

La présence des Français au sein des institutions communautaires : du mythe à la réalité

Thierry Chopin – directeur des études de la Fondation Robert Schuman, Professeur au Collège d'Europe (Bruges) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po)

Marek Kubista – diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po)

Résumé

Alors que de nombreux articles ou rapports stigmatisent la baisse de l'influence française au sein des institutions communautaires, l'état des lieux factuel de la présence des Français en termes de présence politique et administrative semble, au contraire, infirmer ces critiques. La présence politique des Français demeure privilégiée à la Commission européenne (cabinets des commissaires), au Conseil des ministres et au Conseil européen. De même, la présence administrative est très forte particulièrement à la Commission européenne où les postes d'encadrement sont largement occupés par des Français. Néanmoins, la présence politique des Français est plus mitigée au Parlement européen, principalement au sein des commissions parlementaires où les Allemands et les Britanniques sont bien mieux représentés aux postes clefs. Toutefois, la présence nationale ne peut se mesurer uniquement à l'intérieur de chacune des institutions ; il convient aussi de prendre en compte les équilibres interinstitutionnels afin d'avoir une vision d'ensemble.

Introduction

La mise en place de la nouvelle Commission investie le 9 février dernier par le Parlement européen, issu des élections des 4-7 juin 2009, ouvre une nouvelle séquence politique, au moment où le traité de Lisbonne entre en vigueur. Dans ce contexte politique et institutionnel renouvelé, au-delà de la seule organisation institutionnelle des rapports de pouvoir entre institutions communautaires, il convient d'établir un bilan de la représentation des Etats membres au sein de celles-ci. Les Etats déploient également des stratégies politiques d'influence au sein de l'Union européenne.

La notion d'« influence » est composite et il existe de nombreux ressorts de l'influence de tel ou tel Etat membre à l'échelle européenne. Présence au sein des institutions communautaires, capacités de « leadership » politique, définition d'une stratégie claire, respect des engagements communautaires, qualité de l'administration, etc. nourrissent des formes d'influence à l'échelle de l'Union. Or ces dernières années, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, nombreux sont les rapports et les articles de presse qui ont stigmatisé la fin de l'« âge d'or » de l'influence française face à un modèle anglo-saxon prédominant. Qu'en est-il réellement dans le contexte de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et de la mise en place des institutions communautaires renouvelées ?

Cette étude dresse un état des lieux au regard de la présence des Français au sein des différentes institutions communautaires. Dans cette perspective, celle-ci doit être évaluée à partir de deux registres distincts, politique et administratif, mais également d'un point de vue interinstitutionnel, tant à la Commission, au Conseil qu'au Parlement européen, comme à la Banque centrale européenne (BCE), à la Cour de Justice et au sein des agences de l'Union.

Les développements qui suivent proposent une évaluation quantitative transversale de la présence des Français en la rapportant à celle des ressortissants des autres « grands » Etats membres de l'Union, notamment de l'Allemagne et du Royaume-Uni et en nous efforçant d'établir, dans la mesure des données disponibles, une comparaison avec l'état de la présence des Français au sein de l'Union dans la période précédant le renouvellement actuel des institutions communautaires.

1. Une présence politique globalement positive

Dès le début de la construction européenne, la France, pays fondateur, a eu une présence significative au sein des institutions européennes : deux Français ont présidé la Commission européenne (François-Xavier Ortoli et Jacques Delors) et le Parlement européen a été présidé par un(e) Français(e) à six reprises¹. Néanmoins, la présence ne se mesure pas uniquement par l'occupation de postes à haute responsabilité mais également par la présence au sein des cabinets des commissaires, des commissions parlementaires et autre lieux moins médiatiques mais essentiels de la vie politique européenne.

A la Commission européenne : une forte représentation au sein des cabinets

- Alors qu'elle comptait, comme les autres « grands » Etats de l'Union², 2 commissaires sur les 20 qui formaient le collège bruxellois au cours des dix dernières années, la France n'a disposé, comme l'ensemble des autres Etats membres, que d'un seul commissaire pendant la mandature 2004-2009. De plus, le traité de Lisbonne devait réduire le nombre de commissaires pour qu'il soit égal aux deux tiers du nombre d'Etats membres, mais le Conseil européen a décidé d'amender le traité suite à l'échec du référendum de juin 2008 en Irlande et de conserver le principe d'un commissaire par Etat membre. Concernant la distribution des portefeuilles, un Français, Michel Barnier, a obtenu le portefeuille du Marché intérieur et des services financiers, poste détenu dans la Commission précédente par l'Irlandais Charlie McCreevy.

- En deuxième lieu, les postes dans les cabinets (chef de cabinet, chef de cabinet adjoint et membres) sont également des postes clefs car ces derniers sont les conseillers des Commissaires et maintes décisions sont prises lors de la réunion des chefs de cabinet. Quantitativement, les Français occupaient les premières places dans la Commission Barroso I (en 2009, 23 membres répartis dans 19 cabinets, 28 en comptant les binationaux répartis dans 21 cabinets) et la conservent dans la nouvelle Commission avec également 23 membres répartis dans 20 cabinets. Non seulement les Français accroissent leur présence dans le nombre de cabinets par rapport à 2009, mais ce chiffre est également supérieur à celui des autres pays : 22 Allemands sont répartis dans 19 cabinets tandis que 18 Britanniques sont répartis dans 13 cabinets. Une note interne de la Commission européenne précisait même que les Français étaient surreprésentés dans les cabinets³. Néanmoins, en nombre de chefs de cabinet, les Allemands et les Britanniques resteraient mieux placés que les Français: 4 Allemands dont le cabinet du Président de la Commission, l'Energie et la « Justice, droits fondamentaux et

¹ Robert Schuman (1958-1960), Alain Poher (1966-1969), Georges Spénale (1975-1977), Simone Veil (1979-1982), Pierre Pflimlin (1984-1987), Nicole Fontaine (1999-2002).

² Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni ont eu longtemps le privilège de désigner deux commissaires, contre un seul pour les autres pays. Ils y ont renoncé à Nice en décembre 2000.

³ Euractiv, "Barroso pousse à un remaniement des cabinets des commissaires", 21 janvier 2010.

citoyenneté », 5 Britanniques dont la Fiscalité et les Affaires étrangères, et 2 Français: le Marché intérieur et Education/Culture. Si l'on examine le nombre de chefs de cabinet adjoints, les Français seraient cependant être mieux placés en termes quantitatifs (5 Français, 4 Allemands et aucun Britannique) mais également en termes qualitatifs (Concurrence, Affaires économiques et monétaires, Energie et Affaires intérieures). A titre de comparaison, la Commission de 2009 incluait déjà 2 chefs de cabinet mais 7 chefs de cabinet adjoints français. 14 autres Français étaient membres des cabinets contre 16 dans la nouvelle Commission ce qui fait que le total s'élève à 23 (hors binationaux). La présence des Français est donc loin de décliner comme on a pu le lire⁴.

- En revanche, le choix des porte-parole peut être une question sensible en termes de pluralité linguistique. En effet, sur les 27 porte-parole, il semblerait que 7 seraient Britanniques et 4 Irlandais, tandis qu'il n'y aurait que 3 Français, 3 Allemands et un Espagnol. Ce déséquilibre au profit notamment des anglophones a engendré une protestation de nombreux pays sous-représentés, alors que ce service est un outil de communication externe stratégique de la Commission⁵.

- En dernier lieu, le poste de Secrétaire général est occupée depuis 2005 par une Irlandaise, Catherine Day. Le rôle de la Secrétaire générale est essentiel car, disposant de sa propre administration, elle veille au respect des priorités politiques générales de la Commission, établit la planification stratégique et coordonne la position de la Commission avec celles des autres institutions. La Secrétaire générale peut être considérée comme le bras droit du Président de la Commission. A noter qu'un Français est Secrétaire général adjoint avec un Néerlandais.

Tableau 1 - Membres des cabinets des Commissaires

Nationalité	Nombre
Français	23 (dont 2 chefs de cabinet et 5 chefs de cabinet adjoints) répartis dans 20 cabinets.
Allemands	22 (dont 4 chefs de cabinet et 4 chefs de cabinet adjoints) répartis dans 19 cabinets
Britanniques	18 (dont 5 chefs de cabinet et 0 chefs de cabinet adjoints) répartis dans 13 cabinets
Italiens	12 (dont 1 chef de cabinet et 1 chef de cabinet adjoint) répartis dans 7 cabinets
Portugais	11 (dont 1 chef de cabinet et 1 chef de cabinet adjoint) répartis dans 8 cabinets
Belges	10 (dont 2 chefs de cabinet et 1 chef de cabinet adjoint) répartis dans 10 cabinets
Polonais	9 (dont 0 chef de cabinet et 1 chef de cabinet adjoint) répartis dans 8 cabinets
Espagnols	8 (dont 1 chef de cabinet et 3 chefs de cabinet adjoints) répartis dans 6 cabinets

Source : Secrétariat Général des Affaires européennes (SGAE) / Représentation permanente de la France auprès de l'UE (RPUE), 15 février 2010

⁴ J. Quatremer, "L'influence peau de chagrin de la France à Bruxelles" in *Coulisses de Bruxelles*, 29 juillet et 6 septembre 2009.

⁵ Données de J. Quatremer, "La Commission Barroso II engluée dans son anglophonie" in *Coulisses de Bruxelles*, 15 février 2010

Au Conseil des ministres et au Conseil européen : une présence de premier ordre

- En ce qui concerne le Conseil des ministres, le traité de Lisbonne étend la majorité qualifiée à de nombreux domaines ce qui réduit le pouvoir de veto des Etats membres⁶. Au sein du Conseil, un système de pondération des voix définit la présence des Etats en fonction de leurs poids. Dans le système du traité de Nice, la France avait le même nombre de voix que l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, à savoir 29. Une nouvelle règle dite de la double majorité est prévue pour 2014 : pour être adoptée, une décision devra réunir 55% des Etats membres représentant 65% de la population. Cette redistribution du pouvoir bénéficie simultanément aux Etats les plus peuplés et les moins peuplés, car elle repose sur un critère démographique qui avantage les grands Etats et sur un critère étatique qui donne un poids supplémentaire aux petits Etats. Ainsi, la France et l'Allemagne vont voir leur influence s'accroître (de 8% à 13% des droits de vote). Cependant, la primauté du critère démographique supprime la parité historique de voix entre la France et l'Allemagne.

- Le poste stratégique de Secrétaire général est occupé par un Français, Pierre de Boissieu, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (après avoir été Secrétaire général adjoint pendant dix ans). Ce poste est essentiel puisqu'il permet dans une large mesure la maîtrise de l'agenda européen en assurant la préparation des ordres du jour et en secondant le Conseil dans ses efforts pour trouver des solutions de compromis. A noter néanmoins qu'il prendra sa retraite en 2011 et qu'un Allemand, Uwe Corsepius devrait lui succéder.

- A la différence du Conseil qui réunit les ministres des Etats membres et qui participe au processus législatif européen, le Conseil européen réunit les 27 chefs d'Etat ou de gouvernement et est chargé de donner les grandes orientations politiques de l'Union à l'exclusion de toute participation au processus législatif. Le traité de Lisbonne crée un poste de Président permanent du Conseil européen élu pour deux ans et demi. Au sein du cabinet de l'actuel Président, Herman van Rompuy, une Française est devenue chef de cabinet adjoint (Odile Renaud-Basso). Le poste de chef de cabinet est occupé par un Belge.

Tableau 2 - Poids au Conseil et à la Commission

État membre	Part de la population de l'UE	Nombre de voix au Conseil lors des votes à la majorité qualifiée (% du total) (1)			Nombre de Commissaires désigné par pays (% du total)		
		Avant Traité de Nice	Traité de Nice (2)	Traité de Lisbonne (3)	Avant Traité de Nice	Traité de Nice	Traité de Lisbonne (4)
Allemagne	16,6%	10 (11,5%)	29 (8,4%)	16,6%	2 (6,9%)	1 (3,7%)	1 ou 0 (5,5% ou 0%)
France	12,8%			12,8%			
Royaume-Uni	12,3%			12,3%			
Italie	11,9%			11,9%			
Espagne	9%	8 (9,2%)	27 (7,83%)	9%	-		
Pologne	7,7%	-		7,7%			
UE	100%	87	345	100%	29	27	18

Source : Traités communautaires, calculs Y. Bertoncini et T. Chopin

⁶ Cf. « Le Traité de Lisbonne en 10 Fiches », Annexe 3 « Liste des articles relevant du vote à la majorité qualifiée », Fondation Robert Schuman, 2010
<http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/annexe3.pdf>

Source : Y. Bertoincini, T. Chopin, « Elections européennes l'heure des choix », Note de la Fondation Robert Schuman, mai 2009

- (1) 69 articles du traité prévoient un vote à la majorité qualifiée au Conseil, contre 54 articles soumis à la règle de l'unanimité. Si le traité de Lisbonne entre en vigueur, la majorité qualifiée s'appliquera à 113 articles et l'unanimité à 74 articles (avec un nombre total d'articles en augmentation).
- (2) Dans le traité de Nice, la majorité qualifiée est définie selon un système complexe de pondération selon lequel les États membres bénéficient d'un certain nombre de voix, pour une large part en fonction de leur poids démographique. La majorité qualifiée est atteinte à 255 voix sur 345, soit 73,91 %. De plus, un Etat peut évoquer la clause démographique qui impose de vérifier si l'acte est bien adopté par les Etats représentant plus de 62% de la population de l'Union européenne.
- (3) Dans le traité de Lisbonne, la majorité qualifiée est définie comme une double majorité : 55% des États de l'UE et 65% de la population de l'UE. Une minorité de blocage doit inclure au moins 4 États membres. Le poids au Conseil sera donc essentiellement lié au poids dans la population de l'UE.
- (4) Il est à noter que le Conseil européen de décembre 2008 a indiqué que les Etats membres conserveraient en réalité un commissaire après 2014.

Au Parlement européen : une présence plus mitigée⁷

- Le Parlement européen a vu ses pouvoirs augmenter considérablement ces vingt dernières années et le traité de Lisbonne en fait un véritable co-législateur à égalité avec le Conseil : le Parlement a donc une influence croissante sur le processus législatif européen. Néanmoins, à la différence de la Commission ou du Conseil, la présence des Français au Parlement européen est plus mitigée.

- S'agissant de la répartition des sièges par Etat membre, la représentation de la France au sein du Parlement est nécessairement moindre par rapport aux petits Etats car la représentation des citoyens doit être assurée de façon dégressivement proportionnelle, c'est-à-dire le nombre de députés par habitant doit être une fonction décroissante de la population des Etats membres. Ces règles ont pour conséquence de surreprésenter la population des petits Etats et en sous-représentant celle des grands – ce qui constitue d'ailleurs une entorse au principe de l'équité démocratique de la représentation. Lors de la législature 2004-2009, la France comptait 78 députés mais ce nombre s'est réduit à 72 lors des élections européennes de juin 2009, pour un total de 736 députés. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne confère deux députés supplémentaires à la France (pour un nouveau plafond de 750 membres). Néanmoins, le gouvernement français n'a pas voulu définir les règles d'élection de ces deux députés avant le scrutin de juin 2009 (à la différence de la plupart des autres Etats membres). La solution envisagée en décembre 2009 était de désigner deux députés de l'Assemblée nationale qui siègeraient à Strasbourg en attendant les nouvelles élections en 2014. Elle n'a pas abouti pour l'instant.

⁷ Chiffres consultables sur le site du Parlement européen
http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_fr.htm

Tableau 3 - Poids relatif des représentants nationaux des « grands » Etats membres de l'Union au Parlement européen

Etat membre	Traité de Nice		A partir de juin 2009 (Traité de Nice)		Avec le Traité de Lisbonne	
	Députés	%	Députés	%	Députés	%
Allemagne	99	12,6%	99	13,4%	96	12,8%
France	78	9,9%	72	9,8%	74	9,8%
Royaume-Uni					73	9,7%
Italie					54	7,2%
Espagne	54	6,8%	50	6,8%	51	6,8%
Pologne					785	100%
UE						

Source : données Parlement européen, Y. Bertoncini et T. Chopin, « Elections européennes : l'heure des choix », Note de la Fondation Robert Schuman, 2009

- En ce qui concerne les présidences des groupes politiques, les Français sont particulièrement bien représentés puisque le Président du groupe politique le plus important numériquement au Parlement européen, le Parti populaire européen (PPE) est le Français Joseph Daul. La coprésidence du groupe des Verts est partagée entre une Allemande, Rebecca Harms, et l'élu franco-allemand (élu en France en 2009) Daniel Cohn-Bendit. 3 groupes politiques sont présidés par les Allemands (S&D, GUE/NGL, Verts) tandis que les Britanniques, les Italiens, les Polonais et les Belges en président 1. Le poste de président de groupe reste le poste-clef puisqu'il participe à la détermination d'une part importante de l'agenda politique du Parlement européen et notamment de l'ordre du jour. Autant la présence des Français est significative à la tête des groupes politiques, autant la présence est particulièrement faible à des postes stratégiques tels que les commissions parlementaires ou le Bureau.

- Le Bureau est composé d'un Président et de 14 Vice-présidents. Pour la première fois, aucun Français n'est Vice-président alors que 2 l'étaient lors de la législature précédente. Ce poste n'est pas anodin car il a notamment en charge les aspects relatifs à l'administration, au personnel et à l'organisation du Parlement.

- Par ailleurs, le poids d'un pays se mesure également à sa présence au sein des commissions parlementaires et notamment aux postes de président et de coordonnateur. Sur 20 commissions, 2 sous-commissions et une commission spéciale sur la crise financière, les Français ont obtenu 3 présidences de commission⁸ et une présidence de sous-commission⁹ contre 3 en 2004-2009, et 2 en 1999-2004, ce qui constitue un progrès. Le nombre de Vice-présidents de commissions passe également de 6 en 2004-2009 à 12. Néanmoins, d'un point de vue qualitatif, l'influence française semble réduite puisque seule la commission des Budgets, présidée par Alain Lamassoure, a une importance stratégique. Au contraire, les Français perdent la commission des Affaires économiques et monétaires que Pervenche Bérès a présidée pendant cinq ans. Cette dernière préside actuellement la commission « emploi et affaires sociales ». Par comparaison, les Allemands et les Britanniques président plusieurs commissions clefs : les Allemands président 5 présidences dont l'environnement, l'industrie et l'énergie et les affaires juridiques tandis que les Britanniques ont obtenu les affaires économiques et

⁸ Budget (Alain Lamassoure, PPE), Emploi et affaires sociales (Pervenche Bérès, S&D), Développement (Eva Joly, Verts/ALE).

⁹ Sécurité Défense (Arnaud Danjean, PPE)

monétaires, le marché intérieur et les transports, et ce en dépit de la scission des Conservateurs britanniques du PPE.

Tableau 4 - Présidences des 23 commissions parlementaires sous la VIIe législature (2009-2010)¹⁰

Allemagne (5)	Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire ; Industrie, Recherche et Energie ; Culture et Education ; Affaires juridiques ; Crise financière, économique et sociale
Italie (5)	Affaires étrangères ; Contrôle budgétaire ; Agriculture et Développement rural ; Affaires constitutionnelles ; Pétitions
France (4)	Sécurité et Défense ; Développement ; Budgets ; Emploi et Affaires sociales
Royaume-Uni (3)	Affaires économiques et monétaires ; Marché intérieur et Protection des Consommateurs ; Transports et Tourisme ;
Espagne (2)	Pêche ; Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures ;
Finlande (1)	Droits de l'Homme ;
Pologne (1)	Développement régional ;
Portugal (1)	Commerce international ;
Suède (1)	Droits de la Femme et Egalité des Genres.

Source : Parlement européen, 15 février 2010

- En dernier lieu, le chiffre certainement le plus éloquent est celui du nombre de coordonnateurs français : 11 contre 30 Allemands et 34 Britanniques. Quand bien même ce chiffre constitue un léger progrès car en 2004-2009 les Français n'en avaient que 8 contre 27 pour les Allemands et 23 pour les Britanniques. Ces postes sont essentiels car ils sont chargés de former la position de leur groupe sur une proposition de la Commission et sont ensuite chargés d'orienter les décisions dans leurs commissions au nom de leur groupe. Il est à noter que le nombre élevé des coordonnateurs britanniques s'explique avant tout par la création du nouveau groupe eurosceptique des Conservateurs et Réformistes européens (ECR) : sur les 34 coordonnateurs britanniques, 14 proviennent de l'ECR et 9 du groupe europhobe Europe Libertés Démocratie (ELD). Ces coordonnateurs n'auront pas le même poids que des coordonnateurs originaires des deux grands groupes du Parlement : PPE et S&D. A cet égard, 14 coordonnateurs provenant de ces deux groupes sont Allemands contre 4 Britanniques et 3 Français. Ainsi, ces chiffres permettent de nuancer l'influence des Britanniques ; par ailleurs, l'écart entre les Allemands et les Français témoigne d'un déficit de présence des Français à ces postes d'influence. Cette faiblesse s'explique notamment par le fort taux de renouvellement des élus Français aux dernières élections européennes, les postes clefs étant rarement confiés aux nouveaux élus.

¹⁰ Le Parlement européen comprend 20 commissions, 2 sous-commissions et une commission spécialement créée sur la crise financière.

Tableau 5 - Coordonnateurs des 23 commissions parlementaires sous la VIIe législature (2009-2014)¹¹

Royaume-Uni (34)	Affaires étrangères ; Droits de l'Homme (3) ; Sécurité et Défense (2) ; Développement ; Commerce international (2) ; Contrôle budgétaire ; Affaires économiques et monétaires (2) ; Emploi et affaires sociales ; Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire (2) ; Industrie, Recherche et Energie; Transports ; Développement régional ; Agriculture et Développement rural (2) ; Pêche ; Culture et Education (2) ; Affaires juridiques (2) ; Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures (3) ; Affaires constitutionnelles (2) ; Droits de la Femme et Egalité des Genres (2) ; Pétitions (2)
Allemagne (30)	Affaires étrangères (2); Droits de l'Homme ; Sécurité et Défense (3) ; Développement ; Commerce international (2) ; Budgets ; Contrôle budgétaire (3) ; Affaires économiques et monétaires (3) ; Emploi et affaires sociales ; Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire ; Marché intérieur (3) ; Transports (2) ; Développement régional (2) ; Agriculture et Développement rural (2) ; Pêche ; Affaires juridiques ; Affaires constitutionnelles
France (11)	Droits de l'Homme ; Développement ; Commerce international (2) ; Affaires économiques et monétaires (2) ; Développement régional (2) ; Culture et Education (2) ; Pétitions
Espagne (9)	Affaires étrangères (2) ; Budgets ; Emploi et affaires sociales ; Industrie, Recherche et Energie (2) ; Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures ; Affaires constitutionnelles (2) ;
Italie (9)	Sécurité et Défense ; Développement ; Budgets ; Emploi et affaires sociales ; Marché intérieur ; Agriculture et Développement rural ; Pêche ; Culture et Education ; Affaires juridiques
Danemark (7)	Budgets ; Contrôle budgétaire ; Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire ; Affaires constitutionnelles (2) ; Droits de la Femme et Egalité des Genres ; Pétitions
Pays-Bas (7)	Affaires étrangères ; Sécurité et Défense ; Développement ; Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire ; Développement régional ; Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures ; Droits de la Femme et Egalité des Genres
Portugal (6)	Budgets ; Industrie, Recherche et Energie ; Agriculture et Développement rural ; Pêche ; Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures ; Droits de la Femme et Egalité des Genres
Pologne (5)	Développement ; Contrôle budgétaire ; Marché intérieur ; Pêche ; Affaires juridiques
République tchèque (5)	Emploi et affaires sociales ; Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire ; Transports ; Développement régional ; Affaires juridiques
Roumanie (5)	Droits de l'Homme ; Marché intérieur ; Développement régional ; Pétitions (2)
Autriche (4)	Affaires étrangères ; Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire ; Transports ; Affaires juridiques
Belgique (4)	Affaires étrangères ; Contrôle budgétaire ; Transports (2) ;
Bulgarie (3)	Affaires étrangères ; Commerce international ; Droits de la Femme et Egalité des Genres
Finlande (3)	Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire ; Culture et Education (2) ;

¹¹ La Commission parlementaire sur la crise financière n'est pas comptabilisée faute de données disponibles.

Hongrie (3)	Budgets (2) ; Emploi et affaires sociales ;
Irlande (3)	Développement ; Emploi et affaires sociales ; Pêche
Lettonie (3)	Droits de l'Homme ; Transports ; Agriculture et Développement rural
Suède (3)	Budgets ; Industrie, Recherche et Energie ; Pêche
Grèce (2)	Industrie, Recherche et Energie ; Pétitions
Luxembourg (2)	Développement ; Industrie
Chypre (1)	Marché intérieur
Lituanie (1)	Droits de l'Homme
Malte (1)	Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures
Slovaquie (1)	Droits de la Femme et Egalité des Genres

Source : Parlement européen, 15 février 2010

La BCE : le caractère stratégique de la nomination des membres du directoire

- De la même manière, et même si cela ne pas fait l'objet traditionnellement d'une médiatisation identique, il est évident que de tels enjeux de pouvoir portent également sur la nomination des membres du directoire de la Banque centrale européenne. A la tête de la BCE se trouve le Conseil des gouverneurs, composé d'un directoire de 6 membres (le Président de la BCE, le vice-président et les 4 autres membres nommés par le Conseil européen, donc par les Chefs d'Etat ou de gouvernement). Compte tenu des sujets à très hauts enjeux de la politique monétaire de la zone euro, il s'agit naturellement de nominations très stratégiques qui donnent lieu également à des tractations entre gouvernements nationaux des Etats membres de la zone euro.

- Le directoire comprend six membres dont le Président et le Vice-président de la BCE. Actuellement, la présidence revient à un Français, Jean-Claude Trichet depuis 2004. Le choix des autres membres du directoire représente un équilibre entre les quatre grandes économies de la zone euro : l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne, tous les quatre ayant toujours eu un de leurs ressortissants depuis 1999. Enfin, deux autres pays y ont des ressortissants: actuellement la Grèce et l'Autriche tandis que lors du premier mandat, il s'agissait des Pays-Bas et de la Finlande. Il convient néanmoins de noter que le mandat de Jean-Claude Trichet se termine en 2011 et que les négociations sur le nom de son successeur ont déjà commencé. Le 15 février 2010, le gouverneur de la Banque du Portugal Vitor Constancio a été désigné par le Conseil pour devenir le prochain Vice-président de la BCE, ce qui ouvrirait la voie de la Présidence de la BCE à un Allemand au nom de l'usage d'un équilibre nord/sud entre les Etats.

La Cour de Justice (CJCE) et la bataille sur le nombre d'avocats généraux

- La CJCE est composée de 27 juges (un juge par Etat membre) et de 8 avocats généraux désignés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres. Lors de la conférence intergouvernementale sur le traité de Lisbonne, la composition de la Cour fut l'objet d'âpres négociations avec le gouvernement polonais qui a demandé et obtenu que le nombre des avocats généraux soit porté de huit à onze de façon à permettre à la Pologne, comme les cinq autres grands Etats membres, d'en désigner un (cinq autres sont désignés tour à tour par les autres Etats membres).

- Concernant la répartition des nationalités entre les 8 avocats généraux, là encore il existe un équilibre entre « grands » Etats membres : 1 représentant pour chaque « grand » pays : un Allemand, un Espagnol, un Français, un Italien, un Britannique et 1 représentant de trois « petits » pays : un Finlandais, un Slovène et un Slovaque. Cet équilibre n'est pas anodin puisque l'avocat général est chargé d'étudier les différentes affaires en cours et de présenter ses conclusions sur la façon dont une affaire doit être réglée.

Au vu de ces chiffres, les critiques actuelles sur un déclin de la présence des Français au sein des institutions communautaires semblent excessives : ils conservent de nombreux postes clefs, notamment à la Commission et au Conseil avec un bilan certes plus mitigé au Parlement européen. Il convient de préciser que la présence nationale ne peut se mesurer uniquement à l'intérieur de chacune des institutions, mais qu'il convient de prendre en compte les équilibres interinstitutionnels. Au niveau des présidences des différentes institutions, un Français est présent à un poste de première importance, celui de président de la BCE, ce qui s'inscrit dans un équilibre entre les Etats (un Portugais à la Commission, une Britannique et un Luxembourgeois au Conseil, un Polonais au Parlement et un Belge au Conseil européen). Il en va de même des Secrétaires généraux : un Français au Conseil, une Irlandaise à la Commission et un Allemand au Parlement. C'est également dans ce cadre élargi qu'il faut appréhender les équilibres politiques entre Etats membres.

La présence des différents Etats membres au sein de l'Union ne se limite pas aux postes politiques dont disposent leurs ressortissants au sein des institutions communautaires ; elle doit également être évaluée à l'aune d'autres indicateurs, notamment d'ordre administratif.

2. La présence administrative des Français reste forte malgré les élargissements

Traditionnellement, les 27 Etats membres mènent des stratégies de placement des hauts fonctionnaires au sein des différentes institutions communautaires. C'est naturellement le cas pour ce qui concerne la Commission européenne, les Etats cherchant à placer leurs propres ressortissants nationaux au sommet de la hiérarchie administrative, les postes les plus stratégiques faisant l'objet de nombreuses convoitises et d'âpres négociations : c'est notamment le cas pour les postes de directeurs généraux, de directeurs généraux adjoints, de directeurs ou pour les chefs d'unité.

Charlie McCreevy, ancien Commissaire au Marché intérieur, déclarait en décembre 2009 que « the influence of France in Brussels is impressive though. People forget that the Brussels bureaucracy was designed by the French almost as a copy of how the administration in Paris works. »¹² Au-delà du mythe, qu'en est-il réellement actuellement, cinq ans après l'élargissement de 2004 qui a induit l'entrée de ressortissants des nouveaux Etats membres dans l'administration communautaire, et dans le contexte actuel de renouvellement des institutions de l'Union?

La présence des Français dans l'ensemble des effectifs des institutions communautaires : un fort potentiel¹³

- Sur l'ensemble des effectifs administratifs de l'Union européenne (institutions et agences confondues), soit plus de 40 000 fonctionnaires, les Belges sont les plus nombreux avec 6 875 fonctionnaires (16,3% des effectifs) et les Français arrivent au deuxième rang avec 4 572 agents, soit 10,8% des effectifs. Les Italiens sont à peu près au même niveau (4 128, 9,8%) tandis que les Britanniques en ont moitié moins (2 140, 5,1% des effectifs). A noter qu'en 2004, les Français n'arrivaient qu'en troisième position derrière les Belges et les Italiens (3 691 Français, 3 876 Italiens, 6 313 Belges)¹⁴ En revanche, si l'on examine uniquement la catégorie des administrateurs, on remarque que les Français sont à la première place avec 10,7% des administrateurs (Allemands 9,9%, Italiens 8,7%, Belges 8,6%, Britanniques 6,4%). La présence des Français dans l'administration est donc particulièrement forte au sein de toutes les institutions européennes¹⁵.

¹² A. Willis, "Irish Commissioner critical of Sarkozy" in "EUObserver", 20 décembre 2009 - <http://euobserver.com/9/29183>

¹³ Pour le détail des données, cf. Tableau 8 figurant en annexe.

¹⁴J. Floch, *Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes*, op. cit.

¹⁵ Source : SGAE/RPUE.

- Si l'on regarde également les chiffres concernant le nombre de directeurs généraux au sein des trois institutions du triangle institutionnel ainsi que le nombre de directeurs généraux adjoints au sein de la Commission, les Français sont les plus nombreux: 13 directeurs généraux. Les Allemands et les Italiens suivent avec 12 et les Britanniques en ont 10.¹⁶ Ainsi, les Français demeurent les plus représentés aux postes stratégiques de la hiérarchie administrative communautaire.

A la Commission européenne : une présence administrative forte malgré une baisse du nombre des directeurs généraux

- Concernant les effectifs globaux, la Commission européenne est composée d'environ 25 000 fonctionnaires et agents temporaires. Les Français se situent à la troisième place avec 2 535 fonctionnaires (10,1%), derrière les Italiens (2 566, 10,3%) et les Belges (4 947, 19,8%). Les Allemands en ont 2 086 (8,3%) et les Britanniques 1 294 (5,2%)¹⁷. Néanmoins, à l'instar des données relatives à l'ensemble des effectifs, les Français sont les premiers au grade d'administrateur, et principalement aux grades d'administrateur les plus élevés. En effet, sur 12 836 administrateurs, les Français sont 1 429 soit 11,1%, les Allemands 1 373 (10,7%), les Belges 1 267 (9,9%) et les Italiens 1 218 (9,5%). Aux grades A15, A14, A12 et A11¹⁸, à savoir aux postes d'encadrement, les Français sont les plus nombreux. La répartition entre les nationalités était déjà sensiblement la même en 2007¹⁹.

Enfin, si l'on prend en compte uniquement les postes d'encadrement (directeurs généraux, adjoints, directeurs et chefs d'unité), on constate que les Français sont les plus nombreux avec 198 contre 167 Allemands et 140 Britanniques.²⁰

Tableau 6 - Fonctionnaires et agents temporaires de la Commission européenne au grade d'administrateur

Nationalité	Nombre	Pourcentage
Français	1429	11,1%
Allemands	1373	10,7%
Belges	1267	9,9%
Italiens	1218	9,5%
Espagnols	1028	8,0%
Britanniques	823	6,4%

Source : Commission européenne, 15 février 2010

- En ce qui concerne les directions générales, pour ce qui est des postes de directeurs généraux et directeurs généraux adjoints, les Français occupent la première place avec 9 postes à égalité avec les Italiens et devant les Allemands (8) et les Britanniques (7). En 2007, ils avaient davantage de postes (14 Français, 10 Allemands et 8 Britanniques sauf les Italiens qui étaient 8), mais on peut remarquer que les Français sont ceux qui en perdent le plus. Si l'on distingue les directeurs généraux et les adjoints, on constate également que 4 Français sont directeurs généraux contre 6 en 2007. Au contraire, les Allemands conservent 7 postes de directeurs généraux et les Britanniques en gagnent un passant de 4 à 5. Les Français se rattrapent donc avec les postes de directeurs généraux

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Chiffres consultables sur le site de la Commission européenne mis à jour le 1^{er} février 2010 - http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_fr.htm

¹⁸ Les grades des administrateurs vont de A5 à A16, A 16 étant le plus élevé.

¹⁹ Cf. F.-X. Priollaude, « Présence et influence de la France en Europe », in J. Ziller (dir.), *Les Notices L'Union européenne - édition traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation française, 2008

²⁰ Source : SGAE/RPUE.

adjoints avec 5 postes, les Allemands n'en ayant qu'un et les Britanniques 2. Le nombre de Français à ces postes a donc baissé par rapport à 2007 mais demeure le plus élevé.

- Si l'on s'attache au caractère qualitatif de cette répartition, on ne peut s'empêcher de voir que les Français ne sont présents qu'à deux postes stratégiques à savoir l'agriculture et le budget ; les affaires sociales et l'éducation/culture étant les deux autres DG dirigées par des Français. Au contraire, les Allemands sont à la tête de certaines DG importantes telles que l'environnement et les aides régionales. De même, les Britanniques en obtiennent 5 et non des moindres : concurrence, élargissement, justice et affaires intérieures, service d'audit interne, santé et défense des consommateurs. Les Français peuvent néanmoins se satisfaire de ces postes de directeurs généraux adjoints : développement, entreprises, relations extérieures, transport et énergie ainsi que service juridique, mais les Allemands et les Britanniques s'en sortent également très bien avec respectivement l'économie et finances d'un côté, la concurrence et le marché intérieur de l'autre²¹. Ainsi, la présence des Français demeure importante quantitativement mais en retrait en termes de postes stratégiques.

- Pour les postes de directeurs et de chefs d'unité, la présence de Français à ces postes est plus importante que celle des autres Etats. 185 postes sont occupés par des Français, 159 par des Allemands et 133 par des Britanniques. Cette avance française s'explique par le nombre de chefs d'unité qui est sensiblement plus élevée (159 Français, 130 Allemands et 105 Britanniques). Ce chiffre élevé est positif à long terme car les futurs directeurs généraux sont choisis dans le vivier des chefs d'unité. A noter néanmoins que la répartition des postes de chef d'unité relève moins d'une stratégie d'influence étatique que d'une logique interne. La répartition entre directeurs, qui relève d'une logique d'influence étatique, témoigne d'un équilibre entre les Allemands (29), les Britanniques (28) et les Français (26).

Ces chiffres nous rappellent donc que la présence au sein des institutions européennes doit être appréhendée de façon globale : les chiffres cités plus haut permettent de constater que les Français conservent une présence administrative forte au sein de la Commission européenne malgré un recul au niveau des directeurs généraux.

Tableau 7 - Répartition des principaux postes à la Commission par nationalité en 2010

Postes / Nationalité	Directeurs généraux	Directeurs généraux adjoints	Directeurs	Chefs d'unité ou équivalent
Allemands	7	1	29	130
Français	4	5	26	159
Britanniques	5	2	28	105
Espagnols	4	1	21	73
Italiens	4	5	18	91
Belges	0	4	11	94

Source : SGAE/RPUE, 15 février 2010

Des stratégies d'influence similaires sont également à l'œuvre au sein des autres institutions communautaires : au Conseil des ministres, au Parlement européen, mais aussi dans les agences de l'Union.

²¹ Cf. J. Quatremer, "L'influence, peau de chagrin de la France à Bruxelles" in *Coulisses de Bruxelles*, 29 juillet 2009.

Au Secrétariat général du Conseil : une situation enviable quoique moins privilégiée qu'à la Commission

- Concernant l'ensemble des effectifs, sur les 3 172 agents du Secrétariat général du Conseil, les Français sont 188, soit 5,9% des effectifs. Ils se placent au quatrième rang après les Belges (525, 16,6%), les Italiens (314, 9,9%) et les Allemands (196, 6,2%).²² Les Français sont légèrement en retrait par rapport aux autres institutions mais si l'on compare avec les chiffres de 2007, leur nombre progresse puisqu'ils étaient 168 agents et se trouvaient à la sixième place²³. Concernant les emplois de catégorie A les plus élevés (1 388 au total), les Français figurent au troisième rang avec 93 agents, soit 6,8%. Les Allemands (109 ; 7,9%) et les Belges (108 ; 7,8%) les devançant. De manière plus spécifique, en ce qui concerne les directions générales, la répartition au sein des directions générales y est assez équilibrée puisque sur les 8 directions générales, les Français et les Allemands ont 2 postes de directeurs généraux. Les Britanniques, les Italiens, les Espagnols et les Belges en ont un.

Au Parlement européen : un bilan satisfaisant

Concernant l'ensemble des effectifs, le Parlement européen compte 5 278 fonctionnaires dont 2 086 administrateurs. Les 628 fonctionnaires français représentent 11,9% des effectifs et représentent la deuxième nationalité après les Belges (714 ; 13,5%) mais devant les Italiens (481 ; 9,1%), les Allemands (338 ; 6,4%) et les Britanniques (237 ; 4,5%). Concernant les administrateurs, les Français sont les troisièmes en nombre avec 147 agents soit 7%. Les Allemands (163 ; 7,8%) et les Italiens (153 ; 7,3%) les devançant²⁴.

Pour ce qui concerne les directions générales, à l'instar du Conseil, la répartition y est équilibrée avec deux postes de direction générale pour les Français à égalité avec les Allemands, les Britanniques et les Italiens. En termes qualitatifs, les Britanniques sont les mieux placés avec la Direction générale de la Présidence tandis qu'un Allemand occupe la Direction générale de la Politique externe de l'Union et un Français occupe la DG innovation et support technologique.

Dans les agences : les Français détiennent la première place²⁵

Les agences de l'Union européenne sont des organismes spécialisés qui apportent leur soutien aux États membres dans la mise en œuvre d'une politique. Elles répondent à une volonté de déconcentration géographique et à la nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre juridique, technique et/ou scientifique. Sur les 4 681 fonctionnaires travaillant dans les agences, les Français sont à la première place avec 593 agents soit 12,7% des effectifs (les Italiens suivent avec 10,9% des effectifs, 511 agents). De même, les Français sont à la première place des emplois de catégorie A les plus élevés (286, soit 15,2%). Les Allemands avec 249 fonctionnaires (13,2%) et les Britanniques avec 205 fonctionnaires (10,9%) suivent. Enfin, parmi les 7 agences les plus importantes, deux sont dirigées par des Français : l'Autorité européenne de sécurité alimentaire et l'Agence européenne de sécurité aérienne.

Les experts nationaux détachés (END) : la France, premier pays pourvoyeur

En dernier lieu, il convient de souligner que les experts nationaux détachés (END) constituent des vecteurs d'influence qui sont loin d'être négligeables pour un pays membre au sein de l'Union. En effet, ces « END » sont des fonctionnaires des États membres mis à disposition par leur administration auprès des institutions communautaires, et notamment auprès de la Commission européenne, afin d'apporter

²² Source : SGAE/RPUE.

²³ F.-X. Priollaud, « Présence et influence de la France en Europe », op. cit.

²⁴ Source : SGAE/RPUE.

²⁵ Pour le détail des données, cf. Tableau 9 figurant en annexe.

leur expertise technique sur tel ou tel type de dossiers sectoriels. A ce titre, certains Etats membres ont mieux compris que d'autres (à noter que ces trois pays ont une administration forte et de grande qualité) l'importance de ce type de présence administrative nationale auprès des institutions communautaires : traditionnellement, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont les trois premiers pays pourvoyeurs d'END à Bruxelles.

La France était le premier pourvoyeur en 2007 avec 201 END et le demeure en 2010 devant l'Allemagne et le Royaume-Uni avec 212 END sur 1500.²⁶

Conclusion

L'examen de la présence politique et administrative des Français au sein des institutions communautaires montre que le discours sur le déclin de la présence des Français est largement excessif et partiellement infondé. Les Français conservent de nombreux postes clefs politiques et administratifs. En effet, en termes de présence politique, ils sont particulièrement bien représentés au sein des cabinets des commissaires (23 membres) ainsi qu'au Conseil et au Conseil européen. De même, la présence administrative des Français demeure très forte particulièrement à la Commission européenne où les postes d'encadrement (administrateurs les plus élevés) sont largement occupés par des Français. Ce schéma se retrouve dans les autres institutions même si la situation y est moins privilégiée. Enfin, la présence de nombreux Experts nationaux détachés constitue un élément fort de la présence de la France.

Au-delà, il est bien évident que la présence et l'influence des différents Etats membres au sein de l'Union ne se limitent pas aux postes institutionnels dont disposent leurs ressortissants ; elle peut également être évaluée à l'aune d'indicateurs d'ordre linguistique par exemple. Or, sur ce point, en faisant passer de 11 à 23 le nombre des langues officielles de l'Union, les élargissements de 2004 et 2007 ont contribué à généraliser l'usage de l'anglais qui s'impose comme l'unique langue véhiculaire. Si le français reste, avec l'allemand et l'anglais, l'une des trois langues de travail de la Commission, ce statut privilégié ne se traduit pas pour autant par un usage systématique et le recul de l'usage du français comme de l'allemand est réel au sein des institutions européennes, ce qui peut être perçu comme une perte d'influence pour ces deux pays. Il s'agit très souvent en réalité d'une mode appuyée sur la facilité, qui pourrait bien être remise en cause par les limites désormais démontrées de l'économie purement financière – qui s'est longtemps opposée à « l'économie continentale européenne » - et surtout par la nécessité pour l'Union, de renouer avec l'inspiration originelle de ses Pères fondateurs, c'est-à-dire la réalisation d'une économie sociale de marché qui n'emprunte à aucun autre modèle.

Par ailleurs et pour conclure, à côté des formes diverses que peut prendre la présence d'un Etat membre sur la scène communautaire, si « l'influence par la présence » est indispensable, il est clair aussi que c'est là une condition nécessaire mais non suffisante et que l'on ne peut pas se contenter de la seule approche comptable : les ressorts de l'influence de tel ou tel Etat reposent aussi sur l'exemplarité et la crédibilité. *In fine*, c'est le fait que tel ou tel Etat « joue le jeu » européen qui lui permettra de déployer et de consolider efficacement de véritables stratégies d'influence à l'échelle de l'Union. En l'occurrence, les Français jouent bien le jeu de l'Union.

²⁶ Source : SGAE/RPUE.

Annexes

Tableau 8
Ensemble des effectifs des fonctionnaires dans les institutions communautaires

INSTITUTION COMMUNAUTAIRE	Commission européenne		Secrétariat Général du Conseil		Parlement européen	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
France	2535	10,1%	188	5,9%	628	11,9%
Royaume-Uni	1294	5,2%	134	4,2%	237	4,5%
Allemagne	2086	8,3%	196	6,2%	338	6,4%
Italie	2566	10,3%	314	9,9%	481	9,1%
Espagne	1786	7,1%	227	7,2%	294	5,6%
Belgique	4947	19,8%	525	16,6%	714	13,5%
UE	24997	100%	3172	100%	5278	100%

Source : Commission européenne et SGAE/RPUE, 15 février 2010

Tableau 9
**Ensemble des effectifs des fonctionnaires
dans les agences de l'Union européenne**

ETAT MEMBRE	AGENCES	
	Nombre	%
France	593	12,7%
Royaume- Uni	357	7,6%
Allemagne	458	9,8%
Italie	511	10,9%
Espagne	378	8,1%
Belgique	276	5,9%
UE	4681	100%

Source : SGAE/RPUE, 15 février 2010

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.