

Question d'Europe

n°348

16 mars 2015

L'influence par la présence dans les institutions européennes,

2014 une année de renouvellement dans la continuité pour les Français

Charles de Marcilly

Résumé :

Membre fondateur, seconde économie de la zone euro, pays moteur dans la plupart des décisions importantes, la France possède une présence et une influence d'abord historique au sein de l'Union européenne. Forte de cette expérience, 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, 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 réelle indépendance vis-à-vis des Etats membres dans le cadre du débat législatif et politique. La nomination de la nouvelle Commission, entrée en fonction le 1er novembre 2014, a été l'occasion d'une nouvelle redistribution des cartes politiques. Au Conseil, c'est le poids des pays, des présidences et du jeu diplomatique qui prime.

Cette étude s'attache à définir quels sont les résultats de cette nouvelle donne institutionnelle et les enseignements que l'on peut en tirer. Elle se concentre essentiellement sur les trois institutions précitées mais d'autres leviers d'influence existent tels que la présence dans les agences de l'Union, 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, montre 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.[1]

I. UNE PRÉSENCE POLITIQUE AU PARLEMENT EUROPÉEN EN REcul À LA SUITE DES DERNIÈRES ÉLECTIONS

" Cette fois-ci, c'est différent " annonçait le slogan du Parlement européen pour les élections de mai 2014. La législature 2009-2014[2] a pourtant déjà apporté de nombreux changements. Cette législature était

1. Selon un rapport de l'European Council on Foreign Relations, *l'influence française sur la scène internationale décline en 2014 alors qu'elle était en 2013 leader sur 12 thèmes majeurs*. In *European Foreign Policy Scorecard 2015* www.ecfr.eu
2. *Question d'Europe n° 308, Bilan et enseignements de la 7e législature du Parlement européen, 2009-2014*, Charles de Marcilly, Fondation Robert Schuman, avril 2014

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 anti-contrefaçon ACTA. Ils deviennent une véritable caisse de résonance citoyenne comme les débats sur le Traité transatlantique (TTIP) ou les auditions 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 et 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 procédure communautaire.

Contrairement à l'Allemagne, l'Italie ou même la Pologne qui a très clairement progressé dans l'obtention des postes à responsabilités[3], 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 convoités. Sur cet échiquier aux règles multiples, parfois tacites, la délégation française n'a pas réussi à tirer son épingle du jeu.

Annexe 1 : Répartition des postes à responsabilités par nationalité au Parlement européen, décembre 2014

Nationalité	Présidence PE	VP PE	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

3. Cette partie développe notre article publié dans La Tribune, « Influence au Parlement européen, et les nominés sont... », 23 juillet 2014

Malte				2			1	3
Pays-Bas				1		2	7	10
Pologne		1	4	8		3	6	21
Portugal				3		2	3	8
Rep.tchèque			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

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.

*absence de coordinateurs GUE pour certaines commissions

**22 commissions et sous-commissions

Les groupes politiques attribuent les postes

Les députés européens se regroupent en fonction de leurs affinités politiques : en décembre 2014, 7 groupes politiques existent auxquels s'ajoutent les non-inscrits. Le Parti Populaire Européen (PPE) rassemble 221 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, 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. Le résultat des dernières élections européennes en France, avec l'élection de 23 députés du Front National sur les 74 députés français élus, est donc le premier facteur explicatif d'un recul logique/mathématique de la présence politique de la France au Parlement européen. En effet, pour constituer un groupe politique, il faut 25 députés, élus dans au moins un quart des Etats 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, 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 et notamment pour les partis populistes. Dans ce cadre, les 23 députés FN, qui ne sont pas parvenus à rejoindre ou à créer un groupe politique, siègent en non-inscrits et ne peuvent donc prétendre à des postes au sein du Parlement européen. Par conséquent, l'obtention potentielle de postes par des députés français s'est limitée aux 51 autres parlementaires français qui siègent dans des groupes politiques.

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 1er 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 les effectifs d'une délégation nationale sont nombreux au sein d'un

groupe, plus elle peut faire entendre sa voix et peser sur les décisions et les nominations. Les Italiens ont obtenu logiquement la présidence du groupe S&D avec l'appui de leurs 31 élus, contre 27 Allemands, 20 Britanniques, et...13 Français - derrière les délégations espagnoles ou roumaines. Troisième délégation PPE, seconde 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 puisqu'aucun d'entre eux ne détient la majorité. A l'exception d'une « grande coalition » associant PPE (221 députés) et S&D (191), toute autre configuration requiert au moins 3, voire 4 groupes politiques pour obtenir la majorité absolue de 376 élus.

Les Français moins influents politiquement

Alors que la France occupait 30 postes à « responsabilité » sous la 7e législature (l'Allemagne 48, le Royaume-Uni 36, l'Italie 26), elle en perd 4 sous la 8e 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[4].

Parmi les 74 députés français élus au Parlement européen[5], près de 33,8% accèdent aux postes importants contre 39,7% des députés italiens, 43,2% de la délégation polonaise et 58,3% des députés allemands.

Avec 74 députés, répartis dans six groupes plus les 23 non-inscrits, la France se retrouve en termes 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 ayant pris ses fonctions le 1er 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 2 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. Elisabeth Morin-Chartier (PPE), questeur, et Sylvie Guillaume (S&D), vice-présidente, sont accompagnées de 3 députés allemands (le président et deux vice-présidents), 3 Polonais, 2 Italiens et 2 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 5 présidences, les Polonais 4, les Italiens et les Britanniques 3, alors que les Espagnols et les Français en obtiennent 2. C'est deux fois moins que lors de la précédente législature. Alain Cadec (PPE) préside celle de la pêche tandis que l'ancien ministre de l'Économie et des Finances Jean

4. 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.

5. Pour un panorama complet de l'ensemble des députés européens français et leurs postes, voir le 6ème numéro de la Lettre du SGAE du 23 septembre 2014 « le renouvellement des institutions européennes »

Arthuis (ALDE) est à la tête de celle des budgets grâce à son expérience reconnue, forgée notamment par dix années à la présidence de la commission des finances du Sénat français. 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 9 vice-présidences de commissions tandis que l'Allemagne en obtient 13 (+4 par rapport à la 7e 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 conscience collective de l'intérêt du travail parlementaire européen qui en font la première force. A titre d'exemple, on notera que 32 Allemands sont coordinateurs dont 9 dans chacun des deux premiers groupes parlementaires contre 10 pour l'ensemble des Français (dont un au PPE [6], Constance Le Grip, en commission des Droits de la Femme et de l'Égalité des Genres, 3 chez les Verts[7], 3 chez les Libéraux[8], aucun chez les S&D). Méconnus des non spécialistes, les coordinateurs, appellation "européenne" des coordonnateurs, 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 de Claude Moraes (S&D) 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 11 au groupe ECR qu'ils dominent largement avec les Polonais (20 et 19 députés respectivement contre 8 Allemands pour la 3e délégation), et 7 à l'ELDD de Nigel Farage, qu'ils « animent » avec le M5S de Beppe Grillo (24 et 17 députés, les autres délégations étant représentées par seulement un ou deux députés). L'influence britannique s'appuie en conséquence sur deux délégations fortes au sein des groupes S&D et ECR et dispose de quelques postes supplémentaires grâce au groupe composé par Nigel Farage. Cette stratégie demeure fragile, l'activité parlementaire de ce dernier étant peu importante, et l'existence, durant l'ensemble du mandat, de ce groupe, incertaine.

Seconde 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, 3e 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 députés polonais siègent aux groupes PPE et ECR. Avec 4 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 du Partito Democratico aux dernières élections européennes avec la première délégation du groupe S&D dont elle obtient la présidence, mais aussi celle, convoitée, de Roberto Gualtieri aux Affaires économiques et monétaires (ECON). Le poids de l'Italie au sein du groupe PPE semble moins important compte tenu des tensions internes à la délégation, même si Antonio Tajani est vice-président du Parlement. Les Italiens n'ont par exemple aucun

6. Arnaud Danjean est vice-coordonnateur en commission des affaires étrangères
7. Yannick Jadot, Karima Delli, et Pascal Durant. Ce dernier est coordonnateur dans deux commissions -Marché intérieur et protection des consommateurs, et Affaires constitutionnelles-
8. Nathalie Griesbeck -Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures-, Sylvie Goulard -Affaires économiques et monétaires-, Jean-Marie Cavada -Affaires juridiques-

poste de coordinateur PPE alors qu'ils en sont la 4e délégation. Parmi les 15 coordinateurs italiens, 12 siègent à l'ELDD.

Les cartes seront redistribuées à mi-mandat, fin 2016. La France pourrait obtenir de nouveaux postes.

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

Lors d'une précédente étude[9], 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[10] : le nombre de mandats au Parlement des députés européens français, allemands, britanniques, espagnols, italiens et polonais, au 1er décembre 2014 ainsi que la moyenne des mandats des députés obtenant certains postes pour chacun des 6 pays de l'échantillon.

Annexe 2 : Nombre de mandats au Parlement européen pour les députés de 6 pays cibles

Pays	Nombres de mandats	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Pologne
Tout groupe politique	Moyenne	1.76	2.48	2.23	1.7	1.45	1.76
	1	45.90%	32.3%	46.60%	55.6%	69.9%	47.1%
	2	35.10%	31.2%	19.20%	24%	19.2%	29.4%
	3 ou +	19.00%	36.5%	34.20%	20.40%	10.9%	23.5%
Groupe PPE	1	30%	11.8%	-	17.6%	52.9%	39.1%
	2	45%	26.5%	-	35.3%	29.4%	34.8%
	3 ou +	25%	61.7%	-	47.1%	17.7%	26.1%
Groupe S&D	1	46.10%	33.3%	50%	42.9%	71%	20%
	2	38.50%	33.3%	5%	35.7%	19.3%	20%
	3 ou +	15.40%	33.3%	45%	21.4%	9.7%	60.00%

Mise à jour des données par Aude Prenassi du tableau n°1 de l'étude originale d'Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Note de la Fondation Robert Schuman, n°45, mai 2009, actualisée dans L'influence de la France au Parlement européen, L'enjeu du choix des candidats, Policy paper du 13 janvier 2014, Thierry Chopin & Anouk Richard

9. Question d'Europe n° 308, Bilan et enseignements de la 7e législature du Parlement européen, 2009-2014, Charles de Marilly, Fondation Robert Schuman

10. Cette partie est une mise à jour des données par Aude Prenassi de l'étude originale de Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Note de la Fondation Robert Schuman, n°45, mai 2009, actualisée dans L'influence de la France au Parlement européen, L'enjeu du choix des candidats, Policy paper du 13 janvier 2014, Thierry Chopin & Anouk Richard

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 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 3 mandats ou plus, avec une forte présence pour les députés du PPE (61,7%). Cependant, ils 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'euroscéptiques lors du scrutin de mai 2014, les députés britanniques sont 34,2% à avoir 3 mandats ou plus, contre 46,6% de « débutants ». La France peine à arriver en 3e place de l'échantillon avec une moyenne de 1,76 mandat, autant que l'Espagne (1,7) et la Pologne (1,76). Tout groupe confondu, 45,9% des députés français sont élus pour la première fois alors que 19% en sont au 3e mandat ou plus. L'écart est plus flagrant dans le groupe S&D puisque 46,1% ont entamé leur premier mandat alors que seulement 15,4% en sont au moins à 3 mandats. Seuls les députés 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 3 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 3e mandat. C'est également le cas pour les présidents de commission : la moitié a au moins 3 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.

Annexe 3 : Nombre de mandats et influence au Parlement européen

	Poste	1 mandat	2 mandats	3 mandats et plus
Accès aux postes	Président groupes politiques	11.1%	22.2%	66.7%
	Président Commissions	13.6%	36.4%	50%
	Coordinateurs	32.8%	40%	27.2%

Mise à jour des données par Aude Prenassi du tableau n°2 de l'étude originale d'Yves Bertoncini et Thierry Chopin, Élections européennes : l'heure des choix. Le cas de la France, Note de la Fondation Robert Schuman, n°45, mai 2009, actualisée dans L'influence de la France au Parlement européen, L'enjeu du choix des candidats, Policy paper du 13 janvier 2014, Thierry Chopin & Anouk Richard

II. 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.

A. Les Français maintiennent une forte présence au sein des cabinets des commissaires

Jean-Claude Juncker a suivi les recommandations qui appelaient à une réorganisation du Collège, nécessaire notamment en raison de l'obligation maintenue

d'un Commissaire par Etat membre, inadaptée aux nécessités politiques de l'institution. Le souhait de 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 imposer une nouvelle approche. Pour ce nouveau mandat de 5 ans qui a débuté le 1er novembre 2014, les mots à retenir pourraient être délégation de pouvoir, responsabilité politique, simplification administrative et communication. Dans cette nouvelle configuration, le Français 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. Ceci a pour conséquence de « laisser » trois postes à d'autres nationalités. Fait notable, 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 lorsque l'on observe le nombre de Français au sein des cabinets des commissaires[11]. En décembre 2014, 29 en sont membres contre 28 sous la précédente équipe[12]. 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 cabinet adjoints. Ces données intègrent les « binationaux » qui ne sont pas toujours clairement identifiés et qui peuvent être Français par acquisition de nationalité. Cette donnée peut donc 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 cabinet (conseillers) sans comptabiliser les fonctions de support (secrétariat, archives). Les données ont été collectées en décembre 2014.

On compte 25 Allemands, en poste auprès de 22 commissaires. Ils sont 4 chefs de cabinet (dont celui du président Jean-Claude Juncker) et 5 adjoints ce qui en fait la première nationalité présente sur ces deux postes stratégiques. La présence allemande 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.

Au sein de la Commission européenne, il y a donc 4 membres de cabinet français de plus que les Allemands. Ces derniers sont 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 des politiques de l'Union.

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 Marianne Thyssen, en charge des affaires sociales, mais ceci peut s'expliquer par le fait que le directeur général est un Français. Constat similaire pour l'énergie et le climat où la présence du Directeur général à la DG énergie a peut-être servi de prétexte pour ne pas offrir de poste à un Français (on note toutefois un ressortissant auprès du Vice-président Maros Sefcovic).

Enfin, aucun Français n'est formellement présent au sein du cabinet de la Haute représentante. Ce « regret » est atténué par l'attribution à une Française du poste de porte-parole et surtout par la place d'Alain Le Roy dans le dispositif du SEAE en tant que Secrétaire Général exécutif en remplacement de Pierre Vimont[13].

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 cabinet. Certains porte-paroles 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 de fins connaisseurs d'une machinerie institutionnelle interne complexe.

Plusieurs facteurs sont à garder à l'esprit lors de l'analyse de la répartition par nationalité des membres de cabinet, 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 leur chef de cabinet. Sept commissaires sortants sont de nouveau dans le Collège présidé par Jean-Claude Juncker alors que cela avait été le cas de

11. Voir à ce sujet l'article de Marie Herbet et Jean-Sébastien Lefebvre, *Cabinets des commissaires européens : où sont les Français ?*, Contexte, 6 novembre 2014

12. Lors du mandat précédent les porte-paroles étaient rattachés directement auprès d'un Commissaire ce qui n'est plus le cas

13. Communiqué du service européen pour l'action extérieure du 7 janvier 2015.

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 leur portefeuille de responsabilités élargi. Pour les commissaires reconduits, et qui s'appuient sur les mêmes équipes, des mouvements sont à prévoir dans deux ou trois ans.

D'autres commissaires ont également appliqué une stratégie que l'on pourrait qualifier « d'échange ». Grâce à sa fonction importante (de Vice-présidente de la Commission et de Haute représentante), Federica 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 de la Pologne en particulier. Pour mémoire, les Vice-présidents de Jean-Claude Juncker sont tous issus de pays de petite taille - à l'exception de Mme Mogherini mais qui dispose 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 de Donald Tusk

Au sein de son cabinet, le Président du Conseil européen, Donald Tusk, en poste depuis le 1er décembre 2014, a pu s'entourer très nettement d'une majorité de concitoyens polonais, les règles étant moins contraignantes que pour la Commission. Ils 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 « économie » du cabinet du Président, le Français assure ainsi la coordination entre trois conseillers ayant la charge de dossiers importants 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 ainsi associé aux prises de position du Président du Conseil européen dans le domaine économique notamment vis-à-vis des Etats membres.

B. Le personnel des institutions : poids démographique et historique des Etats

Présence soutenue de la France au sein de la Commission européenne

Selon les chiffres de la Commission européenne au 1er décembre 2014[14], les Français représentent 9,6% des 23 681 fonctionnaires de la Commission, tous grades confondus. C'est la troisième nationalité derrière la Belgique (17,6%) et l'Italie (10,4%) mais devant l'Allemagne (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 des ressortissants des plus anciens Etats membres en haut de la hiérarchie de la Commission européenne, car ces derniers 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

14. Les données ont été collectées en décembre 2014. Une mise à jour est disponible sur le site internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_grade_en.pdf

Britanniques qui, s'ils sont globalement moins nombreux (685 administrateurs soit moins que les 747 Polonais) sont assez présents dans les postes d'encadrement et notamment de niveau 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 comme le commerce, la concurrence ou l'énergie ainsi que sur les domaines économiques. Néanmoins, cette situation devrait s'atténuer en 2015 car trois d'entre eux prennent leur retraite.

Si historiquement les directions générales du budget ou de l'agriculture étaient convoitées, il semble que 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 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 Federica Mogherini. Les Français forment le premier contingent représenté au sein du SEAE, parmi les administrateurs, mais aussi parmi les END. Ceci pourrait traduire le fait que les diplomates français ont confiance dans ce projet commun mais cela souligne également un véritable effort de la part de la France. En effet, le suivi des carrières, la capacité de proposer des candidats correspondant aux profils recherchés, de les soutenir et de s'assurer que ces compétences sont valorisées lors du retour auprès de l'administration centrale, demande une stratégie appropriée. La France est également très présente 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 1er 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. En effet, la France dispose depuis le 1er novembre 2014 de 12,98% des voix du Conseil contre 8,4% (29 voix) précédemment. Ce gain de voix est à relativiser car si son poids augmente vis-à-vis des pays moins peuplés, la France perd sa parité historique avec l'Allemagne qui 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 1er novembre 2014

(définition de la majorité qualifiée définie dans le traité de Nice) et non à la majorité qualifiée ou simple. La majorité qualifiée se définit « comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil comprenant au moins 15 d'entre eux et représentant des Etats membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union » (article 16 TUE).

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 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 mais aussi de peser dans l'obtention de compromis entre les Etats membres, en secondant le Conseil européen. La succession d'Uwe Corsepius est ouverte puisque son mandat prend fin le 30 juin 2015 et qu'il a annoncé son retour auprès de la Chancelière Merkel [15].

Les huit directions générales du Conseil sont réparties entre les 7 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 qui fait figure d'exception. La tendance selon laquelle les Etats 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-moins 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 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, elle pointe en 4e position parmi les 28 Etats membres, pour le nombre de personnels d'encadrement avec 1 directeur général, 4 directeurs (soit le maximum pour cette catégorie) et 9 chefs d'unité. Toutefois, l'Allemagne

15. Communiqué de presse du 13 mars 2015 du secrétariat général du Conseil, affaires institutionnelles, 115/15

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 présente au Conseil concernant le personnel d'encadrement se confirme au Parlement. Les pays les plus importants historiquement ou démographiquement (Belgique, Allemagne, Espagne, France et Italie) occupent la majorité des postes de responsabilité, 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 le Royaume-Uni (19). Les pays issus des élargissements successifs de 2004, 2007 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 les pays qui ont un poids démographique important comme l'Espagne, la France ou l'Italie qui ont 2 postes chacun ou qui sont membres depuis deux décennies comme l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou la Grèce. Quant à la catégorie des directeurs, ils proviennent aussi de pays politiquement influents à l'exception de la Hongrie, de la Slovaquie 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.

CONCLUSION

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 négatif réel sur l'obtention par des députés français de postes à responsabilité 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 tous bords 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 (ayant une réelle importance législative) par les députés français lors de cette législature, compense le manque de relais forts.[16]

Charles de Marcilly,

Responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation

16. L'auteur remercie vivement Aude Prenassi et Guillaume Anglars pour leur aide précieuse ainsi que Thierry Chopin pour sa relecture attentive.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

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.

Annexe 4 : Postes d'encadrement par nationalité au Conseil de l'Union européenne

Pays	Personnel d'encadrement				Total
	Directeur général	Directeur général adjoint	Directeur	Chef d'unité	
Belgique			4	12	16
Bulgarie				1	1
République tchèque			2	2	4
Danemark				6	6
Allemagne	1		4	10	15
Estonie				1	1
Irlande			2	1	3
Grèce			1	2	3
Espagne	2		2	11	15
France	1		4	9	14
Croatie				1	1
Italie	1		3	8	12
Chypre					
Lettonie				1	1
Lituanie				1	1
Luxembourg		1	1	1	3
Hongrie			2	1	3
Malte				1	1
Pays-Bas			1	3	4
Autriche			2	4	6
Pologne	1			3	4
Portugal		1	1	7	9
Roumanie			1	1	2
Slovénie				1	1
Slovaquie				2	2
Finlande	1			3	4
Suède				2	2
Royaume-Uni	1	1	3	7	12
Total	8	3	33	102	146

Source: Bureau des effectifs du Conseil de l'Union européenne, décembre 2014

Annexe 5 : Postes d'encadrement par nationalité au Parlement européen

01/12/2014	Chefs d'unité
Pays	Nombre
Autriche	7
Belgique	24
Bulgarie	3
R.thèque	4
Allemagne	27
Danemark	8
Estonie	2
Espagne	35
Finlande	10
France	33
Royaume-Uni	16
Grèce	13
Croatie	1
Hongrie	2
Irlande	5
Italie	25
Lituanie	3
Luxembourg	2
Lettonie	3
Malte	2
Pays-bas	9
Pologne	4
Portugal	14
Roumanie	3
Suède	7
Slovénie	2
Slovaquie	4
Total	268

01/12/2014	Directeurs
Pays	Nombre
Belgique	5
Allemagne	8
Danemark	2
Espagne	5
Finlande	1
France	7
Royaume-Uni	2
Hongrie	1
Italie	6
Pays-Bas	3
Pologne	2
Portugal	3
Slovénie	2
Total	47

01/12/2014	Directeurs gén.
Pays	Nombre
Autriche	1
Belgique	1
Allemagne	1
Espagne	2
France	2
Royaume-Uni	1
Grèce	1
Italie	1
Total	11

Source: Parlement européen, décembre 2014