la) vice-président(e) de la Commission européenne et présidera le Conseil « Affaires générales/Relations extérieures » du Conseil des ministres. Ce renforcement de la fonction de Haut représentant passera également par la mise en place d'un « service européen d'action extérieure », c'est-à-dire d'un service diplomatique européen, et par le déploiement progressif de ces euro-diplomates dans le monde.

Tout ceci à une condition, cependant : que le traité de Lisbonne soit ratifié en bonne et due forme par les 27 États membres. Si l'on peut raisonnablement espérer que cette fois-ci, contrairement à ce qui s'est passé en 2005 lorsque la France et les Pays-Bas avaient rejeté le traité constitutionnel par référendum, aucun pays ne s'opposera à la mise en œuvre de changements nécessaires (qui comportent de nombreux autres aspects¹³), le risque d'un « accident » demeure. L'Irlande, qui organise un référendum le 12 juin, constitue la principale préoccupation. Le Royaume-Uni pourrait en être une autre, même si le traité a été ratifié par la Chambre des Communes le 11 mars et devrait l'être le 11 juin par la Chambre des Lords. Un recours contre le traité de Lisbonne devant la Cour constitutionnelle allemande pourrait entraîner un retard dans l'adoption du texte, et d'autres obstacles inattendus pourraient apparaître.

L'incertitude qui entoure cette période de transition n'est évidemment pas sans effet sur la présidence française, et se fait sentir de deux façons.

Tout d'abord, elle empêche Nicolas Sarkozy de faire de grandes annonces publiques sur des initiatives audacieuses tant que les 27 États membres n'ont pas ratifié le traité, de

¹² Voir Judy Dempsey, « Poland Calls for Stronger EU Military », *International Herald Tribune*, 24 avril 2008.

¹³ Voir les fiches synthétiques de la Fondation Robert Schuman, « Le traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches », disponibles à l'adresse <http://www.robert-schuman.org/tout-comprendre-sur-le-traite-de-lisbonne.php?r=1>

peur qu'elles ne suscitent l'hostilité de l'opinion publique ou des parlements et ne conduisent finalement à un rejet du traité. Cela vaut particulièrement pour toute proposition de renforcement de l'Europe de la défense, l'une des priorités de Paris, mais une question sensible en Irlande, qui demeure un pays neutre, et au Royaume-Uni, où les atlantistes eurosceptiques abondent. De ce fait, toute discussion avec Gordon Brown devra attendre la fin de la procédure de ratification du traité. Après la ratification par Londres et Dublin, on assistera à une période de répit, mais ce ne sera pas avant la fin de l'automne, c'est-à-dire vers la fin de la présidence française, que des pays comme la Finlande, la Suède ou les Pays-Bas ratifieront le texte, ce qui affectera sans doute la capacité de la France à porter de grandes innovations.

Ensuite, la France devra préparer la mise en œuvre de ce traité non encore ratifié censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009, sans être pour autant le pays assurant la présidence au premier ou second semestre 2009 (il s'agira de la République tchèque puis de la Suède qui travaillent avec la France dans le cadre du « trio présidentiel » pour la mise en œuvre du traité de Lisbonne et la définition d'autres priorités communes). Cela obligera la France à agir en grande partie en coulisses afin de résoudre les innombrables questions sur la manière de mettre en œuvre un texte qui est le fruit de négociations difficiles – et qui est donc souvent resté très vague.

Même si l'élection du président du Conseil et la nomination du nouveau Haut représentant auront lieu en 2009, il est difficile d'imaginer que ces questions fortement médiatisées, censées justement susciter l'intérêt de l'opinion publique en personnalisant le processus européen, ne seront pas discutées durant la présidence française. Qui remplacera Javier Solana au poste de Haut représentant ? Et qui sera élu « président », donnant ainsi enfin une réponse à la célèbre question de Henry Kissinger sur le numéro de téléphone de l'Europe ? Des noms ont circulé, comme ceux de Tony Blair, Bertie Ahern, Carl Bildt, Jean-Claude Juncker et Angela Merkel. À ce stade, la procédure de désignation et son calendrier restent assez imprécis. S'il est ratifié, le traité de Lisbonne entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Toutefois, des élections européennes étant prévues en juin, il pourrait être préférable d'attendre le mois de juillet pour désigner le président et notamment le Haut représentant, qui doit être investi par le Parlement, de manière à ce que toutes les instances européennes commencent à travailler en même temps avec leurs nouvelles équipes. Beaucoup d'autres changements institutionnels importants, même s'ils sont moins visibles, devront être préparés par la présidence française, comme le service d'action extérieure ou la « coopération structurée permanente », ce qui nous amène aux priorités de la présidence française, et notamment l'Europe de la défense. La semaine prochaine, nous présenterons les quatre priorités de Paris, et nous tenterons d'évaluer les chances de réussite de « Sarkozy l'Européen ».

À suivre.

Traduit de l'anglais par Mathilde Durand et révisé par l'auteur.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.