

LES ACTEURS ÉCONOMIQUES FACE AUX NOUVEAUX DÉCIDEURS EUROPÉENS : COMMENT TIRER PARTI DES NOUVEAUX RAPPORTS DE FORCE POLITIQUES ?

APCO — Novembre 2019

RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES POUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES :

- **AMPLIFIER** les actions de suivi et d'influence vis-à-vis de décideurs de l'UE, dont les rapports de force n'ont jamais été aussi incertains (voir §-1, 2 et 3);
- **CIBLER** l'ensemble des forces politiques de gouvernement, des Verts à la droite eurosceptique (voir §-1);
- **REDOUBLER** d'attention vis-à-vis des parlementaires européens et du Conseil, qui sont en position de force par rapport à la Commission Von Der Leyen (voir §-2);
- **RENFORCER** les stratégies de suivi et d'influence vis-à-vis des Etats-membres, et donc agir dans les capitales nationales clés (voir §-3).



Ursula von der Leyen

© European Union 2019 – Source : EP

L'entrée en fonction des députés européens élus en mai 2019 et la mise en place de la Commission européenne présidée par Ursula Von Der Leyen le 1^{er} décembre 2019 ont donné lieu à d'âpres négociations sur l'agenda politique de l'Union européenne pour le cycle législatif 2019-2024.

Ces négociations permettent de mesurer une évolution substantielle des rapports de force partisans (§-1), interinstitutionnels (§-2) et diplomatiques (§-3) au niveau communautaire, que les acteurs économiques doivent appréhender au mieux afin de promouvoir efficacement leurs intérêts, sur la base des principaux éléments décrits ci-après.

1

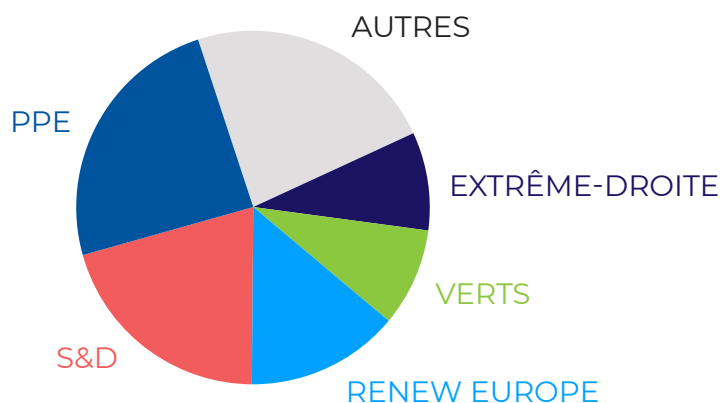
DES RAPPORTS DE FORCE PARTISANS PORTANT L'UE VERS LE CENTRE ET VERS L'INCERTITUDE

Le discours d'investiture d'Ursula Von Der Leyen¹, les lettres de missions qu'elle a adressées aux Commissaires désigné(e)s par les Etats-membres puis le discours prononcé avant le vote d'investiture de son équipe² semblent porter la marque d'un recentrage des orientations politiques du Collège bruxellois, auquel les acteurs économiques doivent s'adapter.

1.1. Un rééquilibrage institutionnel vers le centre et la gauche

Même si les conservateurs du PPE demeurent la 1^{ère} force politique au Parlement européen et au Conseil européen, la composition partisane des trois pôles du triangle institutionnel communautaire marque une nette inflexion vers le centre et la gauche au regard du cycle 2019-2024 (*Annexe 1 – La composition partisane des institutions européennes*) :

- les sièges sont ainsi répartis de manière plus équilibrée au sein du nouveau Parlement européen : le PPE dispose de 24,3% des sièges (26,6% post Brexit), le S&D de 20,5% (21,2%), « Renew » 14% (13%), les Verts environ 9%, de même que l'extrême droite 9% (10%) ;



- à l'automne 2019, le Conseil européen accueille 10 membres du PPE, 7 membres du PSE, 7 membres de la famille libérale-démocrate, 1 eurosceptique (Pologne) et deux indépendants (Italie et Lituanie)³ — cette composition est appelée à évoluer au fil des élections nationales tout au long de la période 2019-2024 ;
- plus stable, la composition partisane de la Commission européenne sera elle aussi plus équilibrée qu'entre 2014 et 2019, avec 9 conservateurs (dont la Présidente), 9 sociaux-démocrates, 4 libéraux, 3 indépendants (France, Hongrie et Slovénie) et un apparenté Verts (Lituanie).

Dans ce contexte, les acteurs économiques doivent prioritairement cibler les élus et membres du PPE, puis du PSE, puis de la famille libérale-démocrate, mais aussi avoir une **stratégie d'ensemble à l'égard des trois composantes de la « grande coalition »** plus ou moins informelle dont les compromis façonneront les décisions de l'UE au cours des prochains trimestres.

1.2 Une forte influence politique des Verts et de la droite extrême

Ursula Von Der Leyen a retenu le « Pacte Vert » comme 1^{ère} priorité pour la législature 2019-2024, alors même que les partis Verts sont en position de faiblesse dans les trois institutions de l'UE : cela appelle les acteurs économiques à privilégier une lecture plus politique qu'institutionnelle des nouveaux rapports de force partisans, et donc à intégrer deux autres acteurs dans leurs stratégies d'influence :

- d'une part les « Verts » qui, appuyés sur les opinions publiques, vont continuer à puissamment peser sur les politiques de l'UE en matière climatique, environnementale mais aussi économique, sociale et peut-être extérieure ;
- d'autre part les membres de la droite eurosceptique et l'extrême droite, qui représentent plus de 20% des députés européens, siègent dans plusieurs gouvernements nationaux et ont apporté des voix déterminantes pour l'investiture d'Ursula Von Der Leyen : cette influence politico-institutionnelle pourrait conduire les partis plus « mainstream » à céder à leur pression face aux défis migratoires, commerciaux, sécuritaires et de voisinage (élargissement).

1.3. Des négociations partisans plus incertaines donc plus ouvertes

Même si le duopole PPE-PSE continue à demeurer au centre du jeu, l'issue des nouveaux rapports de force partisans au niveau européen apparaît désormais beaucoup plus incertaine.

Cette nouvelle donne partisane est susceptible d'affaiblir la capacité de l'UE à prendre des initiatives audacieuses et, pis encore, des décisions rapides et cohérentes : elle doit être appréhendée par les acteurs économiques selon qu'ils aient intérêt au *statu quo* ou, au contraire, besoin d'une UE dynamique et entreprenante.

Dans ce contexte plus fluide et plus ouvert, il revient également aux acteurs économiques d'adapter des stratégies d'influence plus fines, et qui puissent **cibler les relais partisans clés** au regard de l'enjeu concerné et en fonction de leurs intérêts offensifs ou défensifs.

2

DES RAPPORTS DE FORCE INTERINSTITUTIONNELS PLUS TENDUS

Les difficultés intervenues lors de l'audition des Commissaires désignés et le report de l'entrée en fonction de la Commission Von Der Leyen traduisent des tensions qui ne sont pas inédites, mais dont l'intensité aura un impact sur le fonctionnement de l'UE au cours des prochains semestres. Les acteurs économiques doivent à la fois en prendre la mesure et appuyer l'institution ou les institutions les plus favorables à leurs intérêts.

2.1. Un Parlement européen qui s'affirme davantage

Les parlementaires européens ont été élus sur la base d'un taux de participation supérieur à 50%, ce qui renforce leur légitimité et leur désir d'être entendus. Les auditions des Commissaires désignés par les Etats-membres ont donné lieu au rejet de trois candidats : c'est la 1^{ère} fois que le Parlement européen se montre aussi sévère, et cela illustre son souhait de s'affirmer vis-à-vis de la Commission mais aussi du Conseil, ce dont les acteurs économiques devront tenir compte tout au long du cycle 2019-2024.

Soucieux de pousser leur avantage mais aussi de souligner leur différence, il est très probable que les parlementaires européens soient particulièrement offensifs sur les thèmes qu'ils jugent en phase avec les attentes de leurs électeurs : en premier lieu la protection de l'environnement et du climat, mais aussi la protection des consommateurs et des données, sans oublier la promotion de la mobilité et des échanges ou, en matière extérieure, le soutien aux droits de l'homme et à l'aide au développement.

2.2. Une Commission plus faible et tiraillée entre Conseil et Parlement européen ?

Le profil et le choix-surprise d'Ursula Von Der Leyen, après un 1^{er} Conseil européen infructueux, place cette dernière dans une position institutionnelle moins forte que son prédécesseur Jean-Claude Juncker : d'une part parce qu'elle n'a pas été longtemps chef de gouvernement et intronisée par ses ex-pairs du Conseil européen, comme son prédécesseur; d'autre part parce qu'elle n'a pas été désignée sur la base de la procédure des « spitzenkandidaten » promue par le Parlement européen.

Il est par ailleurs notable que les deux nouvelles vice-présidences exécutives confiées à Margrethe Vestager et Frans Timmermans ont été imposées à Ursula Von Der Leyen, sur la base d'un compromis du Conseil européen et en référence explicite au système des «spitzenkandidaten» - ce «triumvirat» étant complété par la nomination de Valdis Dombrovskis comme 3^{ème} VP exécutif, à l'initiative de la nouvelle Présidente.

Margrethe Vestager

© European Union 2019 – Source : EP



Frans Timmermans

© Olaf Kosinsky



Il reste à confirmer que cette nouvelle organisation hiérarchique de la Commission européenne lui permettra d'être aussi proactive et cohérente que nécessaire (alors même que sa composition partisane est plus diverse que la précédente) et si elle saura s'affirmer comme il se doit vis-à-vis du Conseil et du Parlement européens.

Le fait que le «collège bruxellois» puisse prendre ses décisions à la majorité simple est un garde fou institutionnel utile pour garantir son aptitude à décider, mais qui ne préjuge pas de la cohérence politique de ses initiatives, ni de sa capacité à les faire adopter et appliquer.

3

DES RAPPORTS DE FORCE DIPLOMATIQUES PLUS CONFLICTUELS

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté en juin un agenda 2019-2024 de quelques pages⁴ formalisant un consensus global sur les orientations politiques prioritaires dans un contexte géopolitique poussant les Européens à s'unir davantage (Russie, Trump, Chine, Brexit, Erdogan,...). Cette volonté d'union proclamée n'en cache pas moins des tensions importantes entre Etats-membres, et qui se dénoueront sur la base d'une lutte d'influence plus ou moins ouverte, à laquelle les acteurs économiques doivent prendre part.

3.1. Des lignes de clivages marquées au Conseil

Le cycle politique 2019-2024 s'ouvre alors que n'ont pas encore été résorbées les fractures qui ont marquées les deux cycles précédents, et qu'on peut décrire ainsi de manière schématique :

- fractures « Nord-Sud » (ou centre –périphérie) générées par la « crise de la zone euro » sur les enjeux économiques, sociaux et budgétaires, et que personnalise l'opposition entre les 8 pays de la « nouvelle ligue hanséatique »⁵ et les pays réunis lors des sommets « Med 7 »⁶;
- fractures « Est-Ouest » générées par la déstabilisation de notre voisinage et la « crise des réfugiés » en matière migratoire, identitaire et sécuritaire, qu'a cristallisée l'affirmation du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque).

Une autre ligne de partage est sans doute en train d'émerger entre les pays qui, sous l'égide de la France, veulent promouvoir de profonds changements à l'UE (de « Fondation » en « Renaissance ») et ceux qui s'accommodent d'un relatif statu quo, dont l'Allemagne fait sans doute partie : si la prise en main par les Européens de leur sécurité collective peut constituer un horizon commun, il n'en va en effet pas de même pour tout ce qui relève de la convergence fiscale et sociale, de la politique industrielle, de la politique commerciale, etc.

Dans ce contexte, les **risques de tensions et de blocages** au Conseil sont d'autant plus grands que les Etats-membres y prennent nombre de décisions essentielles à l'unanimité. Ces risques semblent d'autant plus aigus qu'il sera tentant pour nombre de **puissances extérieures** plus ou moins hostiles à l'UE (Russie, Chine, USA, Turquie, bientôt Royaume-Uni, etc.) de faire pression sur tel ou tel Etat membre afin qu'il empêche l'adoption d'initiatives européennes ambitieuses

3.2. Une influence hétérogène au sein des institutions européennes

Le leadership exercé par le Conseil européen et le Conseil doit conduire les acteurs économiques à ajuster leur stratégie d'influence à l'évolution des rapports de force diplomatiques à l'orée du cycle 2019-2024 (*Annexe 2 – L'influence nationale au sein des institutions de l'UE*). Cela doit notamment les inciter à privilégier les actions et contacts avec :

- les décideurs Allemands, qui sont plus que jamais influents à la Commission (présidence) et au Parlement européen (1^{ère} délégation nationale au PPE et chez les Verts) et demeurent incontournables au Conseil, en dépit de la fin annoncée de l'ère Merkel à l'horizon 2021;
- les décideurs Espagnols et Français : les Espagnols parce qu'ils sont influents au Parlement européen (1^{ère} délégation nationale au groupe S&D), à la Commission (Haut représentant) et au Conseil (réélection probable de Pedro Sanchez); les Français puisque leur Président est l'un des leaders du Conseil européen, leur Commissaire occupe un portefeuille économique stratégique et leurs élus peuvent exercer un rôle pivot au Parlement européen (en tant que 1^{ère} délégation nationale du groupe Renew);
- les ressortissants de quatre autres pays doivent également faire l'objet d'une stratégie spécifique : les Néerlandais, compte tenu de la volonté de leur gouvernement d'affirmer un leadership libéral post-Brexit et de la présence de Frans Timmermans à la Vice Présidence de la Commission sur le portefeuille climatique; à un degré moindre les Italiens, les Roumains et les Polonais, au regard des positions importantes qui sont les leurs à la Commission, au Parlement européen voire au Conseil;

- l'ensemble des autres pays de l'UE doit faire l'objet d'un suivi et d'une stratégie adaptés en fonction des intérêts économiques à défendre et au fil des présidences tournantes du Conseil (*Annexe 3 – Calendrier des présidences tournantes du Conseil de l'UE*).



C'est en appréhendant ces triples rapports de force partisans, institutionnels et diplomatiques que les acteurs économiques doivent anticiper et façonner les grandes orientations politiques susceptibles de prévaloir au niveau de l'UE et identifier les arbitrages stratégiques qu'il s'agit d'influencer — les capacités d'action globale et paneuropéenne d'APCO étant une ressource stratégique dans cette perspective.



Par Yves Bertoncini, Senior Advisor chez APCO Worldwide

¹ Voir « Une Union plus ambitieuse – Orientations politiques pour la Commission 2019-2024 », Juillet 2019
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf

² Voir le discours d'Ursula Von der Leyen pour l'investiture de la Commission européenne 2019-2024 (Novembre 2019):
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408

³ Le rapport de force partisan est plus équilibré au Conseil puisque le gouvernement roumain est dirigé par un libéral (tandis que le Président roumain est membre du PPE) et le gouvernement italien, dont le chef est réputé « indépendant », est composé de nombreux ministres sociaux-démocrates (et « 5 étoiles »).

⁴ Voir « Un nouveau programme stratégique 2019-2024 », Conseil Européen, juin 2019 :
<https://www.consilium.europa.eu/media/39916/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fr.pdf>

⁵ Créée en 2018, la Hansa réunit Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas et Suède.

⁶ Les sommets « Med 7 » réunissent depuis 2016 Portugal, Espagne, France, Italie, Malte, Grèce et Chypre.

A PROPOS D'AMCHAM

L'AmCham représente les entreprises attachées à la relation transatlantique. Fondée en 1894 pour promouvoir les échanges économiques entre la France et les Etats Unis, l'AmCham regroupe aujourd'hui 250 entreprises françaises, américaines et européennes de toutes tailles et présentes dans tous les secteurs de l'économie. Indépendante de tout gouvernement, l'AmCham contribue à faire émerger de nouvelles idées dans le débat public, notamment pour renforcer l'attractivité de la France. Dans cette perspective, l'AmCham comprend de nombreux groupes de travail qui développent des recommandations sous la forme de livres blancs et de policy papers. Plateforme de rencontres de haut niveau, l'AmCham réunit régulièrement des dirigeants d'entreprise, des responsables politiques et des leaders du monde intellectuel. Ces rencontres donnent lieu à des débats et des échanges de fond sur des problématiques économiques, sociales et géopolitiques ayant notamment trait à l'évolution de la relation transatlantique. L'AmCham s'engage sur des questions sociétales qui sont au cœur de l'activité de ses membres. Ainsi, l'AmCham porte plusieurs initiatives sur les thèmes de la diversité, de l'inclusion mais également de l'innovation.

A PROPOS D'APCO WORLDWIDE

APCO Worldwide est un cabinet de conseil international indépendant, créé en 1984 à Washington, DC, doté de plus de 35 bureaux dans le monde et présent en France depuis 1996. Nous accompagnons nos clients – entreprises multinationales, ETI, organisations professionnelles, ONG, fondations philanthropiques, think-tanks ou Etats – sur leurs enjeux d'affaires publiques, de communication stratégique, de gestion de crise et de responsabilité sociétale, tant en stratégie qu'en déploiement opérationnel. Pour en savoir plus, visiter notre site www.apcoworldwide.com