

Objet : Bilan de la Présidence française de l'Union européenne :

- *Crise économique et financière*
- *Crise géorgienne*
- *L'Union pour la Méditerranée*
- *Le paquet énergie-climat*
- *La Défense*
- *La PAC*
- *Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile*

1) La crise économique et financière :

Le Président de la République a répété à plusieurs reprises et notamment lors de sa dernière intervention au Parlement européen que « la crise n'a pas commencé en août 2007 [...] mais le 15 septembre 2008, date de la faillite de Lehman Brother ». Selon Michel AGLIETTA, professeur d'économie à l'université Paris-X Nanterre, « c'est une totale stupidité », car c'est bien en août 2007 que la crise a commencé à s'étendre, provoquant une récession aux Etats-Unis dès janvier 2008 et un mauvais second semestre en France.

Après une réunion du G4 « cafouilleuse », la présidence française a finalement réussi à convaincre les Allemands et à proposer une boîte à outil commune pour la zone euro, précise AGLIETTA. « Mais c'est grâce aux Anglais qui sont arrivés avec un plan astucieux que la tendance a pu être inversée ».

Autre initiative française : la réunion d'un G20 pour réformer la finance mondiale. Différents ateliers de réflexion ont été lancés. Et des propositions précises doivent être discutées lors d'une prochaine réunion à Londres le 2 avril 2009. Michel AGLIETTA ajoute : « je n'ai pas été déçu par le G20 car, de toutes les façons, il n'y avait rien à l'agenda. C'est une bonne chose que ce chantier ait été lancé ».

Mais c'est surtout sur les plans de relance économique que les critiques sont les plus nombreuses. L'économiste commente : « Ceux des trois plus grands pays d'Europe sont d'une ampleur insuffisante et en dessous de ce que la Commission elle-même a suggéré ». En outre, des distorsions importantes existent entre les plans anglo-saxons et franco-allemands. Si les premiers visent les ménages, les seconds ont ciblé les entreprises en choisissant de réduire les coûts de production. Mais il n'est pas acquis que celles-ci répercutent cette baisse sur les prix et donc entraîne une hausse de la consommation. **Ce qui donne des plans de relance « unijambistes »**, selon Michel AGLIETTA, qui selon lui devront certainement être révisés en 2009. Angela MERKEL a d'ailleurs déjà annoncé que de nouvelles mesures devraient être prises dès le mois de janvier.

2) La crise géorgienne :

C'est surtout sur sa gestion de la crise géorgienne que le Président SARKOZY a été félicité en Europe.

Jean-Dominique GIULIANI, Président de la Fondation Robert Schuman, estime dans une note intitulée *Quelques leçons de la Présidence française*, que « la gestion des crises par la présidence française a été brillante ». Jean-Pierre MAULNY, directeur adjoint de l'IRIS estime que « **les événements internationaux ont constitué une chance pour Nicolas Sarkozy pour relancer la présidence française.** Il a su de plus présenter une position européenne équilibrée sur ce conflit en défendant les intérêts européens ».

Mais quatre mois après le sommet européen au cours duquel les Européens ont arrêté une position commune sur la crise géorgienne, les discussions semblent encore stagner entre Russes et Géorgiens sur certains sujets. L'agence ATS indiquait le 18 décembre dernier que « d'intenses discussions se sont achevées à Genève sur le conflit du Caucase entre la Géorgie et la Russie. Aucune percée n'a cependant pu être réalisée, mais les efforts vont se poursuivre ».

Pierre MOREL, représentant spécial de l'Union européenne précise : « aucun accord n'a pu être conclu sur un mécanisme de prévention du recours à la force visant à renforcer la sécurité, malgré un accord sur le principe. De même, la question du retour des réfugiés a été débattue, mais un accord sur leur retour et sur le libre mouvement des personnes à travers les points de contrôle n'a pas pu être conclu ».

Le succès de la PFUE peut donc être relativisé dans ce dossier au moins sur deux points. Comme l'explique Jean-Pierre MAULNY « L'Union européenne peine quand même à exprimer sa puissance sur la scène internationale et à peser d'un véritable poids. On a l'exemple d'une puissance militaire sous dimensionnée par rapport à sa puissance économique et cette déficience se ressent dans le traitement des grandes crises internationales ».

La prochaine série de discussions entre Russes et Géorgiens doit avoir lieu les 17 et 18 janvier 2009.

3) Union pour la Méditerranée :

Projet-phare de Nicolas Sarkozy, l'Union pour la Méditerranée (UPM) a été lancée moins de quinze jours après le début de la présidence française. Réunissant 42 chefs d'Etats du pourtour méditerranéen, le succès diplomatique a été salué.

Comme EurActiv.fr l'avait révélé le 11 septembre, le conseiller élyséen et inspirateur du projet, Henri Guaino, a été nommé fin novembre à la tête du projet. L'homme qui avait inspiré l'UPM a donc repris « son » UPM, après le départ précipité d'Alain Le Roy, chargé à l'origine du lancement du processus par l'Elysée.

La création de l'UPM a abouti à la mise sur pieds de « six projets concrets » :

- la dépollution de la Méditerranée,
- les autoroutes de la mer,
- la mise en place d'une protection civile pour répondre aux catastrophes naturelles,
- une université euro-méditerranéenne,
- l'énergie solaire et une initiative méditerranéenne de développement des entreprises. Le 4 novembre à Marseille, les pays de l'UPM ont donné un cadre juridique au projet, nommant un secrétariat général, qui siège à Barcelone, et proposant un calendrier pour 2009.

Mais comme le souligne Pierre BECHKOUCHE, spécialiste de la région et professeur de Géographie à Paris-1-Sorbonne, « on ne peut pas limiter l'opération à un succès diplomatique ». **« Pour l'instant, tout reste à faire »**. Pour Pierre BECHKOUCHE, tous les acteurs - industriels, investisseurs, banquiers, acteurs du Sud - sont désormais devant leurs responsabilités. « Ils doivent tous gérer des projets ensemble ».

Il fait notamment état du rejet par les pays du Sud d'un processus de Barcelone caduque. « Ils ne veulent plus du fonctionnement qui consiste à se soumettre au raisonnement: "je décide, tu exécutes" ».

Dans les mois à venir, la crise économique risque fort de peser sur la mise en œuvre du processus. « Ce qui est sûr, c'est que les budgets publics vont souffrir pendant cette période, juge Pierre BECHKOUCHE, mais cela va accélérer la mise en place de partenariats public-privé (PPP) ». Dès la réunion de Paris, les PPP étaient en effet mentionnés comme l'une des principales sources de financement des projets de l'UPM.

4) Le paquet énergie-climat :

Qualifié, notamment par Nicolas SARKOZY, d'accord «historique», le paquet énergie-climat a cependant été vivement critiqué par les ONG de protection de l'environnement et les Verts européens. Pour arracher un accord aux pays d'Europe centrale et orientale, particulièrement à la Pologne, ainsi qu'à l'Allemagne, et relever le défi politique que la France s'était fixée pour sa présidence, «il fallait être capable de se coucher», estime Renaud CRASSOUS, spécialiste de l'économie de l'environnement et des politiques climatiques au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired).

Il est vrai que le calendrier était serré. Présentées le 23 janvier 2008, les propositions de la Commission européenne sur le climat ont été adoptées en première lecture en un an. Ce qui est très court pour un texte européen.

Renaud CRASSOUS souligne que «les affaiblissements importants subis par le texte seront graves si ces résultats sont gravés dans le marbre». Evoquant notamment le caractère «flou» de certains aspects, il ajoute: «Les industriels eux-mêmes ne sont pas capables de savoir ce qu'ils feront. De plus, il n'est pas illogique qu'une entreprise aille produire de l'acier en Inde si ce sont les Indiens qui le consomment».

Nicolas Sarkozy a indiqué que «demander aux Polonais d'augmenter d'un coup le prix de l'électricité de 300% serait socialement irresponsable», lors de la conférence de presse de clôture du Conseil européen le 12 décembre, pour justifier la mise en place de quotas gratuits dans le système d'échange de quotas d'émission. «Mais les prix de l'électricité vont, quoiqu'il arrive, augmenter de 300% en Pologne. Cela ne dépend pas des quotas d'émission», précise Renaud Crassous.

Reste la mise en œuvre dans les Etats membres. «Un vrai défi», estime CRASSOUS. Si le gouvernement français s'est réjoui du vote du Grenelle 1 par l'Assemblée nationale en octobre, le Sénat ne l'a pas encore examiné. En tout, l'adoption des projets de loi Grenelle 1 et 2 pourrait prendre un an de retard.

Mais c'est surtout l'impact sur la scène internationale du compromis arraché par la Présidence française de l'UE qui pourrait se révéler crucial. «Si cet accord sert de levier et permet d'embarquer la Chine, les USA et l'Inde, on va gagner beaucoup en termes de baisse d'émission de CO2, souligne Renaud CRASSOUS.

L'Europe toute seule ne stabilisera rien».

5) La défense :

Nicolas Sarkozy lors de ses vœux au corps diplomatique en janvier 2008 a annoncé :

« Face à l'ampleur des menaces et des crises, le développement d'une Europe de la défense efficace est une nécessité stratégique ».

Pourtant, lorsqu'on lui demande si la Présidence française de l'UE a tenu ses promesses en matière d'Europe de la défense, Jean-Pierre MAULNY répond par la négative. Avant d'ajouter, toutefois, que « la configuration politique était telle qu'on pouvait s'y attendre ». Avec une administration américaine en attente de nouvelles nominations et le traité de Lisbonne dans les limbes, la tâche était ardue.

Justin VAISSE, maître de conférence à Sciences Po, dans une étude publiée par la Fondation Robert Schuman au mois de juin 2008, s'interroge : « Comment, dans ces conditions, surmonter la suspicion que la PESD pourrait représenter un danger pour l'OTAN, dans une sorte de jeu à somme nulle, les progrès de la première marginalisant la seconde ».

Le refus de Gordon Brown de valider la création d'une cellule de commandement et de planification de l'UE illustre l'échec de la Présidence française sur ce point. « Cela aurait été une avancée majeure », souligne Jean-Pierre Maulny. **Mais les Britanniques, selon lesquels cette structure doublonne avec l'OTAN, « sont restés figés sur le sujet ».** Une situation qui semble justifier la critique faite dès l'origine à la Présidence française de l'UE : donner des gages du réengagement de la France dans le commandement armé de l'OTAN a lié les mains du pays pour faire pression sur les Américains au sujet de la PESD.

Quelles sont aujourd'hui les solutions pour faire avancer la PESD alors que la crise économique risque d'entraîner un recentrage des dépenses d'armement au niveau national ?

« Encore une fois le vrai progrès de l'Europe politique eut été une cellule de commandement et de planification. Pour le reste des dossiers, on voit se dessiner cette idée de groupe pionnier à géométrie variable et par projet sur les capacités. Pour le futur il faudrait néanmoins réfléchir à une avant-garde politique de quelques Etats qui serait beaucoup plus structurée politiquement avec des obligations juridiques et qui aurait compétence pour la sécurité collective », conclut Jean-Pierre MAULNY.

6) Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile:

Annoncé dès le premier semestre 2008 comme un point central de la Présidence française, le pacte européen sur l'immigration et l'asile constitue l'une des fiertés de Paris à l'issue de ses six mois à la tête de l'UE. Il faut dire que le ministre de l'Immigration et de l'Identité nationale, Brice Hortefeux, n'a pas ménagé ses efforts pour arriver à ce résultat. Dès avant la présidence, il avait effectué une tournée dans tous les pays de l'Union pour promouvoir son texte, finalement adopté par les Vingt-sept le 16 octobre à Bruxelles.

Le Pacte, qui n'est pas juridiquement contraignant, s'appuie sur cinq piliers:

- 1- Organiser l'immigration légale en tenant compte des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration;
- 2- Lutter contre l'immigration irrégulière en assurant l'éloignement effectif des étrangers en situation irrégulière;
- 3- Améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières;
- 4- Bâtir une Europe de l'asile, avec la mise en place d'un bureau d'appui européen qui devra faciliter les échanges d'information entre les Etats membres;
- 5- Construire un partenariat avec les pays d'origine et de transit au service de leur développement.

«La politique commune européenne sur l'immigration restera à l'échelle symbolique», estime Philippe LEGRAIN, spécialiste britannique de la question, auteur de *Immigration, vos pays en ont besoin*. Il juge que le pacte, **«avant tout une déclaration politique»**, a été une manière pour Nicolas Sarkozy de «généraliser la politique française en matière d'immigration au plan européen». Pour autant, «dans tous les pays d'Europe, la politique d'immigration est au cœur de la souveraineté nationale», estime-t-il, jugeant que **«les Etats ne sont pas prêts à faire de grands compromis dans ce domaine»**.

Comme dans d'autres dossiers, la crise économique pourrait également jouer un rôle dans la vision européenne de l'immigration. «On peut penser qu'à l'avenir, l'immigration sera une priorité moins importante pour l'Europe, comme le laissent penser les aléas des discussions communautaires sur la directive "carte bleue"».

La mise en œuvre du pacte fera l'objet d'un débat annuel à compter du conseil européen de juin 2010.

7) La réforme de la PAC :

Défi majeur de la période, le bouclage du bilan de santé de la politique agricole commune (PAC) par la Présidence française de l'UE n'était pas gagné d'avance. Il a été présenté par le ministre de l'Agriculture, Michel Barnier, le 20 novembre, à l'issue d'un conseil Agriculture décisif. Il a déclaré : «Nous disposons désormais d'une boîte à outils qui permet de donner davantage de protections à nos agriculteurs».

La Présidence française a fait face aux deux blocs traditionnels de pays: l'un s'organise autour de la France, plus gros bénéficiaire de la politique agricole commune en Europe, et l'autre se polarise autour de la Grande-Bretagne. Une âpre bataille, qui a notamment débouché sur la suppression des quotas laitiers en 2015, tout en prévoyant une augmentation annuelle de 1% des quotas jusqu'à 2014. Un «sacrifice» nécessaire pour la France, fervent défenseur de ces quotas, pour parvenir à un compromis.

En revanche, on est encore très loin d'un semblable compromis pour la PAC de l'après-2013. Pourtant, Michel Barnier avait clairement affiché l'ambition de «débatte du fond» avant d'être acculé par le débat budgétaire en 2010. **«Ca va saigner en 2012»**, prédit Jean-Christophe BUREAU, de l'Institut national de recherche agronomique (Inra). «La réflexion est lancée, mais il n'y a aucun accord sur le sujet», analyse-t-il, même s'il reconnaît «un vrai travail technique de la France pendant sa présidence».

«Pendant les six derniers mois, on a pu observer une radicalisation des oppositions traditionnelles qui interviennent habituellement sur la PAC», souligne BUREAU. Avant d'avancer que l'ambition de la France de rallier les pays de l'Est à sa position n'a pas été un franc succès.