

2

Qui contrôle le Parlement européen ? Contribution à une sociologie du pouvoir dans l'Union européenne

Willy BEAUVALLET, Julien BOELAERT et Sébastien MICHON

Les « pouvoirs » du Parlement européen (PE) ont fait l'objet de très nombreux débats et autres discussions, qu'il convient de lier au statut singulier de cette institution dans l'Union européenne (UE). Initialement marginalisé dans le projet communautaire (Cohen, 1998), le PE a longtemps porté les espoirs d'une démocratisation, et d'une légitimation de l'UE. Aux analyses institutionnelles actant de son recentrage constitutionnel depuis le traité de l'Acte unique et le traité sur l'Union européenne (Corbett, 1998 ; Costa, 2001 ; Corbett, Jacobs et Shackleton, 2011) ont répondu des analyses inspirées de la théorie des jeux qui ont fortement nuancé la portée pratique de ces innovations (par exemple Costallo et Thomson, 2013), ou qui ont dénoncé la faible capacité des élus à contrer en pratique la Commission et le Conseil (Cassen, Michel et Weber, 2014 ; Laurens, 2015).

En se concentrant sur la sociologie des dirigeants du PE, ce chapitre invite à changer de focale et de registre. Plutôt que de postuler l'autonomie politique de l'institution parlementaire par rapport aux autres groupes dirigeants de l'UE, il prend le parti de s'intéresser plus directement aux propriétés sociales et politiques de ses dirigeants, et ainsi de comprendre les positions que ces derniers occupent dans le champ du pouvoir de l'UE (Kauppi, 2005 ; Georgakakis, 2012). Il s'agit de s'intéresser à ceux qui occupent les positions de direction des trois grands sous-ensembles internes : l'administration et la coordination générales de l'institution (président et vice-présidents du PE) ; les groupes politiques (président et vice-présidents des groupes) ; les commissions parlementaires (présidents, vice-présidents et coordinateurs des deux principaux groupes¹). Ces fonctions représentent des positions d'autorité stabilisées au sein de l'institution, à la jonction de ses activités administratives, politiques et législatives. Qui sont ces principaux dirigeants ? Comment devient-on un dirigeant du PE ? En quoi l'analyse de ces positions et de ses détenteurs renseigne-t-elle sur les modalités de fonctionnement du PE et, au-delà, de l'UE dans son ensemble ?

1. Moins déterminantes pour l'orientation des décisions internes, les délégations parlementaires et leur bureau ne sont pas prises en compte ici.

Ce chapitre cherche à montrer que la forte intégration des acteurs parlementaires au processus de décision – dont témoigne la généralisation des accords en première lecture et dans le cadre des trilogues (Hix et Høyland, 2013) – ne renvoie ni à la subordination du législatif vis-à-vis de l'exécutif, ni à la faiblesse de ses moyens institutionnels, mais à la proximité sociale des élites parlementaires vis-à-vis des élites exécutives, notamment des dirigeants de la Commission européenne, et aux dynamiques des échanges qui les caractérisent.

Une fois présentées les positions considérées (I), l'étude des données recueillies (cf. encadré) montre d'abord l'importance de la longévité parlementaire, essentielle pour accéder aux positions de direction internes : les dirigeants du PE, concrètement engagés dans les discussions avec les représentants des autres institutions, sont d'abord des « permanents » de l'Europe (Georgakakis, 2012b), faisant état d'un volume conséquent de capital spécifique au champ de l'Eurocratie (II). L'étude du groupe que forment les principaux responsables du PE met ensuite en évidence une polarisation des profils autour d'une opposition entre d'un côté des individus avec une forte assise territoriale, et d'un autre côté des individus dotés de ressources techniques ou académiques ajustées aux dynamiques de production de l'expertise sur laquelle reposent les processus politiques européens (III). L'espace formé par les dirigeants du PE renvoie ainsi à la structure du champ de l'Eurocratie au sein duquel ces derniers sont largement insérés et dont ils partagent les attendus. L'étude de ce groupe permet enfin de restituer la distribution du pouvoir interne entre les différents groupes nationaux. Si les Allemands exercent, comme ailleurs en Europe, une influence manifestement très importante dans la vie institutionnelle, ce n'est pas tant, ou pas seulement, parce qu'ils sont les plus nombreux, mais également parce qu'ils présentent des ressources sociales et politiques valorisées au sein du champ de l'Eurocratie (IV).

Les positions de pouvoir du Parlement européen

Le fonctionnement concret du PE peut être appréhendé à partir de trois structures : le bureau du PE, qui assure la coordination administrative quotidienne de l'institution ; le bureau des groupes politiques qui représentent les unités politiques fondamentales du PE² ; le bureau des commissions parlementaires qui assurent l'essentiel de l'examen législatif. Ce sont les membres de ces trois instances dirigeantes qui forment le groupe étudié ici, auquel on peut ajouter les coordinateurs des principaux groupes au sein des commissions parlementaires³.

Le bureau du PE est composé du Président, de quatorze vice-présidents et de cinq questeurs. Le Président du PE incarne la direction suprême de l'institution.

2. L'ensemble des présidents de groupe forme la Conférence des présidents de groupe qui assure la direction politique de l'institution.

3. Ces positions sont renouvelables tous les 2,5 ans, au début et au milieu de chaque législature. Les rapporteurs forment également un groupe très influent. Leur position n'étant, cependant, pas permanente et variant fortement selon l'importance des projets de textes qu'ils suivent, il n'est pas possible de les inclure dans cette analyse.

Données

L'analyse repose sur deux matériaux qui sont utilisés de manière complémentaire. Un premier matériau permet d'apprécier l'occupation des positions institutionnelles dans les trajectoires parlementaires. Il s'agit d'une base de données qui recense l'ensemble des individus ayant siégé au PE depuis 1979 (N = 3614). Elle comprend, pour chaque député, des informations biographiques sommaires (date et lieu de naissance, pays d'origine, date de décès) et l'historique détaillé des fonctions occupées au Parlement (fonctions en commissions et sous-commissions, dans les groupes politiques ou au Bureau du Parlement, avec date de début et de fin). Elle a été construite à partir d'une récolte automatisée de l'ensemble des données disponibles sur le site officiel du PE [<http://www.europarl.europa.eu>]. Des données similaires avaient été précédemment récoltées et rendues disponibles par une autre équipe de chercheurs (Høyland, Sircar et Hix 2009), mais la présence de plusieurs scories^a nous a conduits à reprendre l'intégralité du travail de récolte et de nettoyage^b.

Un second matériau permet d'observer de manière plus précise des combinaisons associant des types de positions internes aux propriétés sociales et politiques des députés. Il s'agit de la base de données de l'ensemble des députés européens de la 7^e législature (élus entre 2009 et 2014) (N = 857). Elle recense les principales positions de direction évoquées, mais également les fonctions de coordinateurs dans les commissions parlementaires des élus des deux principaux groupes politiques (groupes PPE et S&D), ainsi qu'un ensemble de propriétés socio-démographiques (nationalité, âge, sexe, type et niveau de diplôme obtenu, dernière profession exercée...) et politiques (types de mandats politiques exercés, expériences au sein d'entourages politiques...).

a. En particulier, de nombreux identifiants de députés y sont erronés, et les positions antérieures à la première élection au suffrage universel, en 1979, en sont absentes.

b. La récolte consiste en trois étapes : le téléchargement de l'ensemble des fiches personnelles, l'extraction des informations pertinentes en format tableur, et le nettoyage des chaînes de caractères obtenues. La récolte et le nettoyage ont été effectués sous R. La base finale rassemble donc le détail des positions occupées au PE par l'ensemble des députés depuis la création du Parlement en 1952. Le traitement de cette base a nécessité quelques codages supplémentaires, notamment l'ajout à chaque ligne de l'information "législature", absente du site du PE.

Il fait à ce titre partie du groupe des hauts dirigeants de l'UE avec le Président de la Commission, le Président du Conseil européen et la Haute représentante aux affaires étrangères (par ailleurs vice-présidente de la Commission). Son élection a lieu tous les deux ans et demi, au début et au milieu de chacune des législatures, sur la base d'une élection interne à l'assemblée. Cette élection est en général le produit d'un accord entre les deux grands groupes politiques internes, PPE et S&D, qui se sont longtemps partagé l'exercice de la présidence, de manière alternative, tous les deux ans et demi (Costa, 2015). En 2014, la réélection de Martin Schulz a été le résultat des négociations interinstitutionnelles qui ont permis l'investiture de Jean-Claude Juncker, du PPE, à la présidence de la

Commission⁴. En pratique, les vice-présidents et les questeurs sont, comme les présidents et vice-présidents des commissions et délégations, élus selon la « règle d'Hondt », que Marc Abélès désignait comme le « totem » des parlementaires européens (Abélès, 1992). À la différence du système « de Westminster », qui réserve l'essentiel des positions de pouvoir au groupe majoritaire (sorte de déclinaison de la formule du *winner takes all*), ce dispositif permet d'associer tous les groupes parlementaires à l'exercice des positions de direction au sein du PE, tout en assurant la prééminence des principaux groupes, en l'occurrence le PPE et S&D s'octroient ainsi la possibilité de contrôler l'institution sans exclure pour autant les autres formations, facilitant l'établissement des compromis ordinaires sur lesquels reposent la vie parlementaire⁵. La distribution des postes entre nationalités dépend en revanche des tractations entre délégations nationales au sein des groupes, dans le cadre de *package deals* portant sur l'ensemble des positions à distribuer (bureau, présidence et vice-présidence de commissions, de délégations, etc.). Président et vice-présidents assurent la représentation du PE à l'extérieur, président les séances plénières, dirigent les délégations du PE au sein du comité de conciliation, préparent et exécutent le budget de l'institution, assurent la direction politique de l'administration parlementaire et sont globalement compétents pour ce qui concerne le fonctionnement du PE. Les questeurs sont en charge de la bonne gestion matérielle et administrative du mandat parlementaire. Ils gèrent ainsi les enveloppes associées à l'indemnité parlementaire, aux frais de mandat et à la rétribution des assistants.

Les groupes politiques constituent la seconde structure de base de l'institution. Ils rassemblent des élus issus de partis nationaux liés entre eux dans le cadre de fédérations européennes de partis politiques (Roa Bastos, 2012), ou en situation analogue dans les différents espaces politiques nationaux. Pour former un groupe, il faut compter 25 députés émanant d'un quart au moins des États membres. Le régime politique de l'Union européenne ne repose pas sur la dynamique majoritaire caractéristique des régimes parlementaires les plus intégrés (comme en France ou en Grande-Bretagne). D'une part, aucun groupe au Parlement de Bruxelles ne possède de majorité absolue (majorité simple en première lecture; majorité absolue des sièges en seconde lecture). D'autre part la relation aux instances exécutives, Commission et Conseil, est différente : il n'existe pas de contrat de législature assis sur un processus électoral intégré (Hix et Marsh, 2007). De fait, les majorités sont potentiellement mouvantes et l'autonomie des parlementaires est plus forte. Chaque décision, notamment en matière législative où les seuils minimaux pour emporter un vote peuvent être importants (50 % des sièges en première lecture; 60 % en seconde lecture), implique de pouvoir réunir une coalition de plusieurs groupes. Si l'on se réfère aux travaux de Simon Hix *et al.* (Hix, Noury et Roland, 2007; Hix et Høyland, 2013), on

4. Cette entente PPE-S&D a cependant pris fin en 2017, après la démission de Martin Schulz. Le nouveau président, Antonio Tajani a en effet été élu sur la base d'une coalition entre les groupes de droite, rappelant des logiques qui avaient déjà marqué l'institution à la fin des années 1990.

5. En 2016, le bureau comprend ainsi 6 PPE, 5 S&D (dont le Président), 2 ALDE, 1 Vert, 1 GUE, 1 RCE.

peut considérer qu'il existe *grosso modo* trois types de majorité au sein de l'institution. La première, qui est aussi la plus fréquente, est celle dite de la grande coalition (du centre), associant les groupes PPE, S&D et ADLE (centriste), à laquelle peuvent se joindre selon les situations, Verts, RCE ou GUE. C'est le cas pour 70 % des votes. La seconde est une coalition de droite associant les groupes PPE, RCE et ADLE. La troisième, sur une proportion similaire de 15 % de votes environ, associe les groupes issus de la gauche parlementaire (S&D, Verts, GUE) associés aux centristes d'ADLE qui occupe de ce fait une position pivot. Dans ces conditions, les leaders ou représentants des groupes politiques ont un rôle déterminant dans la décision, en ce qu'ils engagent le positionnement de leur groupe. Ce leadership est incarné par les membres du bureau qui assurent, comme les chefs des délégations nationales avec lequel ils se confondent parfois, l'interface entre les groupements nationaux au sein du groupe. Puisqu'ils personnalisent et engagent les ensembles politiques qu'ils dirigent, les présidents des trois principaux groupes (PPE, S&D, ADLE) se situent donc au cœur des échanges politiques et institutionnels au sein du PE et, plus généralement, de l'espace politique européen. Ainsi est-il de coutume de souligner que le président du PPE se présente comme une sorte de « second président du PE ». Il est en contact direct avec l'ensemble des pôles institutionnels et politiques de l'UE (Commission, Conseil, Conseil européen) et peu de décisions relevant de la gestion du marché unique et des politiques structurelles sont, en pratique, susceptibles d'être adoptées sans l'aval du groupe qu'il engage.

Les commissions parlementaires constituent la troisième structure du PE. Elles rassemblent des élus sur une base sectorielle et transnationale, de sorte que chaque commission reflète les équilibres politiques de l'institution, sans nécessairement que l'on se préoccupe des équilibres nationaux. Le PE élu en 2014 compte 20 commissions permanentes, une commission spéciale et trois commissions d'enquête (dont une clôturée en novembre 2015). Ces commissions constituent le premier lieu d'examen et de discussion des textes législatifs initiés par la Commission ou de textes d'initiative portés par les parlementaires. Elles constituent également le cadre général des premières négociations autour des textes et celui des échanges ordinaires avec les acteurs des autres institutions, Commission et Conseil, et les acteurs extérieurs comme les groupes d'intérêts. Les membres du PE (dont le rapporteur) participant aux trilogues, qui ont un rôle désormais central dans la procédure législative ordinaire, sont encadrés par un mandat de négociation adopté par la commission parlementaire. De fait hiérarchisées les unes par rapport aux autres selon le prestige de leur thématique et de leurs membres (les affaires étrangères) ou le poids du PE dans les procédures qui les concernent (procédure législative ordinaire), leur nombre relativement important (plus qu'au parlement français par exemple, mais moins qu'au Congrès américain) traduit sur le plan institutionnel interne la forte sectorisation du *policy making* européen (Smith, 2010) et la prégnance des postures expertes en son sein (Robert, 2003; Beauvallet et Michon, 2012b). En dehors des rapporteurs et contre-rapporteurs dont la fonction est spécifique à un dossier

et dont la position est d'autant plus centrale que leurs propres ressources sont importantes (appartenance à un grand groupe ou une importante délégation nationale, ancienneté, expertise reconnue...), ces commissions reposent sur une petite communauté d'acteurs parmi lesquels se retrouvent les présidents, les vice-présidents et les coordinateurs des groupes politiques qui occupent des positions stables et permanentes, pour des mandats de deux ans et demi, fréquemment renouvelés. Président et vice-président ont en charge l'administration générale de la Commission, son organisation, la bonne tenue de ses travaux, etc. Ils sont nommés par accord entre les différents groupes selon le principe de la règle d'Hondt, assurant tout à la fois le partage des postes entre l'ensemble des groupes politiques et la domination relative des principaux d'entre eux.

Les coordinateurs sont quant à eux désignés par les groupes selon des procédures qui leur sont propres. Chefs ou porte-parole des groupes politiques au sein des commissions, ils supervisent avec le président de la commission la distribution des rapports et les négociations relatives à un dossier donné. Sur cette base, ils sont au cœur des compromis sur lesquels reposent les coalitions nécessaires aux votes internes et aux accords avec les membres du Conseil. Ces derniers sont, pour l'essentiel, obtenus en première lecture, dans le cadre des trilogues qui se déroulent sous la supervision des commissions, lesquelles laissent plus ou moins d'autonomie aux rapporteurs (Yoshinaka *et al.*, 2010 ; Hurka et Keating, 2012). Les coordinateurs supervisent également la nomination des contre-rapporteurs (ou rapporteurs fictifs), qui accompagnent les rapporteurs dans l'examen des dossiers dont ils ont la charge. C'est donc par le biais des coordinateurs que le leadership des groupes politiques et de leurs dirigeants se retrouve au sein des commissions sectorielles. À tous les niveaux, au sein des commissions comme au niveau plus global, les représentants des principaux groupes, PPE et S&D notamment, constituent des acteurs essentiels en ce qu'ils sont susceptibles d'engager ou d'orienter les choix politiques des formations auxquelles ils appartiennent et que leur accord est susceptible, à lui seul, d'emporter une décision. Ce pouvoir est d'autant plus marquant que la discipline de vote, si elle est plus faible que dans un système majoritaire plus classique avec la possibilité de défection de certaines délégations selon leur sensibilité propre sur un dossier donné, n'en est pas moins importante si on la ramène au contexte particulier de cette institution transnationale (Hix *et al.*, 2007).

L'élite parlementaire européenne comme communauté d'expérience

La population constituée par les dirigeants du PE (présidents et vice-présidents des groupes politiques et des commissions parlementaires, membres du bureau du PE) représente un groupe assez large d'environ 30 % des parlementaires dans chacune des législatures (tableau 1 en annexe). Les positions qu'ils occupent sont hiérarchisées. Les « top positions », à savoir les positions de président de groupe ou de commission et de membre du bureau du PE, sont les moins courantes et les moins accessibles : elles concernent 12,5 % de l'ensemble

des parlementaires européens depuis 1979 (6 % des élus ont été président de commission, 2,5 % président d'un groupe, 5 % membre du bureau du PE). Plus nombreux sont les vice-présidents des commissions et des groupes : 20 % des élus ont été vice-présidents d'une commission, et 12 % vice-présidents d'un groupe politique.

La longévité, c'est-à-dire le temps de présence au sein du PE avant l'accès à la position en question, est une caractéristique commune à ces dirigeants, bien qu'elle distingue tout particulièrement ceux qui occupent les top positions (tableau 2 en annexe). Depuis 1979, elle caractérise d'abord les présidents du PE (3,0 mandats), puis les présidents de commission, présidents de groupe et membres du bureau du PE, qui ont passé, en moyenne, entre 2,2 et 2,4 mandats au PE (mandat en cours inclus). Suivent les vice-présidents de groupe et de commissions (longévité de 1,7 et 1,8 mandat), et enfin ceux qui n'occupent aucun poste de direction (1,55 mandat⁶). Si l'on constate des variations selon les législatures, les moyennes demeurent toujours plus élevées pour les titulaires de positions de direction.

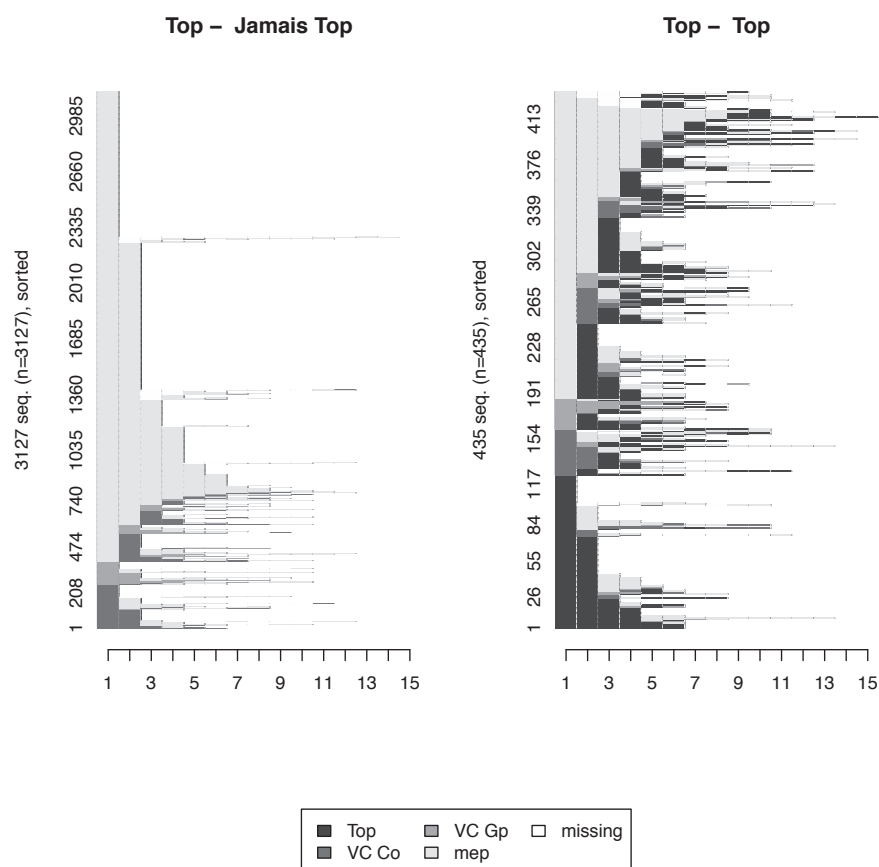
Une analyse de séquences, technique adaptée aux données longitudinales, permet de retracer l'ensemble des carrières au PE, de les représenter et de préciser la circulation entre les positions pour l'ensemble des députés européens⁷. La figure 1 représente des « tapis » de séquences : chaque ligne représente un député, dont on suit la carrière interne depuis sa première entrée au PE ; chaque colonne représente une moitié de législature. Les étapes de la carrière sont différenciées entre quatre états : occupation d'une top position (Top), d'une vice-présidence de commission (VC Co), d'un groupe politique (VC Gp), enfin aucune position particulière (Mep). Les élus qui ont occupé une top position (graphique de droite, Top) se distinguent nettement par leur longévité. La comparaison des titulaires d'une top position (Top) avec ceux qui n'en ont jamais occupé une (Jamais Top) met en évidence graphiquement les carrières plus longues des premiers au PE, ainsi que la longévité non négligeable d'une large majorité d'entre eux avant l'accès à une top position. Si certains députés accèdent à une top position dès leur entrée au PE, ils restent très minoritaires (15 % des titulaires d'une top position sur les trois dernières législatures) (tableau 4 en annexe). L'accès à une top position apparaît nettement plus probable après plusieurs années passées au PE et l'acquisition, ce faisant, de formes de crédit spécifiques à cette institution. Il peut notamment être lié à l'exercice d'une vice-présidence de commission parlementaire ou de groupe politique (tel est le cas de 37 % de ceux qui exercent une top position au cours des trois dernières législatures) ou à l'exercice d'autres

6. Si l'on considère uniquement le premier accès (tableau 3), les moyennes sont certes un peu moins élevées puisque certains occupent à plusieurs reprises une position de direction, mais la longévité demeure élevée : lors de leur premier accès, les présidents de commission et les présidents de groupe en sont à leur deuxième mandat au PE (2,0), les membres du bureau également (2,1).

7. L'analyse porte sur 3562 députés (et non 3614). 52 élus qui n'ont jamais passé plus de 3 mois dans une position ont été exclus de l'analyse.

positions plus secondaires dans la hiérarchie (rapporteurs, coordinateurs, chef de délégation nationale au sein d'un groupe...).

Figure 1 : Tapis des séquences de carrière au PE selon l'exercice ou non d'une top position (N = 3562, séquences alignées au début de carrière)



Aide à la lecture : Ces deux graphiques sont la représentation visuelle de deux analyses de séquences : à gauche ceux qui n'ont jamais été « top » ; à droite ceux qui ont été « top ». Sur l'axe vertical se trouvent les députés européens, sur l'axe horizontal le temps. Chaque ligne représente un individu, chaque colonne une demi-législature (les positions sont susceptibles de changer à mi-mandat). Pour chaque demi-législature, les élus peuvent donc occuper une position : « top » (président du PE, d'une commission ou d'un groupe), VC Gp (vice-président de groupe), VC Co (vice-président de commission), ou mep (« simple » député européen).

Les élus qui dirigent le PE sont donc en majorité des élus qui ont souhaité et réussi à y rester, qui ont trouvé un intérêt à s'y investir. Les intérêts à rester au PE sont de fait multiples. Pour d'anciens ministres ou des élus expérimentés qui ont des difficultés à retrouver un poste au national (siège au parlement national,

poste au gouvernement...), le PE se présente comme une position relativement prestigieuse qui permet de poursuivre une carrière valorisante en occupant dans l'institution des positions parfois déterminantes (Lamassoure ou Arthuis au sein de la commission des budgets, Trautmann au sein de la délégation socialiste française). De même, pour des élus locaux expérimentés, de jeunes élus en ascension ou encore de jeunes candidats peu expérimentés au métier politique du point de vue des compétitions électorales, le PE constitue une opportunité d'accès à un mandat parlementaire offrant, dans certains cas, la possibilité d'accumuler des ressources qui peuvent s'avérer distinctives sur le plan national à l'occasion d'un contexte favorable (Le Foll, Béchu). Mais cet accès à un mandat particulièrement rémunérateur peut tout aussi bien conduire à un engagement plus pérenne dans les instances européennes, dès lors que les opportunités d'ascension au niveau national restent incertaines et que les opportunités d'ascension ou d'investissement au sein du PE sont en revanche importantes et valorisantes, précisément parce qu'elles sont ajustées à la structuration des ressources sociales et politiques caractéristiques de ces élus (Bérès, Delli, Omarjee, de Sarnez, etc.).

L'accès aux positions de pouvoir dépend ainsi des types de carrières politiques à l'entrée au PE et des ressources détenues par les élus. Mais, comme nous allons le voir, les élus ne se répartissent pas au hasard entre les différentes positions étudiées.

L'espace social des dirigeants du Parlement européen : entre légitimité politique et spécialisation technique

Les députés qui occupent les positions de pouvoir du PE se distinguent plus par leur longévité au sein de l'assemblée européenne que par leurs expériences politiques au national (Beauvallet, 2005 ; Beauvallet et Michon, 2010). En effet, ils présentent une longévité supérieure⁸, mais guère plus d'expérience politique de premier plan dans leur pays d'origine ni d'expérience électorale au local. C'est ce que continuent d'illustrer les élus de la 7^e législature sur lesquels porte l'analyse dans cette partie (tableau 5 en annexe) : 18 % de ses élus qui occupent une position de pouvoir ont été membres de gouvernement (contre 16 % de ceux qui n'en occupent pas), 35 % ont été parlementaires nationaux (contre 33 %), et 45 % ont exercé un mandat local (contre 50 %). Le capital politique développé au national ou au local ne constitue pas, en tant que tel, une ressource déterminante pour l'accès aux postes de pouvoir au PE.

Ces élus se distinguent assez peu par leurs propriétés sociodémographiques, sauf pour ce qui concerne les « top positions ». Leurs titulaires sont en effet plus souvent diplômés en droit (31 % contre 22 % sur l'ensemble des élus) et science

8. Parmi les élus de la 7^e législature, les titulaires d'une position de direction présentent en moyenne 2 mandats (mandat en cours inclus), contre 1,8 mandat pour l'ensemble des parlementaires. La longévité différentielle au PE selon la position occupée recoupe la hiérarchie entre les positions de pouvoir : membres du bureau (3,1 mandats au PE), présidents de groupe (2,7 mandats) et présidents de commission (2,5 mandats), enfin coordinateurs des principaux groupes (2,2 mandats).

D'un côté, les présidents des groupes politiques représentent ce que l'on pourrait désigner comme un pôle à fort capital électif. Plus implantés que d'autres dans un espace politique local, les présidents de groupes sont entrés en politique et dans l'UE « par le bas ». Bien que perçues comme relativement faibles au PE, en raison de ce qui serait caractéristique du caractère « secondaire » des élections européennes et de la position du mandat dans les hiérarchies politiques, les ressources électives sont particulièrement visibles et valorisées parmi cette fraction des dirigeants (77 % d'entre eux ont détenu un mandat local à un moment ou un autre et 39 % un mandat de parlementaire national). À la différence d'autres catégories de dirigeants du PE, ils ont entamé une carrière élective assez jeune. Ce sont plus des élus de terrain que de cabinet. Par rapport à de nombreux responsables européens, ils sont plus rarement issus des cercles élitaires, du point de vue des expériences politiques (seuls 8 % ont été membres d'un gouvernement, ils n'ont pas fréquenté de cabinet ministériel) mais aussi du point de vue des propriétés sociales. Ce ne sont pas les plus dotés en capitaux scolaires ni les plus internationalisés (tableau 5 en annexe). Moins fréquemment issus de la haute fonction publique, les présidents de groupe sont aussi, plus que d'autres, issus du pôle privé de l'espace social, et ce sont très majoritairement des hommes dans une assemblée dont l'une des caractéristiques est pourtant d'être relativement féminisée. L'europanisation de leur trajectoire sociale et politique est postérieure à leur entrée au PE. Elle découle de l'exercice de plusieurs mandats au sein du PE et de leur investissement au sein de l'institution ; l'ancien président du groupe PPE, Joseph Daul, ancien maire d'une petite commune d'Alsace, précédemment investi dans le syndicalisme agricole au niveau européen fait sur ce point figure d'exception. S'ils présentent un profil désormais européenisé, ils se distinguent assez nettement du profil de l'expert internationalisé que l'on retrouve ailleurs dans l'institution ou les autres espaces européens (Eyméri-Douzans, 2010 ; Robert, 2010). Sociologiquement et politiquement, ils ont toutes les chances d'être sensibles aux enjeux locaux et régionaux de l'UE et aux mobilisations sociales inscrites dans des univers de signification territoriale. Si ces hauts dirigeants du PE se présentent comme des acteurs assez atypiques dans le champ de l'Eurocratie, car très ancrés à leurs territoires et peu issus du pôle technique ou intellectuel des élites, ils incarnent aussi l'une des formes d'excellence interne, collant leur profil avec ce qui est supposé relever de la spécificité institutionnelle du PE (le pôle politique). La prégnance des capitaux électifs et politiques dans leur profil les rapproche également des membres du Conseil européen et des chefs d'État et de Gouvernement, bien que leur longévité et leur niveau d'investissement les positionnent sur un autre axe, du côté des « permanents » de l'Eurocratie (Georgakakis, 2012b).

Les membres du bureau du PE (vice-présidents du PE essentiellement) et les vice-présidents de groupe sont en revanche plus proches d'un pôle national central : ils sont plus fréquemment entrés au PE à la suite d'expérience de premier plan dans leur pays (41 % des membres du bureau ont été membres d'un parlement national, 24 % ministres ; respectivement 48 % et 22 % pour les vice-présidents de groupe). Leurs carrières électives, moins précoces, s'inscrivent

moins souvent au local que pour les présidents de groupe. Ils ont également des profils plus intellectuels, et nettement plus internationalisés. De ce point de vue, ils présentent des profils très différents de ceux des présidents de groupe, mais également des présidents de commissions et des coordinateurs, en raison de la part des capitaux politiques, pour eux plus importante, et d'un profil moins technicisé. Ils possèdent en même temps des ressources très légitimes qui leur permettent de prétendre à des positions de responsabilité. Le bureau du PE constitue ainsi un espace intermédiaire, à cheval entre le pôle politique du PE, incarné par les groupes et leurs dirigeants, et le pôle technique du PE, incarné par les commissions parlementaires.

Les dirigeants des commissions parlementaires (coordinateurs, vice-présidents et présidents de commission) se distinguent en effet par des profils nettement plus « technos ». La structure de leur capital politique est différente de celles des présidents de groupe. Leur parcours dans le champ politique et dans l'espace politique européen repose de manière beaucoup plus marquée sur des ressources politico-administratives que sur des expériences électorales et une implantation territoriale. Ils sont moins dotés en capitaux électifs. Ils sont un peu plus souvent entrés directement au PE sans avoir été élus précédemment. Ils ont commencé leur carrière électorale assez tardivement, notamment par rapport aux présidents de groupe. Moins expérimentés dans les exécutifs locaux, ils ne sont cependant pas sans expérience politique. Ils ont par exemple été plus souvent collaborateurs politiques. Ils font également partie des dirigeants les plus dotés en capital scolaire. Au PE, ils sont donc plus souvent portés à orienter leur stratégie de carrière sur des positions fondées sur la maîtrise d'enjeux sectoriels (commissions) plus que sur des positions plus généralistes ou intersectorielles, et donc plus politiques (bureau, groupe). Ils forment l'exemple type des parlementaires pour lesquels l'investissement politique européen repose sur la mobilisation de ressources intellectuelles ou culturelles difficiles à reconvertir sur la scène politique nationale, mais qui leur permet, au PE, à récupérer des positions stratégiques dans les commissions. Ces élus, qui sont aussi les plus investis dans la construction de la législation européenne, disposent de ressources adaptées aux échanges internes aux commissions parlementaires et, plus généralement à l'économie des transactions propres au champ de l'Eurocratie. Également « permanents » de l'Europe, ils sont issus des partis les plus au centre du jeu (conservateurs modérés, libéraux et socio-démocrates), entrés par le haut des champs politiques nationaux au sein d'entourages politiques de l'exécutif (membres de cabinet ministériel). Ils partagent avec les autres élites européennes (fonctionnaires de la Commission, membre du Conseil) des ressources politico-administratives et des dispositions, les orientant à valoriser les dynamiques de compromis et de dépolitisation des échanges internes à l'UE (Haroche, 2009). Leurs ressources et leur position les prédisposent ainsi à jouer des rôles légitimes au sein de l'UE, orientés vers l'expertise sectorielle et la construction des compromis, à la fois trans-politiques, transnationaux et trans-institutionnels, propres au champ européen du pouvoir (Beauvallet et Michon 2012).

C'est au regard de cette analyse que l'on souhaite désormais analyser la plus forte présence d'élus de certaines nationalités, comme les Allemands, aux positions de pouvoir de l'institution.

Les Allemands dominant-ils le Parlement européen ?

Au sein du PE, l'appartenance nationale des eurodéputés relève d'un statut très particulier, différent de ce qui caractérise à la fois la Commission et le Conseil. Fondamentale dans les dynamiques de représentation et d'élection, elle est plus ambivalente au niveau décisionnel. Les élus siègent en effet dans des groupes transnationaux et des commissions sectorielles au service d'une vision de l'intérêt général européen tout en engageant, sur le plan pratique, des dimensions nationales liées aux modalités de leur décision et la nature des dynamiques électorales. Ces dernières années, il est commun de considérer que les Allemands tendent à dominer le PE tandis que les Français seraient en perte de vitesse⁹. Ce type de constat amène parfois à des commentaires selon lesquels « les Allemands » seraient « plus sérieux » ou plus européens.

Il est possible de se départir de cette lecture culturaliste pour proposer une hypothèse plus sociologique et plus contextualisée : quelle place occupe la nationalité dans l'espace social et politique caractéristique du PE ? Car la question ne se réduit pas non plus à la simple conséquence arithmétique d'un éclatement plus fort de certaines délégations nationales (comme la délégation française) au sein des groupes. Il convient également de prendre en compte des dynamiques sociales et politiques plus larges. Le cas des Allemands doit ainsi être étudié au regard de leurs propriétés sociales et politiques et de la manière dont ces dernières rencontrent le contexte institutionnel spécifique du PE.

Sans surprise, l'analyse des positions de pouvoir du PE prises en compte ici permet de constater des écarts de représentativité selon la nationalité. Logiquement, les principales positions de direction sont plus souvent occupées par les ressortissants des « grands pays », à savoir des membres de délégations des pays les plus peuplés : Allemagne (16 %), Italie (15 %), France (14 %), Royaume-Uni (13 %), et dans une moindre mesure Espagne (9 %) et Pologne (8 %) (tableau 6 en annexe). L'opération consistant à rapporter le poids des délégations dans ces postes au poids des délégations dans l'ensemble, qui permet de neutraliser l'effet taille, rend compte cependant de différences notables dans l'investissement de ces positions. Si l'analyse confirme les observations d'acteurs sur la surreprésentation des élus allemands, elle signale également celle des élus hollandais, irlandais, italiens, luxembourgeois, et polonais (tableau 7 en annexe). Parmi les grandes délégations, seuls les élus français et espagnols ont en moyenne une représentation proche de leur part dans l'ensemble du PE. En revanche, les élus des pays ayant rejoint l'UE dans les années 1990 et 2000 sont généralement

9. Par exemple : Cécile BARBIÈRE, « Germany capitalises on French loss of influence in Parliament », [Euractiv.com], 16 juin 2014 ; « Les français récupèrent les miettes pour les sièges au Parlement européen », [Euractiv.com], 3 juillet 2014.

sous-représentés aux positions de directions : aucun représentant de Croatie, Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte et Slovaquie, n'a occupé un seul de ces postes. La surreprésentation relative des élus de certaines délégations à ces postes de pouvoir n'est cependant pas constante dans le temps. Ainsi, les Allemands ne sont véritablement surreprésentés qu'à partir de la 6^e législature, de même que, dans une moindre mesure, les Britanniques. Les Français quant à eux le sont entre la 4^e et la 6^e législature, et les Espagnols au cours de la 4^e et la 5^e législature.

Focaliser l'attention sur les élus de la 7^e législature permet là encore d'affiner l'analyse. Parmi ceux-ci, les présidents des groupes politiques sont majoritairement issus des pays à la fois les plus anciens dans la construction européenne et les plus grands sur le plan démographique. Les présidents des commissions sont le plus souvent français (13 %), britanniques (9 %), italiens (22 %), et une fois encore allemands (28 %). Les membres du bureau du PE sont plus souvent grecs (14 %), britanniques (14 %) et allemands (14 %). Les Allemands sont donc dominants sur les divers pôles identifiés : présidents de groupes (pôle politique), coordinateurs et présidents de commission (pôle technique), et membres du bureau (position intermédiaire). Les Français et les Italiens sont essentiellement positionnés sur le pôle politique et une partie du pôle technique (présidents et vice-présidents de commission). Les Polonais et les Espagnols sont à l'inverse plus nombreux au sein du bureau du PE avec, à nouveau, les Britanniques et les Allemands. S'ils représentent 13,5 % de l'assemblée, les Allemands forment 21 % de ceux qui ont occupé une fonction de direction (membre du bureau, présidence de groupe ou de commission). L'influence propre aux élus de ce pays peut ainsi se lire comme le produit de la surface occupée par ces derniers et de leur présence marquée aux différents pôles du sous-groupe dirigeant interne à l'institution.

Néanmoins, cette centralité des Allemands ne s'explique pas tant par des raisons idéologiques (ils auraient fait le choix de l'Europe) ou morales (ils s'investiraient dans leur mandat plus que d'autres), que par des raisons structurelles liées à leurs caractéristiques sociales et politiques. Si les Allemands occupent des positions déterminantes dans l'institution, ce n'est pas non plus, seulement, parce qu'ils constituent la principale délégation nationale et qu'ils connaissent, par ailleurs, une dispersion limitée dans les groupes politiques (par rapport aux Français par exemple). C'est également parce qu'ils présentent des longévités plus longues au PE (tableau 8 en annexe), et des caractéristiques sociales et politiques adaptées.

Leur prédominance est en effet à relier aux modes de fonctionnement de la compétition politique en Allemagne et à la structure des carrières politiques : forte stabilité du recrutement, faible éclatement du spectre politique, cumul de ressources électives et intellectuelles, familiarité au compromis trans-partisan comme mode de fonctionnement de l'espace politique, etc. *In fine*, les logiques de fonctionnement du PE paraissent particulièrement bien ajustées à la structure des carrières et des ressources politiques des députés allemands. L'accès à des positions d'investissement dépend donc surtout de l'investissement au sein de l'assemblée, qui dépend lui-même de la longévité au PE, de l'intérêt que les élus

y trouvent (donc du type de carrière qui les caractérise) et de la capacité à jouer le jeu parlementaire.

Conclusion

Cette étude sur les dirigeants du PE met en évidence plusieurs éléments utiles à la compréhension des modalités de fonctionnement du PE, mais également aux modalités de l'insertion de cette institution dans l'espace plus large des cercles dirigeants de l'UE. Premièrement, les dirigeants du PE se recrutent très largement parmi les élus dont la carrière politique tend à se spécialiser sur les questions européennes. Il s'agit donc d'individus aux trajectoires européanisées, qui ont développé des intérêts de carrière à l'Europe. Deuxièmement, la distribution de ces postes renvoie à des dynamiques contrastées suivant les élus. Les types d'entrée dans la carrière politique et les ressources possédées déterminent en partie les types de positions occupées; le profil des élus influe sur les préférences et les conditions de possibilités d'accès à ces positions. La cartographie de l'espace des dirigeants du PE montre très clairement qu'il se structure de manière relativement homologue au champ du pouvoir européen, en opposant des dirigeants politiques fortement implantés localement à des spécialistes sectoriels dont les ressources techniques et culturelles président, dans une certaine mesure, à l'accès aux positions qu'ils occupent. Enfin, l'étude montre qu'au PE, comme dans d'autres espaces internes à l'UE, les Allemands tendent à occuper une position de leadership assez caractéristique, en s'imposant précisément aux différents pôles de cet espace dirigeant en raison d'une structure de ressources particulièrement bien ajustées et de modalités, nationales, d'accès au PE plus sécurisées qu'ailleurs, comme en témoignent l'importance des taux de réélection dans ce pays.

Ces acteurs forment ainsi un groupe dont les membres ont en partage une forme spécifique de capital politique et institutionnel qui distingue nettement, objectivement et subjectivement, ceux qui le possèdent (les « Européens ») des autres (les « nationaux »). Capital transnational acquis dans le temps, individuel mais aussi collectif (il est détenu par les groupes politiques, PPE et S&D notamment mais aussi par certaines nationalités qui bénéficient précisément d'une « bonne réputation à l'Europe » et dont les Allemands sont l'exemple type), il est fondé sur la maîtrise pratique des rôles parlementaires, sur l'intériorisation d'une culture politique particulière, sur l'acquisition d'un « sens du jeu » mais aussi sur une « réputation », un crédit symbolique qui témoigne de la croyance partagée dans la valeur « européenne » de celles et ceux qui s'en prévalent. Expression de ce capital accumulé, le prestige et le charisme dont les plus professionnalisés jouissent auprès de l'ensemble des acteurs parlementaires les autorisent donc à diriger l'institution elle-même, à s'approprier les trophées qu'elle dispense, à en contrôler la distribution (comme le font très concrètement les présidents de groupes ou les coordinateurs de commission qui distribuent les rapports au sein du groupe), voire à tenter diverses formes de reconversion sur les marchés politiques nationaux comme le montre le cas récent de Martin Schultz.

