

## Introduction :

### Qui a gouverné l'Union européenne (2014-2019) ? ..... 5

1. À la Commission européenne .....	19
1.1. Au sein de la présidence et du collège de la Commission Juncker... 19	
1.2. Au secrétariat général : le « cœur » de la Commission..... 26	
1.3. À la tête des directions générales de la Commission..... 34	
2. Aux Conseils .....	41
2.1. Au Conseil européen .....	41
2.2. Au Conseil de l'Union européenne .....	43
2.3. Au secrétariat général du Conseil..... 46	
3. Au Parlement européen.....	49
4. À la Banque centrale européenne .....	51
5. À Luxembourg .....	53
5.1. À la Cour de justice..... 53	
5.2. À la Cour des comptes .....	56
6. À la direction des principaux organes de l'Union européenne .....	59
6.1. Au Service européen pour l'action extérieure..... 59	
6.2. À l'Office européen de sélection du personnel (ESPO) et à l'École européenne d'administration .....	60
6.3. À Europol .....	64
6.4. Le Médiateur de l'UE .....	64
6.5. Le futur Procureur européen..... 65	
7. La fonction publique européenne .....	67
7.1. Dialogue social européen des administrations des États membres...67	
7.2. Recrutement et équilibre géographique des fonctionnaires européens..... 69	

8. Quelles présence et influence française au sein des institutions européennes ? .....	77
8.1. La situation début 2015 .....	77
8.2. Tableau de la situation en janvier 2020 .....	80
9. Paris-Bruxelles : le personnel des affaires européennes en France .....	87
9.1. Sous la présidence de François Hollande .....	88
9.2. Sous la présidence d’Emmanuel Macron .....	94
10. Les acteurs du Brexit .....	111

**Conclusion :**

<b>Qui va gouverner l’Union européenne (2020-2024) ? .....</b>	<b>121</b>
--	------------

**Annexes**

Annexe 1 : L’exécutif de l’Union européenne .....	142
Annexe 2 : La Commission Juncker (2014-2019) .....	143
Annexe 3 : La Commission von der Leyen (2019-2024).....	144

<b>Index</b> .....	<b>145</b>
--------------------	------------

<b>Table des matières</b> .....	<b>159</b>
---------------------------------	------------

# Introduction

## QUI A GOUVERNÉ L'UNION EUROPÉENNE (2014-2019) ?

Le 1<sup>er</sup> juillet 2019 a débuté la nouvelle législature « 2019-2024 » du Parlement européen, à la suite des élections européennes des 23 au 26 mai 2019. Cette nouvelle mandature coïncidait avec le renouvellement de l'ensemble des postes de dirigeants des institutions européennes. Dès le lendemain, le Conseil européen a élu, désigné ou proposé la nouvelle équipe dirigeante de l'Union européenne : le président du Conseil européen, les présidents de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que le haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Le 3 juillet, le Parlement européen a élu son nouveau président, l'Italien David Sassoli. Quelques jours plus tard, le 8 juillet, l'Eurogroupe, composé des ministres des Finances de la zone euro, a confirmé la désignation de Christine Lagarde comme présidente de la BCE. Enfin, le 16 juillet, à Strasbourg, le Parlement européen a élu la première femme présidente de la Commission, Ursula von der Leyen.

Christine Lagarde a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2019, puis le 1<sup>er</sup> décembre Ursula von der Leyen en même temps que Josep Borrell comme haut représentant et vice-président de la Commission ainsi que Charles Michel comme président du Conseil européen. L'ancien Premier ministre belge a remplacé l'ancien chef du gouvernement polonais Donald Tusk. Tournante, la présidence du Conseil de l'Union européenne reste réaffectée tous les six mois.

Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne (UE), l'ensemble des postes de présidents de ses institutions a été renouvelé en même temps. En effet, si les mandats de président de la Commission et du haut représentant sont de cinq ans, celui de président du Conseil européen est de moitié moins, mais renouvelable une fois (ce qui a toujours été le cas depuis dix ans), la présidence de la BCE étant, elle, attribuée pour huit ans non renouvelables. Mario Draghi, qui a débuté son mandat le 1<sup>er</sup> novembre 2011, a ainsi quitté ses fonctions le 31 octobre 2019, c'est-à-dire à l'échéance de la Commission Juncker et du mandat de la haute représentante Federica Mogherini.

Au moment où cette nouvelle équipe dirigeante prend ses fonctions, cet ouvrage dresse le bilan des changements survenus à la tête des institutions et de l'administration de l'Union européenne au cours de la période s'étalant

de 2014 à la fin de l'année 2019. Il s'agit du deuxième cycle institutionnel du traité de Lisbonne. Le premier cycle a débuté en novembre 2009 avec la mise en œuvre de ses innovations institutionnelles, à savoir l'institutionnalisation de la présidence stable du Conseil européen et la nouvelle fonction de haut représentant.

Ce *Hors-série* se focalise sur les mouvements des personnels d'encadrement et dirigeant ainsi que sur les grands équilibres institutionnels et nationaux, notamment en ce qui concerne la présence française. Pour ce faire, il reprend, en les remettant en perspective et en les complétant, les rubriques consacrées aux « personnels des institutions de l'Union et des affaires européennes en France » rédigées par l'auteur pour la « Chronique européenne » semestrielle de la Revue française d'administration publique et parues des numéros 155 (3/2015) à 173 (1/2020). Afin d'en faciliter la lecture, ces dix chroniques n'ont pas été reproduites de manière juxtaposée en reprenant leur ordre de parution chronologique, mais leur contenu a été réparti de manière thématique en regroupant les passages concernés en fonction des grandes entrées structurant chacune de ces chroniques. À la différence de l'introduction et de la conclusion, il convient donc de lire ces passages comme rédigés à différents moments de la période s'étalant entre 2014 et 2019. Le lecteur qui souhaiterait retrouver ces textes dans leur version originale est invité à consulter la rubrique de la période correspondante via la version électronique de la Revue<sup>1</sup>.

## CADRE D'ANALYSE : L'UNION EUROPÉENNE COMME POLYARCHIE

La question classique de la science politique « qui gouverne ? » est envisagée ici selon trois acceptions. Quels lieux – institutionnels et administratifs – pèsent davantage dans le rééquilibrage des pouvoirs de 2014 à 2019 ? Au sein de ceux-ci, quelles fonctions et positions sont renforcées ? Qui occupe ces positions et quelles sont leurs dispositions (profils, appartenance nationale et parcours) ?

Nous nous inscrivons ici dans une perspective de sociologie des institutions et des acteurs<sup>2</sup>. Davantage que dans la perspective d'un Champ de l'Eurocratie<sup>3</sup>, nous nous situons dans le cadre d'une approche en termes d'espaces et

1. <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique.htm>

2. Pour une présentation plus large de ces perspectives théoriques et de notre cadre analytique, nous renvoyons à notre chapitre avec Frédéric Mérand : « Les acteurs des institutions européennes », in Costa (Olivier), Mérand (Frédéric), *Traité d'études européennes*, Bruxelles, Larcier, 2017, pages 95 à 140.

3. Georgakakis (Didier), dir., *Le champ de l'Eurocratie*, Paris, Economica, 2012.

de jeux institutionnels, plus proche des travaux de Norbert Elias et du néo-institutionnalisme que de Pierre Bourdieu et sa sociologie des champs.

De façon générale, l'Union européenne est privée des instruments classiques du gouvernement. Elle est fondée sur deux légitimités différentes : celle des États et celle des citoyens. Cela engendre deux modes de représentation : direct au Parlement européen et indirect au Conseil. La Commission se situe dans une position intermédiaire : si sa composition est décidée par le Conseil, elle est responsable devant le Parlement qui élit désormais son président. La singularité du système européen est surtout son défaut d'incarnation. L'Union n'est pas acéphale mais polyarchique<sup>4</sup>, c'est-à-dire dotée de plusieurs têtes. Ses dirigeants sont en concurrence les uns par rapport aux autres. Son leadership ne peut être que collectif, c'est-à-dire collégial. Tout son système institutionnel ayant été construit pour éviter qu'un seul acteur ne domine, il fonctionne à l'équilibre entre ses différentes composantes.

Les oppositions idéologiques (européisme contre souverainisme) qui visent à idéaliser l'Europe ou à la présenter comme la source de tous les maux se rejoignent dans une même méconnaissance de sa réalité. L'Union européenne n'est plus, comme l'avait annoncé en son temps Jacques Delors, un OPNI, un objet politique non identifié. Elle est une structure politique (au sens de polity en anglais) fédérative fondée sur un pacte intergouvernemental. Il ne s'agit pas d'un paradoxe ou d'un oxymore comme on l'a dit de la seconde formule célèbre de Jacques Delors : « fédération d'États-nations ». Cette ambiguïté fondatrice est au contraire sa caractéristique intrinsèque et est au fondement de son identité.

L'UE a donné naissance à un nouvel « art de gouverner »<sup>5</sup>, marqué par un enchevêtrement<sup>6</sup> de niveaux, modes et espaces de gouvernance. Pour le dire comme Jean Leca, son gouvernement aurait toutes les caractéristiques de l'État « creux » imbriqué dans les États eux-mêmes partiellement creux<sup>7</sup>. Pour comprendre cette « polyarchie » européenne, disposer d'une cartographie des acteurs est essentiel. L'analyse de leurs origines (nationale, institutionnelle aussi bien qu'éducative ou professionnelle) est en effet déterminante comme celle de leurs relations entre eux. Plus qu'ailleurs encore, au sein du

4. Dahl (Robert), *Qui gouverne ?* Paris, Armand Colin, 1971.

5. Au sens de Michel Senellart, *Les arts de gouverner*, Paris, Seuil, 1995.

6. Selon André-Jean Arnaud dans *La gouvernance. Un outil de participation*, Paris, LGDJ, 2014.

7. Leca (Jean), « La gouvernance de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », in D'Arcy (François), Rouban (Luc), *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 361.

système européen, le pouvoir est relationnel. Des trajectoires, des cultures et des visions du monde s'opposent et influencent les orientations données à l'action publique produite par les institutions et les jeux de pouvoir. Cette analyse permet de saisir les transformations des enjeux de pouvoir aussi bien que des orientations de l'action publique, comme le basculement d'un mode de régulation juridico-normatif, largement incitatif, à un système d'encadrement économique-managérial davantage contrôleur. Il ne s'agit pas d'une explication du type « les grands hommes font l'histoire » mais d'une approche sociographique dans laquelle les facteurs individuels ou biographiques ont des effets institutionnels. Cette évolution se manifeste ou s'explique, selon les points de vue, par la montée en puissance dans les nominations au cours des dernières années des économistes dans de nombreuses fonctions dirigeantes européennes. En parallèle dans le cas français, on constate le recul en termes d'importance du profil longtemps classique des énarques qui passe par ce qui apparaît comme la « revanche » des Sciences Po sur les énarques. On entend ici la montée en puissance des diplômés d'instituts d'études politiques de province ou de Sciences Po Paris « secs » c'est-à-dire sans avoir poursuivi par l'ENA.

L'ouvrage traite des membres, des conseillers et de l'ensemble de l'encadrement supérieur et dirigeant de la Commission présidée par Jean-Claude Juncker, du Conseil européen présidé par Donald Tusk, de la Banque centrale européenne par Mario Draghi mais aussi à Luxembourg des Cours de justice et des comptes, et d'organes moins connus comme l'Office de sélection du personnel (EPSO) ou l'École européenne d'administration. Les nombreuses agences européennes décentralisées, très spécialisées et diverses, se sont pas prises en compte ici. Il revient ensuite sur les transformations de la fonction publique européenne (recrutement et équilibre géographique) ainsi que sur le bilan contrasté de la présence et de l'influence française dans les institutions européennes. Non exclusivement centré sur les capitales de l'Union (Bruxelles, Luxembourg et Francfort<sup>8</sup>), il aborde, enfin, ceux qui, de François Hollande à Emmanuel Macron, conduisent et gèrent les affaires européennes en France (Paris-Bruxelles) puis, depuis Londres à l'occasion du Brexit, les acteurs qui pilotent la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

---

8. Strasbourg est le siège des sessions du Parlement européen mais n'héberge de façon permanente que le Médiateur de l'Union européenne.