

BILAN EUROPEEN : LA PARALYSIE MALGRE LE VOLONTARISME

Par **Olivier Ferrand**, président de Terra Nova,
et **Mathilde Lanathoua***

Le 27 mars 2012

Article publié dans *La Revue socialiste* n°45 - 46

Pour la première fois en 2012, l'Europe est un enjeu majeur d'une campagne présidentielle. La gravité de la crise que traverse la zone euro la rend incontournable.

Nicolas Sarkozy compte en faire un atout politique. D'abord, parce qu'on ne change pas de capitaine en pleine tempête. Ensuite, parce qu'il compte faire valoir son bilan européen. Le sondage OpinionWay pour Terra Nova et *Le Nouvel Observateur* sur le bilan de la mandature, paru en décembre dernier, le montre bien¹. Le bilan global du président sortant est jugé très négativement (70-30) par les Français. L'unique élément positif, avec l'action internationale au G20, c'est son action européenne : 50 % d'opinions positives, contre 48 % négatives.

Cette réalité subjective doit être démystifiée. Le bilan européen réel de l'action de Nicolas Sarkozy est négatif. Certes, son volontarisme a été utile en certaines occasions. Mais son style et sa méthode ont agacé, ils ont notamment abouti à la paralysie du couple franco-allemand et ont contribué *in fine* à bloquer les décisions européennes. Surtout, Nicolas Sarkozy, soutenu par les autres gouvernements conservateurs, a fait basculer les institutions européennes dans un fonctionnement intergouvernemental, obstacle insurmontable à la prise de décision européenne. Conséquences : l'Europe fait « trop peu, trop tard » pour répondre à la crise, les politiques européennes n'avancent pas, pas plus aujourd'hui que lors de la présidence française de l'Union par Nicolas Sarkozy lui-même.

1 - UN STYLE ET UNE METHODE DE NEGOCIATION CONTRE-PRODUCTIFS AU SEIN DE LA FAMILLE EUROPEENNE

UN POINT FORT : LE VOLONTARISME SARKOZYSTE

* Pseudonyme

¹ Sondage à consulter sur le site Debats 2012 : <http://www.debats2012.fr/presidentielles/files/2012/01/Terra-Nova-Nouvel-Obs-bilan-Sarkozy-.pdf>

Ce volontarisme est utile en période de crise, quand les gouvernements sont au pied du mur et qu'il faut agir quitte à forcer la décision. C'est ce volontarisme qui est mis à son crédit par les Français. Il a permis de faire la différence en deux occasions.

D'abord, lors de la crise financière, fin 2008, sous présidence française de l'Union. Nicolas Sarkozy a fait preuve d'une grande réactivité. Le plan de sauvetage des banques, élaboré en quelques jours en octobre avec Gordon Brown, a permis de coordonner un soutien de 1700 Mds € pour secourir le système financier européen. Le plan de relance budgétaire, adopté le 12 décembre 2008, en dépit de nombreuses faiblesses (constitué à 85 % de plans nationaux, et jugé trop timide par le FMI), a permis un soutien keynésien à l'économie européenne et évité une spirale dépressive comme en 1929.

Ensuite, la médiation dans la crise géorgienne, en août 2008. Nicolas Sarkozy, sous présidence française de l'Union, prend des risques. Il réagit très vite, sans associer le haut représentant J. Solana ni considérer les propositions d'autres Etats membres. Il se rend seul à Tbilissi. Et cela fonctionne : son plan de paix en 6 points, négocié sans filet avec la Russie et la Géorgie, est signé le 16 août. A long terme, les résultats sont moins bons. Dépourvu de calendrier et de tracé, de mention au droit de la Géorgie à l'intégrité territoriale et à d'éventuelles sanctions en cas de violation, le plan autorise Moscou à laisser des « troupes de maintien de la paix » en Géorgie. Trois ans après, Moscou occupe toujours militairement l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, interdisant leur accès aux missions internationales. Ces régions ont proclamé leur souveraineté et les négociations sont enlisées. Malgré tout, sur le coup, l'intervention directe de Nicolas Sarkozy a sans doute évité le pire.

MAIS BEAUCOUP D'IRRITANTS DANS LE STYLE ET LA METHODE

Le sarkozysme, dans sa forme, a posé autant de problèmes en Europe que sur le sol français. L'omniprésidence de Nicolas Sarkozy a notamment été peu goûtée par nos partenaires. Sa mise en avant constante et sa capacité à s'arroger des résultats obtenus par l'Union irritent ses partenaires. En sont symptomatiques ses oublis du rôle de la BCE dans la gestion de la crise et de celui de la Commission et des autres Etats membres dans la libération des infirmières bulgares, effective le 24 juillet 2007.

Surtout, « forcer la décision » peut être utile dans une crise. Mais ce n'est pas une méthode de négociation en temps normal. L'unilatéralisme de l'Elysée a eu des résultats contreproductifs. L'exemple de l'Union pour la Méditerranée est emblématique. Cette initiative utile (développer un partenariat euroméditerranéen sur la base de projets économiques concrets, plutôt que sur la diplomatie du processus de Barcelone, moribond) a été sabordée dès son lancement par la méthode utilisée. Conçue sans consultation avec la seule Italie comme partenaire, elle a provoqué la stupéfaction des pays méditerranéens et la colère des Européens, notamment de la Commission, écartée du dispositif institutionnel initial, et de l'Allemagne, écartée elle aussi comme pays non-riverain de la Méditerranée. Résultat : le projet, trois ans après, n'existe toujours que sur le papier.

Pour agir vite, Nicolas Sarkozy a cherché à court-circuiter les instances de négociation européennes, à 27 (Union) ou 17 (zone euro), jugées trop lourdes et trop lentes. Il a privilégié les directoires, les « G » restreints de deux à quatre. La réunion du « G4 » le 4 octobre 2008 pour faire face à la crise financière a ainsi irrité les autres membres de la zone euro. Le « G2 franco-allemand » a beau être

vanté par le gouvernement, ses initiatives soumises pour approbation au Conseil sans consultation d'autres Etats membres ni des institutions européennes excèdent nos partenaires qui dénoncent « Merkozy ». Le processus d'adoption du « pacte pour l'euro » en est emblématique. La Commission propose un « paquet gouvernance ». Nicolas Sarkozy et Angela Merkel l'ignorent et présentent un pacte de compétitivité franco-allemand au Conseil européen du 4 février 2011. Cette démarche froisse les autres Etats membres, déclenche les foudres de Jean-Claude Juncker, Président de l'Eurogroupe, et marginalise José-Manuel Barroso, le président de la Commission, qui déplore le manque de considération pour le travail de la Commission et le risque de sa marginalisation au profit d'une nouvelle « structure parallèle » intergouvernementale. Ce pacte a ensuite été négocié entre les Présidents de la Commission, du Conseil et l'Eurogroupe, sans que le Parlement ne soit consulté alors qu'il avait déposé 2 000 amendements sur le « paquet gouvernance » de la Commission.

UN COUPLE FRANCO-ALLEMAND AU BORD DU DIVORCE

Même le « G2 » ne fonctionne pas. Le duo Sarkozy – Merkel est sans aucun doute le couple franco-allemand qui fonctionne le moins bien depuis le début de la construction européenne. Leur relation personnelle est houleuse, leur accord politique, douloureux. Si le gouvernement entretient l'illusion en France, on ne parle plus de « couple » franco-allemand outre-Rhin.

La politique de Nicolas Sarkozy y est pour beaucoup. Celui-ci ne montre guère d'intérêt pour son voisin pendant sa campagne de 2007, s'affirmant plus transatlantiste que transrhénaniste. Son attitude à l'égard de Berlin est par la suite paradoxale : s'il accorde une grande importance au couple franco-allemand dans son discours et aux démarches symboliques (visite à Berlin le jour de son investiture et première invitation en France d'un chef de gouvernement allemand à la commémoration du 11 novembre en 2009), il multiplie les erreurs diplomatiques vis-à-vis de l'Allemagne (interprétation sous l'Arc de Triomphe le 11 novembre 2009 de l'hymne allemand *Deutschland über alles*, abandonné depuis 1991) et les inélégances, allant jusqu'à plaisanter devant ses homologues européens sur le régime d'Angela Merkel. La chancelière lui reproche son manque de diplomatie, son impétuosité, sa familiarité.

Conséquence : une entente glaciale et des contentieux à répétition avec Berlin. Mentionnons notamment :

- une crise diplomatique sur le projet d'Union méditerranéenne excluant l'Allemagne.
- un rude échange sur la politique fiscale française en juillet 2007, entre N. Sarkozy et le ministre allemand des Finances P. Steinbrück, qui lui reproche de faire des cadeaux fiscaux à ses électeurs plutôt que de respecter ses engagements européens. N. Sarkozy ne pardonne pas à la Chancelière de ne pas avoir désavoué son ministre.
- d'importants différends sur la politique énergétique : la demande de N. Sarkozy à Berlin de revenir sur sa décision d'abandonner le nucléaire est perçue comme une ingérence et les compromis sont difficiles lors de la négociation du paquet « énergie-climat », adopté sous présidence française le 12 décembre 2008.

- un dialogue épineux sur la crise : la Chancelière n'accepte une contribution allemande aux mécanismes de solidarité européens qu'après d'âpres négociations, et c'est *in fine* le FMI, et non la France, qui obtient le soutien allemand à la Grèce.
- une passe d'armes sur l'intervention en Libye : A. Merkel en vient à accuser N. Sarkozy de « diviser pour régner » et d'imposer ses vues, car il s'allie avec D. Cameron pour contourner ses réserves et tenter de convaincre le Conseil européen de mars 2011. Aucun accord n'est possible par la suite avec Berlin et la chancelière s'abstient lors du vote de la résolution 173.
- l'abandon du programme européen d'aide aux plus démunis, un revers pour la France. Le gouvernement français s'est mobilisé pour convaincre Berlin de préserver ce programme, permettant à 18 millions d'Européens de bénéficier d'une aide alimentaire gratuite. B. Le Maire s'est déplacé à Berlin le 10 octobre 2011 avec des représentants d'ONG françaises pour un échange avec des ONG allemandes et U. von der Leyen, ministre allemande des affaires sociales et du travail. Mais la chancelière n'a pas cédé et le programme n'a pas été reconduit.
- une coopération industrielle et financière au bilan négatif : le quinquennat est marqué par des difficultés à EADS, le choix allemand d'un axe énergétique germano-russe plutôt que franco-allemand, symbolisé par la sortie de Siemens du capital d'Areva et le rapprochement avec le groupe russe Rosatom en mars 2009, l'abandon de la fusion des bourses de Paris et de Francfort...
- Au final, le couple franco-allemand a largement été paralysé par les rapports Merkel-Sarkozy.

2 - LA PROMOTION DE L'EUROPE INTERGOUVERNEMENTALE CONTRE L'EUROPE FEDERALE

Les vingt ans écoulés ont été marqués en Europe par les négociations institutionnelles. Dans les années 1990, l'Europe a atteint une situation critique. D'un côté, on lui a confié des compétences politiques de plus en plus importantes, et même souveraines (la monnaie). De l'autre, son système institutionnel est demeuré non-démocratique : en dépit des apports du Parlement européen, le cœur du système, la Commission européenne, était un exécutif sans responsabilité démocratique devant les citoyens de l'Union. Ce grand écart a provoqué une crise institutionnelle croissante et le rejet des peuples, qui dénoncent le « déficit démocratique » de l'Union, les « technocrates de Bruxelles ».

Pour y remédier, les pro-européens lancent la bataille de l'Europe fédérale. Ils veulent transformer la Commission en véritable gouvernement européen démocratiquement élu. Ils proposent que le président de la Commission soit issu de la majorité parlementaire qui aura gagné les élections européennes. A charge à ce président et à son équipe, homogène politiquement, de mettre en œuvre le programme présenté aux électeurs et pour lesquels ils ont été élus.

Mais cette bataille fédérale est un échec. Traités de Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nice (2001), Constitution européenne (2004), traité de Lisbonne (2007) : négociations après négociations, l'Europe politique est repoussée.

Face aux tentatives fédérales, une autre solution pour répondre à la crise du déficit démocratique s'est imposée, promue par les conservateurs, Nicolas Sarkozy en tête : l'Europe intergouvernementale. Elle repose sur l'idée que la Commission, puisqu'elle n'a pas de légitimité démocratique, ne peut pas gérer les compétences politiques transférées à l'Union. Une autre institution doit le faire : le Conseil, qui réunit les gouvernements et en tire sa légitimité démocratique.

Le Conseil, conçu par le traité de Rome comme pouvoir législatif, doit dès lors basculer vers le pouvoir exécutif et chapeauter politiquement la Commission, ramenée au rang de simple administration exécutante. Ce basculement est aujourd'hui en voie d'achèvement.

L'émergence du Conseil européen, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement, a été un élément central de ce basculement. Il a été institutionnalisé. Il décide des grandes orientations politiques de l'action européenne. Nicolas Sarkozy, en faisant entériner une réunion mensuelle du Conseil européen, en fait *de facto* un chef d'Etat collégial de l'Europe. La nomination d'un président du Conseil européen achève de vider de ses compétences la présidence de la Commission et le choix d'un titulaire à bas profil politique, Herman von Rompuy, laisse la main aux chefs d'Etat et de gouvernement.

La présidence française de l'Union a parfaitement symbolisé ce nouvel équilibre institutionnel. Le président Sarkozy décide, et José Manuel Barroso exécute. Cette Europe intergouvernementale est d'ailleurs la victoire posthume de la vision du général de Gaulle. Le fonctionnement actuel de l'Europe est très exactement celui décrit dans le « plan Fouchet » de 1961.

Cette Europe intergouvernementale répond à la crise du déficit démocratique. Quoi de plus légitime, en effet, qu'une décision prise en commun par les 27 chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union ?

Mais elle pose deux problèmes fondamentaux. Le premier est la difficulté à prendre une décision : les négociations sont longues à 27, et les décisions (à l'unanimité, en droit le plus souvent et en fait toujours) très difficiles à obtenir. L'intergouvernementalisme est à l'origine des reproches faits à l'Europe dans la gestion de la crise : « trop peu, trop tard ». L'Europe intergouvernementale à 27 est synonyme de paralysie structurelle. Le second problème est l'incapacité d'une institution intergouvernementale à se projeter sur la scène internationale et donc à peser sur la mondialisation. On le voit au G20 : le barnum européen y débarque avec de multiples représentants – quatre Etats membres, plus souvent l'Espagne et les Pays-Bas qui s'y joignent officieusement, le président du Conseil européen, le président de la Commission, le président de la BCE – et y étale le plus souvent sa stérile cacophonie.

3 - DES PRIORITES POLITIQUES EUROPEENNES QUI N'AVANCENT PAS

C'est la conséquence mécanique à la fois de la méthode sarkozyste, qui provoque le rejet des partenaires européens, et plus fondamentalement de l'option intergouvernementale.

UNE PRESIDENCE FRANÇAISE PEU EFFICACE

L'Union pour la Méditerranée, on l'a vu, est un fiasco. Il n'en reste rien – si ce n'est son lancement en grande pompe le 13 juillet 2008 au Grand Palais, en compagnie de tous les chefs d'Etat euro-méditerranéens.

La relance annoncée de la politique étrangère européenne (PESD) fut également un raté. L'impréparation des discussions, la disparition d'un gage de négociation important avec la réintégration unilatérale de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN et une forte incohérence avec la réduction drastique des moyens de l'armée française ont conduit à l'échec de tous les objectifs de la présidence française (création de nouvelles capacités militaires, de programmes européens d'armement et d'une cellule de commandement de l'UE).

La réforme de la PAC fut délaissée. Le bilan de cette négociation négligée est sévère pour la France, qui a dû faire de lourdes concessions sans assurer les bases des négociations pour l'après 2013. Si l'augmentation de l'aide aux petits agriculteurs est à saluer, les enjeux écologiques ont été insuffisamment pris en compte.

Force est également de constater que le paquet « énergie/climat » est insatisfaisant. Ses objectifs sont en effet trop imprécis pour guider les investissements industriels, et de trop grandes concessions ont été accordées à certains Etats membres, en particulier pour l'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du système d'échange européen, ce qui nuit gravement à son efficacité.

LES PRIORITES FRANÇAISES ECARTEES

Peu d'idées françaises progressent. On peut les égrainer rapidement.

La France promet un gouvernement de la zone euro fondé sur la solidarité financière. Même si elle a progressé avec la création du Fonds européen de stabilisation financière (FESF), la solidarité demeure limitée : refus des eurobonds, refus de la monétisation par la BCE. C'est un accord *a minima* sur un gouvernement par les règles qui émerge aujourd'hui. Le « pacte pour l'euro plus » et l'« Union de stabilité budgétaire » se focalisent sur la discipline budgétaire, la supervision des budgets nationaux, les sanctions automatiques et sont autant de victoires de la vision allemande.

Nicolas Sarkozy a cherché à arracher une taxe carbone européenne, ainsi qu'une taxe sur les transactions financières. Double échec.

La France promet une harmonisation économique européenne, et notamment l'harmonisation fiscale pour éviter la concurrence déloyale en Europe. Echec : le « pacte de compétitivité » fait converger l'Europe vers un ersatz libéral du modèle allemand.

Les politiques d'avenir, un des thèmes français avec la commission Juppé-Rocard, sont délaissées. La Commission a ainsi déploré que ces engagements pris en 2011 ne permettent pas à l'Union

d'atteindre ses grands objectifs pour 2020 en matière d'emploi, de R&D, d'efficacité énergétique, d'enseignement supérieur et de réduction de la pauvreté.

La France s'était battue lors de la négociation du traité de Lisbonne pour obtenir un protocole additionnel sur les services d'intérêt général, ouvrant la voie à une directive cadre sur les services publics. Cette directive est au point mort.

Finalement, les seules politiques qui auront progressé sont les politiques les plus conservatrices, notamment le durcissement des politiques migratoires, à travers le Pacte sur l'immigration et l'asile, adopté sous présidence française en octobre 2008. Ce pacte se focalise sur la lutte contre l'immigration illégale (protection aux frontières de l'UE, systématisation des accords de réadmission, interdiction des régularisations de masse), tout en négligeant les moyens de favoriser la mobilité.

Nicolas Sarkozy a ensuite tenté de renationaliser les accords de Schengen. Suite à un différend avec l'Italie jugée trop laxiste, Nicolas Sarkozy a proposé, avec Silvio Berlusconi, l'intégration d'une clause de sauvegarde aux accords de Schengen autorisant les Etats membres à rétablir les contrôles aux frontières intérieures, en cas d'arrivée massive de migrants irréguliers ou de défaillance structurelle d'un Etat membre à contrôler une frontière extérieure de l'UE (lettre commune du 26 avril 2011). La Commission a su repousser cet assaut contre le droit européen et sa philosophie.

Les conséquences politiques de cette ligne dure sont graves. Les initiatives de Nicolas Sarkozy prises au lendemain du printemps arabe pour durcir la politique d'immigration et d'asile de l'Union ont ainsi non seulement provoqué des incidents diplomatiques avec les autres Etats membres, suscité une vive inquiétude de la Commission, mais également constitué une réponse déplorable de l'Union à ces soulèvements en faveur de la démocratie.

*

« Nicolas Sarkozy : son bilan, son boulet », titrait récemment *Le Nouvel Observateur*. Telle est bien la réalité de la mandature 2007-2012. Le bilan européen n'y échappe pas non plus.