

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'INFLUENCE PAR LA PRÉSENCE DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

2014, UNE ANNÉE DE RENOUVELLEMENT
DANS LA CONTINUITÉ POUR LES FRANÇAIS

PAR

CHARLES DE MARCILLY (*)

74 eurodéputés français, 24 membres titulaires et 24 suppléants au Comité des régions et 24 conseillers français au Comité économique et social européen – dont la présidence – représentent officiellement la France au sein des institutions européennes. Toutefois, leur influence réelle ou supposée est à ajouter à celle des fonctionnaires et des personnalités nommées à des postes-clefs au sein des institutions. Groupe politique, rapporteur, coordinateur, président de commissions parlementaires, portefeuilles, directions générales ou cabinets pour la Commission européenne, chaque institution a ses propres postes-clefs permettant d'établir une cartographie du « *pouvoir social et politique de quelqu'un, d'un groupe, qui leur permet d'agir sur le cours des événements, des décisions prises* ».

Le transfert de compétences constant, les récentes délégations de pouvoir sur les questions budgétaires, économiques ou de surveillance bancaire par exemple, illustrent le poids croissant de la sphère communautaire sur les Etats membres et les politiques menées. A ce titre, observer la présence française dans les institutions, tant d'un point de vue politique qu'administratif, constitue un élément important d'analyse.

Membre fondateur, deuxième économie de la zone euro, pays moteur dans la plupart des décisions importantes, la présence et l'influence de la France sont d'abord historiques au sein de l'Union européenne. Compte tenu de cette puissance, il serait logique de retrouver ses représentants au premier rang des attributions des principales institutions que sont la Commission européenne, le Parlement ou le Conseil. Toutefois, en raison de logiques de fonctionnement interne et de clefs spécifiques de répartition des postes à responsabilité, l'étude quantitative, lorsque les données sont rendues publiques, montre une réalité complexe. Au Parlement européen, les éléments de différenciation que sont le nombre de mandats, la réputation personnelle, le poids respectif au sein des partis politiques,

(*) Responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation Robert Schuman.

l'activité ou la présence pèsent considérablement lors de l'attribution de responsabilités. Dans ce contexte, force est de constater que le résultat des élections européennes de mai 2014 a pour conséquence directe une perte d'influence significative. A la Commission européenne, le nombre de fonctionnaires, les membres de cabinets ou les postes obtenus dessinent une présence importante de certains Etats – la France étant clairement dans le trio de tête – qui ne doit pas masquer une indépendance réelle face aux Etats membres dans le cadre du débat législatif et politique. La nomination de la nouvelle Commission Juncker, entrée en fonction le 1^{er} novembre 2014, a été l'occasion d'une nouvelle redistribution des cartes politiques. Au Conseil, ce sont le poids des pays, des présidences et du jeu diplomatique qui priment.

Cette étude s'attache à définir quels sont les résultats de ce « *mercato* » institutionnel et les enseignements qu'on peut en tirer. Elle se concentre essentiellement sur les trois institutions précitées, mais d'autres leviers d'influence existent tels que la présence au sein des fédérations professionnelles européennes, des *think tanks*, les représentants permanents des régions ou des entreprises à Bruxelles. Nous observons ici que l'influence au Parlement européen est, certes, politique, mais répond également à certains éléments de différenciation tels que le nombre de mandats pour l'obtention de postes à responsabilités. Le résultat des élections européennes associé à la composition des listes des partis politiques et au comportement des élus au sein de l'institution montrent une influence en recul. La seconde partie de l'étude s'applique à déterminer la présence française au sein des institutions en observant la composition des cabinets des commissaires européens ainsi que l'attribution de postes à responsabilités par des ressortissants français au sein des trois institutions précitées. Le déclin annoncé est donc à pondérer en fonction des institutions et des domaines étudiés.

UNE PRÉSENCE POLITIQUE EN REcul A LA SUITE DES ELECTIONS EUROPÉENNES

« *Cette fois-ci, c'est différent* », annonçait le slogan du Parlement européen pour les élections de mai 2014. La législature 2009-2014 (1) a pourtant déjà apporté de nombreux changements. Cette législature était la première « post-Lisbonne », avec l'extension des pouvoirs attribués aux députés en matière normative, budgétaire et de contrôle. Politiquement, les députés européens ont fait entendre leur voix, y compris sur des sujets où leurs prérogatives sont limitées, comme l'accord commercial anticontrafaçon ACTA. Ils deviennent une véritable caisse de résonance citoyenne comme les débats sur le Traité transatlantique ou les auditions

(1) Charles DE MARCILLY, *Bilan et enseignements de la 7^e législature du Parlement européen, 2009-2014*, Fondation Robert Schuman (*Question d'Europe*, n° 308), avr. 2014.

des Commissaires européens en octobre 2014 l'ont montré. Les procédures de décision communautaire ont évolué. Ces dernières années, le rôle des députés, seuls à être élus directement par les citoyens depuis 1979, s'est renforcé dans l'élaboration des lois européennes, notamment dans la recherche de compromis avec la Commission et le Conseil. Que ce soit lors des négociations en trilogues ou avec des accords dès la première lecture, l'activité des élus est prépondérante dans la recherche d'un compromis final. Ils sont un des rouages essentiels de la machinerie communautaire.

Contrairement à l'Allemagne, l'Italie ou même la Pologne, qui a très clairement progressé dans l'obtention des postes à responsabilité, la France a peiné. Qui dirige les groupes politiques, les commissions, qui a obtenu les postes-clefs, quelle cartographie peut-on établir ?

Le résultat des tractations et des négociations sont le fruit d'un compromis à plusieurs niveaux : poids des délégations dans les groupes politiques, capacité de négociation de ces groupes, profils des députés, la nationalité, le souhait des élus pour des postes et des commissions convoitées. A cet échiquier aux règles multiples, souvent tacites, la délégation française n'a pas réussi à tirer son épingle du jeu.

Les groupes politiques attribuent les postes

Le choix partisan au sein de l'institution détermine la répartition des députés européens : en décembre 2014, 7 groupes politiques existent, auxquels s'ajoutent les non-inscrits. Le Parti populaire européen (PPE) regroupe 219 députés, l'Alliance progressiste des socialistes et des démocrates (S&D) 191, les Conservateurs et réformateurs européens (ECR) 70, l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) 68, la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) 52, les Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE) 50 et le groupe Europe de la liberté et de la démocratie (ELDD) 48. Il y a 52 non-inscrits (NI), dont 23 Français issus du Front national. Pour composer un groupe politique, il faut 25 députés, élus dans au moins un quart des États membres de l'Union selon l'article 30 du règlement du Parlement européen. Il n'est pas possible d'adhérer à plusieurs groupes politiques. Créer un groupe assure l'obtention d'un budget dédié, d'un secrétariat, le soutien des services du Parlement comme la traduction et permet de peser pour l'obtention des rapports ou lors de la conférence des présidents qui détermine, entre autres, l'agenda. La création de nouveaux groupes a été l'un des enjeux du scrutin de mai 2014, notamment pour les partis populistes.

La conférence des présidents des groupes politiques (10 membres, car certains groupes ont des co-présidents) comptait deux Français lors de la législature 2009-2014 : Joseph Daul pour le PPE et Daniel Cohn-Bendit en tant que co-président des Verts. Aucun représentant français n'y siège depuis le 1^{er} juillet et si les vice-présidences françaises des groupes PPE, S&D, ADLE, Verts, GUE/NGL sont méritoires, elles ne sont pas comparables aux trois présidences de groupes détenues par des Allemands

(PPE, Verts, GUE/NGL) ainsi que la présidence du Parlement de nouveau attribuée à Martin Schulz.

Le poids de la délégation d'un Etat au sein d'un groupe politique du Parlement européen est l'élément principal de distinction. Plus une délégation est dense au sein d'un groupe, plus elle peut faire entendre sa voix et peser sur les décisions et les nominations. Les socialistes italiens obtiennent logiquement la présidence du groupe avec l'appui de leurs 31 élus, contre 27 Allemands, 20 Britanniques, et 13 Français – derrière les délégations espagnoles ou roumaines. Troisième délégation PPE, deuxième chez les Libéraux et les Verts – mais en perdant des élus – et sixième chez les socialistes, la France sort affaiblie du score du Front national, qui n'a pas – encore – réussi à former un groupe. Toutefois, la personnalité, le parcours professionnel personnel, les rapports rédigés et la reconnaissance des pairs sont tout aussi nécessaires pour obtenir les postes d'influence.

Les nouveaux présidents des deux principaux partis, l'Allemand Manfred Weber pour le PPE et l'Italien Gianni Pitella pour le groupe S&D, illustrent cette volonté d'ancrage pour atteindre les postes les plus convoités. Rapporteurs, présidents de commission ou chefs de délégation : leurs parcours démontrent leurs compétences techniques et leurs sens du compromis, élément essentiel pour une institution qui fonctionne principalement sur la base de rapprochement entre groupes puisque aucun d'entre eux ne détient la majorité. A l'exception d'une « grande coalition » associant PPE (221 députés) aux S&D (191), toute autre configuration requiert au moins 3, voire 4 groupes politiques, pour obtenir la majorité absolue de 376.

Les Français moins influents politiquement

Alors que la France occupait 30 postes à « responsabilité » sous la 7^e législature, l'Allemagne 48, le Royaume-Uni 36, l'Italie 26, elle en perd 4 sous la 8^e législature, là où l'Allemagne en gagne 8 et l'Italie 3. La France compte actuellement 26 députés exerçant des responsabilités importantes, moins que l'Italie, qui en obtient 29, le Royaume-Uni 28 et l'Allemagne, qui détient 56 postes « importants » (plus du double de la France).

La France n'occupe que 8,4% des postes d'influence du Parlement européen alors qu'elle dispose de la deuxième délégation nationale, contre 9,5% pour l'Italie, 9,1% pour le Royaume-Uni et 18% pour l'Allemagne (2).

Parmi les 74 députés français élus au Parlement européen (3), près de 33,8% accèdent aux postes importants contre 39,7% des députés de la

(2) Les données ont été collectées pour la Fondation Robert Schuman par l'auteur en juillet 2014, mises à jour par Guillaume Anglars et Aude Prenassi en novembre, sur la base des données publiques du Parlement européen et des groupes politiques. Les calculs et pourcentages sont les nôtres et n'engagent pas les institutions mentionnées.

(3) Pour un panorama complet de l'ensemble des députés européens français et leurs postes, cf. *Lettre du SGAE*, n° 7 (« Le renouvellement des institutions européennes »), 26 sept. 2014.

délégation italienne, 43,2% de la délégation polonaise et 58,3% des députés allemands.

Avec 74 eurodéputés, répartis dans six groupes plus les 23 non-inscrits, la France se retrouve en terme d'influence interne au même niveau que la délégation espagnole et loin derrière les Polonais, qui ont pourtant un tiers de députés en moins.

Il faudrait également considérer la nomination des rapporteurs, mais la Commission européenne prenant ses fonctions le 1^{er} novembre, le nombre de rapports proposés n'est pas encore suffisamment significatif pour en faire un indicateur pertinent.

En complément, il convient d'ajouter la présence de deux élues au Bureau qui a pour prérogative le fonctionnement interne de l'institution (administration, gestion, ressources humaines). Lors du mandat précédent, étonnamment, aucun Français n'y siégeait. Mme Elizabeth Morin Chartier (PPE), en tant que questeur, et Mme Sylvie Guillaume (S&D), vice-présidente, sont accompagnées de trois députés allemands (le président et deux vice-présidents), trois polonais, deux italiens et deux roumains. Pour la France, cette présence est stratégique dans le cadre du souhait de certains députés – et pays – de concentrer les activités parlementaires à Bruxelles et de se retirer de Strasbourg.

Des stratégies nationales

Après les groupes politiques, les présidences de commissions parlementaires sont la pierre angulaire du travail législatif. Pour deux ans et demi, les Allemands obtiennent cinq présidences, les Polonais quatre, les Italiens et les Britanniques trois, alors que les Espagnols et les Français en obtiennent deux. C'est deux fois moins que lors de la précédente législature. Alain Cadec (PPE) obtient celle de la Pêche, tandis que l'ancien ministre de l'Economie et des Finances Jean Arthuis (ALDE) est nommé à la tête de la commission des Budgets du Parlement européen grâce à son expérience reconnue, forgée notamment par dix années à la présidence de la commission des finances du Sénat. L'obtention de ce poste stratégique permet à la France de conserver un rouage important dans les travaux budgétaires de l'Union, notamment dans les négociations opérées dans ce domaine entre la Commission, le Parlement et le Conseil.

Par rapport à la précédente législature, les Français parviennent à conserver neuf vice-présidences de commissions, tandis que l'Allemagne en obtient treize (quatre de plus que sous la 7^e législature).

L'Allemagne est le pays le plus représenté au Parlement avec 96 élus. Les députés allemands forment la première délégation au sein du PPE et des Verts et la seconde chez les S&D. Assez logiquement, ils obtiennent le plus grand nombre de commissions parlementaires et de présidences de groupe, mais c'est l'investissement personnel et la logique d'intégration dans le travail parlementaire qui en font la première force. A titre illustratif, 32

Allemands sont coordinateurs, dont neuf dans chacun des deux premiers groupes parlementaires contre dix pour l'ensemble des Français – dont un au PPE, Constance Le Grip, en commission des Droits de la femme et de l'égalité des genres et aucun chez les socialistes et démocrates. Méconnus des non-spécialistes, les coordinateurs comptent parmi les acteurs les plus influents de l'institution. Ces députés sont les chefs de file de leur groupe politique au sein des commissions parlementaires : répartition des rapports, négociation des amendements, définition de la position du groupe lors des votes, ils sont la cheville ouvrière des compromis politiques.

Les Britanniques, traditionnellement, se concentrent sur les domaines identifiés comme essentiels au Royaume-Uni, quel que soit le parti politique. Dans cette perspective, la présidence du socialiste Claude Moraes à la commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) ou celle de Vicky Ford (ECR) pour le Marché intérieur et la protection du consommateur (IMCO) s'inscrivent très clairement dans une stratégie qui dépasse les clivages politiques. Les Britanniques sont très présents sur les fonctions-clefs avec 23 coordinateurs, dont onze au groupe ECR, qu'ils dominent largement avec les Polonais (20 et 19 députés respectivement contre 8 Allemands pour la troisième délégation) et sept à l' ELDD de Nigel Farage qu'ils « animent » avec le Movimento 5 Stelle de Beppe Grillo (24 et 17 eurodéputés, les autres délégations étant représentées par seulement un ou deux députés). L'influence britannique s'appuie en conséquence sur deux délégations fortes au sein du S&D et du groupe ECR et dispose de quelques postes supplémentaires grâce au groupe composé par Nigel Farage. Cette stratégie demeure fragile, l'activité parlementaire étant négligeable et l'existence sur l'ensemble du mandat de ce groupe incertaine.

Deuxième délégation après les Allemands, les Polonais jouent habilement de leur poids au PPE. Au sein du groupe créé par les conservateurs britanniques (ECR, 70 députés, 3^e force du Parlement), ils ont obtenu la présidence de la sous-commission Défense, sujet stratégique pour la Pologne. Ils détiennent la présidence et un vice-président de la commission Agriculture, secteur prioritaire pour le pays. 42 des 51 eurodéputés polonais siègent au PPE et chez ECR. Avec quatre présidences de commission parlementaire, la délégation polonaise sort clairement parmi les grands bénéficiaires de la nouvelle configuration, qui marque le succès de leur campagne pour les postes à responsabilité – et à forte visibilité ; on ne compte en revanche que 7 coordinateurs. Cela avait déjà été le cas lors du précédent mandat avec Jerzy Buzek élu à la présidence du Parlement européen. S'ils ont bénéficié dans un premier temps du statut du pays le plus important de l'élargissement de 2004, l'effet de surprise ne joue plus et c'est une véritable stratégie collective qui est à l'œuvre.

L'Italie sort renforcée grâce à la victoire de Matteo Renzi aux dernières élections européennes, avec la première délégation du groupe socialiste dont elle obtient la présidence, mais aussi celle, convoitée, de Roberto Gualtieri aux Affaires économiques et monétaires (ECON). Elle pèse moins

au PPE compte tenu des tensions internes à la délégation. Les Italiens n'ont par exemple aucun poste de coordinateur PPE alors qu'ils en sont la quatrième délégation et, sur les 15 coordinateurs italiens, douze siègent parmi les ELDD.

Les cartes seront redistribuées à mi-mandat, fin 2016. La France devrait obtenir une nouvelle présidence de commission avec celle des Transports (TRAN) qui pourrait être attribuée à l'eurodéputée verte Karima Delli.

Éléments de différenciation : le nombre de mandats et l'obtention de postes

Lors d'une précédente étude (4), nous avons démontré que le comportement parlementaire européen suit des habitudes nationales. Le nombre de questions posées, de rapports obtenus ou la présence lors des sessions requiert une certaine période pour définir des tendances et apporter des enseignements. Néanmoins, deux indicateurs constituent des éléments de comparaison lors de la répartition des postes d'influence (5) : le nombre de mandats au Parlement des députés européens français, allemands, britanniques, espagnols, italiens et polonais, au 1^{er} décembre 2014, ainsi que la moyenne des mandats des députés obtenant certains postes pour chacun des six pays de l'échantillon.

A chaque élection, le renouvellement des candidats est une exigence démocratique importante, mais l'influence au sein du Parlement s'inscrit dans une stratégie de long terme par l'enchaînement de plusieurs mandats. L'attitude allemande est régulièrement citée avec l'objectif – informel – de trois mandats : un pour apprendre, un pour appliquer, un pour transmettre. L'implication dans le mandat permet de gagner la confiance de la part des autres députés. Dans l'étude précitée couvrant le mandat 2009-2014, les députés européens français démissionnaires étaient en pourcentage quatre fois plus nombreux que les Allemands (18 contre 4%), ce qui pouvait témoigner d'un intérêt moindre et d'un Parlement « salle d'attente » pour des élus préférant les institutions nationales.

D'après la moyenne du nombre de mandats, l'Allemagne et le Royaume-Uni arrivent en tête avec respectivement 2,48 et 2,23. Environ un tiers des députés allemands de tout bord politique ont trois mandats ou plus, avec une forte présence pour les eurodéputés du PPE (61,7%). Cependant, les Allemands n'oublient pas de renouveler leurs candidats, puisque 32,3% obtiennent leur premier mandat. Le même schéma se présente pour le Royaume-Uni : malgré une entrée massive d'euroseptiques lors du scrutin de mai 2014, les eurodéputés britanniques sont 34,20% à avoir trois mandats ou plus, contre 46,60% de « débutants ».

(4) Charles DE MARCILLY, *op. cit.*

(5) Cette partie est une mise à jour des données de l'étude originale d'Yves BERTONCINI / Thierry CHOPIN, *Élections européennes : L'heure des choix. Le cas de la France*, Note de la Fondation Robert Schuman, n° 45, mai 2009, actualisée par Thierry CHOPIN / Anouk RICHARD, « L'influence de la France au Parlement européen. L'enjeu du choix des candidats », *Policy Paper*, 13 janv. 2014.

La France peine à arriver en troisième place de l'échantillon avec une moyenne de 1,76 mandat, autant que l'Espagne (1,7) et la Pologne (1,76). La France a perdu de son influence avec l'entrée importante de 23 eurodéputés Front national, dont c'est pour la plupart le premier mandat européen. Tout groupe confondu, 45,90% des députés français sont élus pour la première fois, alors que 19% en sont au troisième mandat ou plus. L'écart est plus flagrant dans le groupe S&D puisque 46,10% ont entamé leur premier mandat, alors que seulement 15,40% ont au moins trois mandats. Seuls les eurodéputés français du groupe PPE ont tenté une stratégie de projection sur le long terme puisque 30% des députés en sont à leur premier mandat contre 25% déjà présents depuis trois mandats ou plus.

Ce constat est similaire avec les présidences de groupes politiques, de commissions ou le poste de coordinateur selon le nombre de mandats. 66,7% des présidents de groupe entament au moins leur troisième mandat. C'est également le cas pour les présidents de commission : la moitié a au moins trois mandats, alors que 13,6% n'en sont qu'à leur premier. Un tiers des coordinateurs entament leur premier mandat, 40% leur second mandat et 27,2% leur troisième. Une stratégie de moyen terme est une nécessité pour peser au sein de l'institution.

MEMBRES DE CABINET ET FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE, LA FRANCE DANS LE TRIO DE TÊTE

Le secrétaire général du Conseil, celui du Parlement européen et le chef de cabinet du président de la Commission européenne sont allemands. Si la France ne peut revendiquer un tel « grand chelem », sa présence au sein des cabinets des commissaires et des postes d'encadrement en fait un pilier des institutions.

La France réussit le « mercato » institutionnel au sein des cabinets

Jean-Claude Juncker a suivi les recommandations qui tendaient vers une réorganisation forte du Collège, nécessaire notamment en raison de l'obligation maintenue d'un commissaire par Etat membre inadaptée aux nécessités politiques de l'institution. L'enjeu affiché par J.-C. Juncker est de remettre « le politique » au cœur de la prise de décision. Pour cela, plusieurs changements dans les méthodes de travail sont à noter : une nouvelle architecture du Collège, avec des vice-présidents chargés de projets ; une volonté de se concentrer sur l'essentiel et de limiter le nombre de propositions législatives. Chacun d'entre eux peut s'apparenter à un défi tant le Président compte sur ces innovations organisationnelles pour impulser une nouvelle approche. Pour ce nouveau mandat de 5 ans, qui a débuté le 1^{er} novembre 2014, les mots à retenir pourraient être délégation de pouvoir, responsabilité politique, simplification administrative et

communication. Dans cette nouvelle configuration, Pierre Moscovici s'est vu confier le portefeuille des Affaires économiques et financières, mais sans fonction de vice-président.

Jean-Claude Juncker a souhaité que les commissaires ne puissent s'appuyer que sur sept conseillers – auxquels il faut ajouter un secrétariat –, dont la moitié peuvent être de la même nationalité. Cela a pour conséquence de « laisser » trois postes à d'autres nationalités. A noter, 71,43% des chefs de cabinet ont la même nationalité que leur commissaire.

La composition des cabinets tient compte d'un équilibre entre fonctionnaires européens et externes à l'institution. Le bilan à la suite du changement de Commission européenne est positif lorsqu'on observe la présence française dans les cabinets des commissaires (6). 29 en sont membres en décembre 2014, contre 28 sous la précédente équipe. Ils sont présents au sein de 20 cabinets sur 28. Le seul chef de cabinet français est celui de Pierre Moscovici. En revanche, on compte 5 chefs de cabinets adjoints. Ces données intègrent les « binationaux », qui ne sont pas toujours clairement identifiés et qui peuvent être français par acquisition de nationalité. La Commission reconnaît les nationalités en fonction de la déclaration du candidat lors du concours. Cette donnée peut évoluer et, pour être au plus proche de la réalité, il convient d'en tenir compte. Les chiffres repris ici ne comportent que les membres de cabinets (conseillers), sans comptabiliser les fonctions de support (secrétariat, archives...). Les données ont été collectées en décembre 2014.

On compte 25 membres de cabinet allemands, en poste auprès de 22 commissaires. Ils sont quatre chefs de cabinet (dont celui du président Jean-Claude Juncker) et cinq adjoints, ce qui en fait la première nationalité présente sur ces deux postes stratégiques. La présence allemande se maintient, voire s'amplifie légèrement avec un adjoint de plus.

Les Britanniques ont 3 chefs de cabinet, 3 adjoints, pour un total de 15 membres, les Espagnols 2 et 3 pour 10 membres, les Italiens 1 et 4.

On observe donc 4 membres de cabinet français de plus que les Allemands, en revanche mieux représentés sur les principaux postes de chefs de cabinet, qui forment la cheville ouvrière des Commissaires avant les réunions du Collège. A ce titre, leur poids est prépondérant dans la mise en œuvre politique de l'institution

Les Français ne sont pas présents partout, ce qui entraîne une certaine déception. C'est le cas de l'Élargissement ou de l'Aide au développement, alors que la France en est une des premières contributrices. On peut également regretter cette absence au sein du cabinet de la commissaire belge Marianne Thyssen, en charge des Affaires sociales, mais cela peut s'expliquer par le fait que le directeur général est un Français. Le constat est similaire pour l'Énergie et le Climat, où la présence du Directeur

(6) A ce sujet, cf. Marie HERBET / Jean-Sébastien LEFEBVRE, « Cabinets des commissaires européens : où sont les Français ? », *Contexte*, 6 nov. 2014.

général à la Direction générale Energie a peut-être servi de prétexte pour ne pas offrir de poste à un Français – on note toutefois un ressortissant auprès du vice-président Sefcovic.

Enfin, aucun Français n'est présent auprès de la Haute Représentante. Ce regret est atténué par l'attribution du poste de porte-parole de la Haute Représentante et surtout par la place centrale de Pierre Vimont dans le dispositif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) en tant que Secrétaire général exécutif du SEAE, remplacé par un Français, Alain Le Roy, en janvier 2015.

Un rapport de force stable marqué par des stratégies de placement distinctes

On note un fort taux de reconduction et une certaine stabilité des membres de cabinets. Le taux de reproduction est très fort au sein des équipes. Certains porte-parole de l'équipe sortante sont désormais en charge de la communication de Commissaires. Si chaque nouveau membre du Collège peut souhaiter s'appuyer sur ses conseillers « historiques », ils ont également manifesté le besoin de compter sur des compétences techniques et surtout sur des fins connaisseurs d'une machine institutionnelle interne complexe.

Plusieurs facteurs sont à garder à l'esprit lors de l'analyse de la répartition par nationalité des membres de cabinets, mais surtout des chefs de cabinet ou des chefs adjoints, pierre angulaire du travail de la Commission européenne. Les Commissaires allemand Günther Oettinger et croate Neven Mimica ont par exemple été reconduits et ont repris dans une proportion très importante leurs équipes. C'est le cas notamment de leurs chefs de cabinet. Sept commissaires sortants sont de nouveau dans le Collège présidé par Jean-Claude Juncker, alors que cela avait été le cas de 8 d'entre eux lors du second mandat de la Commission présidée par José Manuel Barroso. Ces 7 commissaires « reconduits » obtiennent des portefeuilles distincts de leur précédent mandat, ce qui peut demander de nouvelles compétences lors du renouvellement. Dans le même esprit, certains membres ont une certaine continuité dans les cabinets et voient leurs portefeuilles de responsabilités élargies. Pour les Commissaires reconduits et qui s'appuient sur les mêmes équipes, des mouvements sont à prévoir dans deux ou trois années.

D'autres Commissaires ont également appliqué une stratégie qu'on pourrait qualifier d'« échange ». Grâce à sa fonction importante – de vice-présidente de la Commission et de Haute Représentante –, Mme Mogherini a pu essayer de s'appuyer sur ce principe pour encourager les autres commissaires à recruter des ressortissants italiens.

Il convient également de constater que le « lien » avec Paris n'est plus la priorité et que les ressortissants allemands sont recherchés. Les Polonais s'inspirent de la stratégie allemande, qui s'appuie sur le réseau, la coordination entre les groupes politiques et les institutions. La répartition des postes et des fonctions reflète la montée en puissance des « nouveaux

Etats » membres et la Pologne en particulier. Les vice-présidents de Jean-Claude Juncker sont tous issus de pays faibles démographiquement – à l’exception de Mme Mogherini, qui dispose toutefois d’un statut particulier en tant que Haute Représentante – (Pays-Bas, Bulgarie, Estonie, Slovaquie, Lettonie et Finlande).

Moins de règles contraignantes pour la composition du cabinet Tusk

Au sein de son cabinet, le Président du Conseil, Donald Tusk, en poste depuis le 1^{er} décembre 2014, a pu s’entourer très nettement d’une majorité de concitoyens polonais, les règles étant moins contraignantes que pour la Commission. Les ressortissants polonais sont présents sur les dossiers importants, notamment ceux qui concernent directement son pays (énergie, défense, etc.).

A noter que le Français Jean-Pierre Vidal est nommé au poste stratégique de conseiller principal sur les questions économiques. Il était déjà membre du cabinet d’Herman Van Rompuy. A la tête de la cellule « Economie » du cabinet du Président, le Français assure ainsi la coordination entre trois conseillers ayant la charge de dossiers importants de l’UE, tels que la gestion des politiques économiques et monétaires, les plans européens de croissance, le Semestre européen, l’emploi, la politique sociale ou la fiscalité. Jean-Pierre Vidal est chargé de tous ces dossiers au sein du G7 et du G20. Son poids n’est donc pas négligeable puisqu’il est susceptible d’accompagner les prises de position du Président du Conseil dans le domaine économique notamment vis-à-vis des Etats membres.

Le personnel des institutions : poids démographique et historique des Etats membres

Présence soutenue de la France à la Commission européenne

Selon les chiffres de la Commission européenne au 1^{er} décembre 2014, les Français représentent 9,6% des 23 681 fonctionnaires de la Commission tous grades confondus. C’est la troisième nationalité derrière la Belgique (4 171 et 17,6%) et l’Italie (2 470, 10,4%), mais devant l’Allemagne (1 974, 8,3%). La France est également dans le trio de tête des Experts nationaux détachés (END) avec l’Allemagne et le Royaume-Uni, qui permettent de mettre à disposition des compétences, souvent techniques, auprès de l’administration européenne. Il s’agit d’un investissement de l’Etat membre, mais qui se justifie pleinement lorsque le fonctionnaire détaché revient vers son administration d’origine renforcé de cette expérience communautaire.

On observe logiquement une présence massive en haut de la hiérarchie car les ressortissants des plus anciens Etats membres peuvent davantage s’appuyer sur des fonctionnaires entrés depuis plusieurs décennies. Sur l’ensemble des administrateurs, les Allemands, Français, Belges et Italiens sont les plus présents. Les mêmes pays sont représentés dans les grades les plus élevés de la Commission en y ajoutant les Britanniques qui, s’ils

sont globalement moins nombreux (685 administrateurs, soit moins que les 747 Polonais) sont assez présents dans les postes d'encadrement, notamment ceux de niveaux AD 13 et 12. Les Français peuvent notamment se prévaloir de 6 directeurs généraux ou directeurs généraux adjoints. Ils étaient 9 en janvier 2010. Actuellement, ils sont actifs dans des domaines importants tels que commerce, concurrence ou énergie, ainsi que sur les domaines économiques. Néanmoins, cette situation devrait s'atténuer en 2015 car trois d'entre eux prennent leur retraite, ce qui conduira à une période de creux.

Si historiquement les directions générales du Budget ou de l'Agriculture étaient convoitées, il semble qu'aujourd'hui l'équilibre est général et que ce sont les domaines de compétences majeurs qui intéressent les fonctionnaires dans la conduite de leur carrière. On remarque malgré tout un intérêt particulier pour le Service européen d'actions extérieures (SEAE). Il faut se féliciter de la présence française au sein de ce service créé par le Traité de Lisbonne qui, s'il a connu des turbulences à ses débuts, devrait trouver son rythme de croisière sous l'impulsion de Mme Mogherini. Les Français forment le premier contingent représenté au sein du SEAE, parmi les administrateurs, mais aussi parmi les Experts nationaux détachés. Cela traduit le fait que les diplomates français croient dans ce projet commun, mais souligne également un véritable effort de la part de la France. En effet, le suivi des carrières, la capacité de proposer des candidats pertinents, de les soutenir et de s'assurer que ces compétences seront valorisées lors du retour auprès de l'administration centrale, tout cela demande une stratégie appropriée. La France a également obtenu certaines victoires au cours de l'année 2014, avec la nomination de chefs de délégation de la Commission auprès de pays tiers.

Le Conseil, le poids historique des Etats

D'un point de vue institutionnel, depuis le 1^{er} novembre 2014 et l'entrée en vigueur des nouvelles règles de vote définies dans le Traité de Lisbonne, la France a vu son influence s'accroître dans l'adoption des décisions du Conseil de l'UE. En effet, la majorité qualifiée se définissant « comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des Etats membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union » (article 16 TUE), la France dispose depuis le 1^{er} novembre 2014 de 12,98% des voix totales du Conseil contre 8,4% (29 voix) précédemment. Ce gain de voix est à relativiser car si son poids s'accroît vis-à-vis des pays moins peuplés, la France perd sa parité historique avec l'Allemagne, laquelle dispose à présent de 15,93% des voix. De plus, jusqu'au 31 mars 2017, tout Etat membre pourra demander, au cas par cas, à ce qu'une décision soit prise selon les règles en vigueur avant le 1^{er} novembre 2014 (définition de la majorité qualifiée définie dans le Traité de Nice).

En soutien de cette nouvelle donne politique, nous pouvons identifier quelques relais d'influence au sein de l'institution. Le plus significatif est le poste de secrétaire général du Conseil de l'UE occupé depuis 2011 par l'Allemand Uwe Corsepius qui a succédé au Français Pierre de Boissieu. Ce poste est hautement stratégique puisqu'il permet de maîtriser très largement l'agenda institutionnel et de peser dans l'obtention de compromis entre les Etats membres, en secondant le Conseil européen. Le départ de Pierre de Boissieu représente donc une perte importante au sein de l'institution européenne qui adopte la majorité des actes législatifs de l'UE.

Les huit directions générales du Conseil de l'UE sont réparties entre les sept Etats membres les plus importants en termes démographiques et économiques. Elles ont donc logiquement à leur tête un Allemand, un Français, un Italien, un Britannique, deux Espagnols et un Finlandais, ce dernier faisant figure d'exception. La tendance selon laquelle les Etats européens présents avant le grand élargissement de 2004 s'imposent dans les catégories de personnel d'encadrement est confirmée. En comptant toutes les catégories de directeur général, directeur général adjoint, directeur et chef d'unité, ce sont ces Etats membres qui comptabilisent le plus grand nombre de personnel avec 124 sur 146 membres. La Belgique compte 16 membres du personnel d'encadrement, l'Allemagne et l'Espagne, 15, la France et le Royaume-Uni, 12. Toutefois, la Belgique a une influence – légèrement – moindre puisque parmi ses 16 ressortissants, 12 sont chefs d'unité et 4 sont directeurs, mais pas de directeur général. Parmi les nouveaux pays, la plupart disposent d'un ou deux membres du personnel encadrant, voire d'aucun pour Chypre. Cependant, la République tchèque et la Pologne ont acquis 4 postes chacune, soit le même score que la Finlande et les Pays-Bas, devant le Luxembourg (3) et la Suède (2). Quant à la France, les données de la fin 2014 démontrent un Etat majeur en quatrième position, parmi les 28 Etats membres, pour le nombre de personnel d'encadrement, avec 1 directeur général, 4 directeurs (soit le maximum pour cette catégorie) et 9 chefs d'unité. Toutefois, l'Allemagne et l'Espagne marquent une légère longueur d'avance numérique. A noter qu'en dépit de son score plus faible, le Royaume-Uni est le seul pays à avoir des membres de personnel d'encadrement dans chaque catégorie.

Personnel d'encadrement du Parlement européen

La tendance déjà présente au Conseil concernant le personnel d'encadrement se confirme au Parlement européen. Les pays les plus importants historiquement ou démographiquement (Belgique, Allemagne, Espagne, France et Italie) ont la majorité des postes, 183 sur 326. La France et l'Espagne sont en tête avec 42 postes pour chaque pays, suivies de l'Allemagne (36), l'Italie (33), la Belgique (30), et les Britanniques (19 postes). Les pays issus des élargissements successifs de 2004, 2008 et 2013 disposent de 45 postes, dont 6 pour la Pologne et 4 pour la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Toutefois, parmi ces postes acquis,

aucun ne fait partie de la catégorie « directeur général ». En effet, les pays qui ont obtenu ces postes sont ceux qui ont un poids démographique important comme l'Espagne, la France ou l'Italie, qui ont 2 postes chacun, ou ceux membres de l'UE depuis deux décennies, comme l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou la Grèce. Quant à la catégorie des directeurs, ils proviennent aussi des pays politiquement influents, à l'exception de la Hongrie, de la Slovénie et la Pologne. Au sein des services du Parlement, la France a réussi à s'imposer à la première place contrairement à d'autres administrations, où elle se place souvent derrière l'Allemagne, l'Espagne ou la Belgique.

* *
*

Le déclin annoncé de la présence française est à pondérer en fonction des institutions et des domaines étudiés. Le résultat des élections européennes a eu un impact significatif pour l'obtention des postes à responsabilités au sein du Parlement. L'activité, la présence sur le long terme ou la faible médiatisation des questions européennes ne semblent pas mobiliser les politiques de tout bord pour s'inscrire dans une stratégie durable. Si des exemples positifs d'activités parlementaires pourraient être cités, ils ne sont pas suffisamment nombreux pour soutenir une action globale d'influence pertinente. En revanche, les Français ont su tirer leur épingle du jeu pour maintenir une présence significative dans les cabinets des commissaires et pour les postes d'encadrement de la fonction publique européenne. C'est la combinaison politique et administrative qui marque la présence et l'influence sur l'échiquier bruxellois. Il est souhaitable que l'obtention de rapports de fond pertinents par les eurodéputés français lors de cette législature compense le manque de relais forts.

ANNEXE

**Tableau de répartition des postes à responsabilités
par nationalité au parlement européen, déc. 2014**

Nationalité	Présidence PE	VPPE	Présidence de Commission	VP Commission	Présidence groupe	VP groupe	Coordinateur	Total
Allemagne	1	2	5	13	3	4	28	56
Autriche		1				1	3	5
Belgique				2	2	1	3	8
Bulgarie			1	1		3		5
Chypre						1		1
Croatie							2	2
Danemark				2		1	3	6
Espagne		1	2	4		5	7	19
Estonie						1	2	3
Finlande		1		2		1	3	7
France		1	2	9		6	8	26
Grèce		1		1		1	1	4
Hongrie		1		6		2	1	10
Irlande		1					1	2
Italie		2	3	6	2	2	14	29
Lettonie				1		1	2	4
Lituanie						2		2
Luxembourg				1			2	3
Malte				2			1	3
Pays-Bas				1		2	7	10
Pologne		1	4	8		3	6	22
Portugal				3		2	3	8
Rep. tch.			1	7		2	3	13
Roumanie		2		8		3	2	15
Royaume-Uni			3	4	2	1	18	28
Slovaquie				2				2
Slovénie				2		1		3
Suède			1	3		3	5	12
Total	1	14	**22	88	9	48	*125	308

Notes : - Les données ont été collectées pour la Fondation Robert Schuman par l'auteur en juillet 2014, mises à jour par Guillaume Anglars et Aude Prenassi en novembre 2014, sur la base des données publiques du Parlement européen et des groupes politiques ; les calculs et pourcentages sont les nôtres et n'engagent pas les institutions mentionnées.

* absence de coordinateurs GUE pour certaines commissions

** 22 commissions et sous-commissions