

Michel Mangenot

Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht ; GSPE-PRISME (CNRS UMR 7012) ; MISHA (CNRS UMS2552)

DES EUROCRATES SI PROCHES DES ELITES ETATIQUES : L'ENCADREMENT DU SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL (1958-2002)

Si les travaux sur la construction européenne se focalisent sur certaines de ses institutions comme la Commission (de Bruxelles), le Parlement (de Strasbourg) et, dans une moindre mesure, la Cour de justice (de Luxembourg), peu traitent comparativement du Conseil de l'Union européenne, également à Bruxelles. Créé dès 1952 au sein de la CECA et intitulé jusqu'en 1993 Conseil de(s) ministres des Communautés européennes, il est juridiquement d'une grande clarté puisque formé par les représentants des Etats membres, chaque gouvernement y déléguant un de ses membres. Au cœur du processus de décision politique et de la procédure législative de l'Union, le Conseil est en fait une multi-organisation comprenant à la fois les groupes de travail rassemblant les fonctionnaires des capitales, les réunions des Représentants permanents, ambassadeurs des Etats membres à Bruxelles, et les conseils proprement dit des différents ministres sectoriels des Vingt-cinq. Sa direction change tous les six mois par rotation entre chaque Etat, qui prend alors la Présidence. Pour préparer toutes ces réunions et assurer la continuité des travaux, un Secrétariat général s'est développé et renforcé depuis 1980, date à laquelle il est devenu le conseiller officiel de la Présidence. Placé entre les Etats membres et la Commission, le Secrétariat général du Conseil dispose d'une administration fonctionnant sur le même modèle que celui de la Commission.

Ce sont les hauts fonctionnaires placés à la tête de cette administration dont il s'agit ici : les directeurs généraux (de grade A1) auxquels ont été ajoutés, compte tenu de la dimension

étroite de cet échantillon (56 personnes), les fonctionnaires de niveau juste inférieur : les directeurs (A2). Ce choix apparaît comme cohérent car ces derniers partagent avec les DG leur statut (ils sont soumis au même article qui permet de mettre fin à leurs fonctions dans «l'intérêt du service») et leurs conditions de nomination «politiques»¹. En France, on parlerait de nominations à la discrétion du gouvernement.

Il s'agit donc de comprendre qui sont ceux qui ont accédé à cette petite élite administrative communautaire peu connue, et d'engager ensuite une comparaison avec sa «grande sœur» - la Commission - mais aussi avec leurs «homologues» nationaux. La définition de la haute fonction publique est ici positionnelle et non statutaire². Notre population exhaustive est de 142 personnes au total : 56 directeurs généraux et 86 directeurs depuis 1958. Après la consultation de très nombreux annuaires, le taux d'information, en fonction de chaque Direction générale, est le suivant :

¹ Même si seuls les directeurs généraux sont nommés par le Conseil (Affaires générales). Les directeurs sont nommés, eux, par le Secrétaire général. Tous sont rétribués par le budget communautaire : aujourd'hui, de 10 000 à 13 000 euros par mois pour les directeurs et de 12 000 à 15 000 euros pour les directeurs généraux.

² Eymeri (Jean-Michel), «Comparer les hauts fonctionnaires en Europe. Variations sur le thème de la carrière», table n°3 *Pour une science politique de l'administration*, VIIème Congrès de l'Association française de science politique, Lille, 19-20 septembre 2002.

DG SG CONSEIL	Fiche complète Directeurs généraux		Fiche complète Directeurs	
DG A (Admi)	4/6	67 %	8/13	61 %
DG B (Agri)	4/8	50 %	5/11	45 %
DG C (Marché)	3/7	43 %	5/9	56 %
DG D (Energie)	3/3	100%	5/7	71 %
DG E (Relex)	8/11	72 %	12/18	67 %
DG F (Info)	4/5	80 %	1/2	50 %
DG G (EcoFin)	5/5	100 %	2/2	100%
DG H (JAI)	1/1	100 %	1/2	50%
DG I	1/1	100 %	0/1	0 %
Service juridique	7/9	78 %	8/12	67 %
Cabinet	0/0		7/9	78 %

Au total, notre taux d'information est ici de 71 % pour les DG et de 63% pour les directeurs, soit un taux d'information générale, sur notre population, de 66%. Nous disposons ainsi d'informations globalement complètes pour 94 hauts fonctionnaires (sur 142).

Trois enseignements peuvent alors être tirés de cette sociographie des directeurs et DG du Conseil. Dans un premier temps, on constate que les structures de base d'accès aux postes de responsabilité, en termes de sexe et d'âge, obéissent aux mêmes règles que dans les quinze systèmes étatiques.

Deuxième constatation : une majorité d'entre eux n'appartient pas à la fonction publique européenne, n'est pas issue de la carrière, pour le dire comme Edward Page à qui l'on doit la première (et seule) étude sur ce sujet en 1997³. La porosité avec les institutions administratives nationales est si importante que ce sont principalement des hauts fonctionnaires des Etats membres qui accèdent aux postes de responsabilité dans l'administration du Secrétariat général. Dans ces conditions, nous sommes bien loin de l'univers de l'entreprise et du secteur privé. Il en résulte une dépendance de la fonction publique européenne dont les membres

³ Page (Edward C.), *People Who Run Europe*, Oxford, Clarendon Press, 1997 (en particulier le chapitre n°4).

présentent par ailleurs des parcours de formation proches de leurs homologues nationaux. Mais cette dépendance apparaît étonnamment moins importante qu'à la Commission, présentée pourtant souvent comme plus indépendante et censée incarner l'intérêt général communautaire.

En troisième lieu, j'envisagerai la question de la mobilité interne et de la spécialisation sectorielle. Peut-on parler d'une intersectorialité plus importante que dans les systèmes nationaux ? A défaut d'un approfondissement de la recherche, en particulier concernant les origines sociales pour lesquelles le taux d'information, avec une enquête par annuaires, est faible, il s'agit peut-être là de la spécificité principale⁴.

Des structures générales d'accès au poste assez comparables à celles des systèmes nationaux

Sexe

Il s'agit, dans une écrasante majorité, d'hommes, la proportion de femmes sur notre population générale depuis 1958 étant de 5%. Pour les postes les plus élevés, ceux de directeurs généraux, on ne compte même qu'une seule femme, suédoise, Kerstin Niblaeus, nommée au moment de l'adhésion de son pays (en même temps que la Finlande et l'Autriche), en 1995, responsable de la protection de l'environnement, des

⁴ Cet article est une version remaniée d'une communication à l'atelier «Pour une sociographie des élites européennes» du VIIème Congrès de l'Association Française de Science Politique à Lille du 18 septembre 2002. Il présente les principaux résultats de notre participation au contrat de recherche du GSPE « Sociographie des élites européennes 1 et 2 », appel d'offre de la Maison Inter-universitaire des Sciences de l'Homme d'Alsace (MISHA), 2001-2003.

consommateurs et de la santé ainsi que récemment de l'éducation et de la culture. Ingénieur et docteur en chimie, elle se singularise également, on y reviendra, par son profil technique et scientifique.

Madame le Directeur général

La nomination de la première femme Directeur général lui valut un portrait dans la revue interne du personnel. A l'enthousiasme du fonctionnaire chargé de l'interview : «Mme Niblaeus tranche un peu sur la palette des directeurs généraux, dans leurs complets-vestons souris, anthracite ou marine, souvent assortis de cravates trop discrètes. Tandis qu'en Allemagne, la discussion sur les quotas s'envenime, le Conseil, lui accueille une première femme dans cette illustre compagnie. Il était temps», «Madame le Directeur général» (c'est le titre même de l'article), répond : «En Suède, c'est plutôt normal de trouver des femmes à de nombreux postes importants. Pour ma part, j'ai souvent été la première femme à occuper tel ou tel poste. Cela a commencé dès l'université, dans les organes de représentation des étudiants» (*La Gazette du Conseil*, n° 299, novembre 1995, p.29).

Pour les postes de directeurs, on compte seulement, depuis 1995, six directrices, toujours en poste. Dans leur ordre chronologique de nomination, il s'agit de Jil Aussant, britannique au Service juridique ; de Sabine Ehmke-Gendron, allemande, depuis 1997 au cabinet du Secrétaire général puis aux relations avec les Etats-Unis et à l'environnement ; d'Elda Stifani, italienne nommée en 1997 directrice de la traduction, puis en 1999 au cabinet de Pierre de Boissieu, nouveau Secrétaire général adjoint, et depuis 2002 au bureau de New York ; de Barbara Humphreys Zwart, britannique en charge de l'Energie depuis 1999 ; d'Annalisa Giannela, italienne responsable des affaires de sécurité

depuis 1999⁵ ; et enfin de Claude-France Arnould, française placée en 2001 à la tête d'une nouvelle direction chargée des questions de Défense. Si la première a été nommée à la DG sans doute la moins prestigieuse, les femmes occupent désormais des postes plus stratégiques (cabinet, défense).

Par analogie, si on considère l'enquête récente de Luc Rouban sur les inspecteurs des finances⁶, on trouve un pourcentage du même ordre - 4, 2% - depuis la même date, 1958 (la mise en œuvre du traité de Rome commençant de façon commode avec les débuts de la Vème République). Alors que la première nomination d'une inspectrice date de 1975, le taux en 2000 est de 8%. Aujourd'hui, sur les 47 directeurs et DG du Conseil actuellement en fonction, la proportion de femmes est de 15% (de 16% pour les seuls directeurs).

Age

Second indicateur, l'âge d'entrée en fonction : en moyenne, un directeur général du Conseil est nommé à un peu plus de 50 ans (49 ans pour un directeur). C'est sensiblement l'âge d'accès aux fonctions directoriales dans la plupart des Etats membres.

La seule spécificité nationale, en l'occurrence la France⁷, est ici respectée avec les nominations initiales de «trentenaires» comme directeurs généraux ou DG adjoints au service juridique, avec successivement Jacques Mégret⁸ et Jean-Pierre Puissochet nommés à 32 ans, puis Jean-Louis Dewost à 36 ans et enfin Jean-Claude Piris à 45 ans en 1988. On peut noter aussi Artur Zipcy, nommé premier

⁵ Elle a été entre 2001 et 2003 l'adjointe du Secrétaire général de la Convention.

⁶ Rouban (Luc), *L'Inspection générale des Finances. 1958-2000. Quarante ans de pantouflage*, Paris, Cahier du CEVIPOF n°31, juin 2002.

⁷ L'autre spécificité des Pays-Bas, où l'âge de nomination est proche aujourd'hui de celui de la France, est ici difficilement repérable.

⁸ Le père de Bruno Mégret.

directeur général de l'Énergie à 42 ans. L'évolution de ces âges de nomination suit presque exactement celle de Paris : on peut rappeler la prise de poste en 1947 de François Bloch-Lainé comme directeur du Trésor à 35 ans ou celle de Roger Goetz, directeur du Budget en 1949 à 37 ans. Luc Rouban note, pour les inspecteurs des finances, le relèvement de l'âge de nomination de 37 ans à 42 ans, ces chiffres concordant avec ceux de Jean-Michel Eymeri pour les administrateurs civils (proches du pouvoir) qui accèdent aujourd'hui aux postes de directeurs d'administration centrale au milieu de la quarantaine⁹. Ces nominations françaises à Bruxelles concernent ceux que l'on peut appeler des externes, c'est-à-dire des hauts fonctionnaires issus des administrations nationales. Leur âge est en effet en moyenne inférieure : 46 ans, alors que les directeurs de la filière interne sont nommés directeurs à 52 ans et, beaucoup plus rarement, directeur général à 56 ans.

Pour les Français, la spécificité de l'âge en induit une autre : l'existence d'une seconde carrière, alors que leurs collègues (hormis quelques diplomates) restent au Secrétariat jusqu'à l'âge de la retraite. Qu'il s'agisse de Mégret réintégrant le Conseil d'État avant de devenir directeur de l'administration pénitentiaire, de Puissochet nommé directeur général de l'ANPE avant de détenir de nombreux autres postes de directeurs à Paris, de Dewost intégrant, lui, la Commission avant de réintégrer le Palais-Royal en 2001, mais aussi, comme directeur, de Philippe Carré (qui avait été nommé à 39 ans), réintégrant le Quai d'Orsay. Les seuls autres cas de nomination de trentenaires comme directeurs sont bien spécifiques : il s'agit du Danois Poul Skytte Christoffersen, nommé directeur de cabinet du nouveau secrétaire général (danois) Niels Ersbol en 1980, à seulement 34 ans, et du Luxembourgeois Jean-Jacques Kasel nommé, un an après, directeur du Budget à 35 ans,

⁹ Eymeri (Jean-Michel), «Comparer les hauts fonctionnaires en Europe», *op.cit.*.

alors qu'il était chef adjoint du cabinet du président de la Commission : il «fallait» alors un Luxembourgeois pour compenser la perte du poste de Secrétaire général détenu par le Grand Duché depuis sa création en 1952. Tous deux diplomates, ces deux directeurs, par ailleurs chacun docteur (le premier en économie, le second en droit) et ayant ainsi une très courte expérience administrative (de sept ans précisément) ont, après leur passage au Secrétariat, réintégré leur ministère respectif à des postes importants, de représentant permanent pour Christoffersen et de directeur des affaires politiques pour Kasel.

Une porosité importante avec institutions administratives nationales

Il y a bien, au sein de cette élite administrative européenne, une double population qu'il s'agit de dissocier, avec d'un côté les externes, majoritaires puisqu'ils constituent 63 % de notre population, et de l'autre les internes qui forment les 37 % restants. Par externes, nous entendons ici des fonctionnaires qui ne doivent pas aux ressources accumulées à l'intérieur de l'organisation du Secrétariat leur accès aux postes directoriaux.

Là encore la différence est importante entre les directeurs généraux et les directeurs, puisque 80% de directeurs généraux proviennent de l'extérieur alors que ce n'est le cas que pour 52 % des directeurs¹⁰. Ces pourcentages peuvent apparaître au premier regard comme amplifiés par la période initiale qui fait que, par définition, notre première population est «externe». Il n'y a en effet pas encore de

¹⁰ Les avis de vacance de ces postes sont publiés au JO et parfois dans la presse : cela a été le cas en 2002 pour le recrutement d'un nouveau directeur des ressources humaines

fonction publique de carrière, même si certains proviennent néanmoins de la petite administration du Secrétariat du Conseil de ministres de la CECA, créée à Luxembourg fin 1952. Mais en fait, ces pourcentages sont bien significatifs d'une tendance très actuelle : ainsi, si on considère les directeurs généraux au début de 2003, sur treize en poste, un seul (en l'occurrence l'italien Vittorio Griffò) est issu de la filière interne, soit moins de 8%. Pour les directeurs, 13 sur 34 actuellement en poste sont des fonctionnaires européens de carrière, soit seulement 38% (alors même qu'ils sont 48% sur la population totale depuis 1958). Aujourd'hui, seulement 30% de notre échantillon est issu de la «maison».

De la figure de la revendication à celle de la réforme

Vittorio Griffò est le seul directeur général actuellement en poste issu de la carrière. Entré au Conseil par concours au plus bas grade de recrutement (A7) en 1969, il a gravi tous les échelons administratifs jusqu'au grade A3 en 1985. Il devient directeur en 1991 puis est nommé directeur général (de l'Agriculture) en 1996, à 53 ans. Il est significativement en charge depuis 2000 de l'administration et du personnel. A ce portefeuille, il endosse la figure de réformateur. Son accession à un poste directorial marque de ce point de vue là un changement significatif de registre. En effet, président du Comité du personnel dans les années 1970 et actif au niveau syndical, Griffò était un des leaders de la grève du personnel de 1981. Ce passé «révolutionnaire» est évoqué dans son entretien à la *Gazette*. Il précise qu'il a gardé dans son nouveau bureau l'affichette de la campagne de 1980/1981 mais après un «socialisme à visage humain», il revendique vingt ans plus tard «un libéralisme à visage humain» (*Gazette du personnel du Conseil*, décembre 2001, n°314, p. 2).

Diplomates et esprits d'Etat

Ces externes sont dans la majorité des cas des hauts fonctionnaires nationaux. Ainsi seuls 12% des directeurs généraux externes ne proviennent pas des hautes fonctions publiques nationales : trois proviennent de l'Université et un d'une organisation internationale (en l'occurrence de l'Omnium des pétroles et de l'Agence interalliée des réparations). Pour les directeurs, ce pourcentage est un peu plus de 30% avec six universitaires (en fait des assistants ou professeurs de droit pour le Service juridique¹¹), trois avocats, un homme politique (secrétaire général du parti du Centre irlandais) et un fonctionnaire international de l'OCDE.

Le secteur professionnel le plus représenté pour les hauts fonctionnaires est sans conteste la filière diplomatique : les diplomates forment en effet presque 45 % du recrutement externe (51% pour les directeurs et 35 % pour les DG). Les autres sont des représentants d'autant d'esprits d'Etat. En dehors du Conseil d'Etat (qui constitue néanmoins, avec les quatre Français, 9% du total corrigé¹² des directeurs généraux externes), on trouve un éventail assez large de départements ministériels, dans l'ordre : Affaires économiques et Finances, Justice, Agriculture (uniquement pour les directeurs) et ensuite Postes, Immigration (pour un DG néerlandais), Colonies (pour un DG britannique), Equipement (pour un DG Français), un Etablissement public technique (pour la directrice générale suédoise).

¹¹ On compte même un directeur de département de droit, Arthur Dashwood, de Leicester, et un ancien président d'Université, Jean-Paul Jacqué de l'URS.

¹² Disposant du nombre exact d'anciens du Conseil d'Etat, nous l'avons rapporté au total de directeurs généraux externes (45) et non au nombre de renseignés (ici 33).

C'est en ce sens que l'on peut parler de porosité entre administrations nationales et administration européenne. D'autant que cette jonction ne peut se faire par l'intermédiaire d'un poste en cabinet, comme à la Commission où cette transition sert de préparachutage. Un seul cas de nomination de ce type est à noter : il s'agit d'une avocate allemande passée ensuite à la Représentation permanente (RP) qui, après un poste au cabinet du nouveau Secrétaire général Jürgen Trumpf en 1994, est devenue directrice en 1997 à la DG E (Amériques) puis à l'Environnement. Peut-être peut-on trouver aujourd'hui ce type de nominations avec deux membres de l'Unité Politique (sorte de super cabinet de Javier Solana, Secrétaire général mais aussi Haut Représentant pour la PESC) qui viennent d'être nommés directeurs à la DG E (Relations extérieures).

Par contre, il existe quelques parachutages interinstitutionnels via des cabinets de Commissaires : ainsi le chef du cabinet du Commissaire Ralf Dahendorf, Hans-Joachim Glaesner, a été nommé directeur général du Service juridique en 1976 ; Jean-Jacques Kasel, chef adjoint, comme on l'a noté, du président Gaston Thorn, est devenu directeur du budget en 1981 ; et un autre Luxembourgeois, Jim Cloos, chef de cabinet (après deux autres expériences) de Jacques Santer, président de la Commission de 1995 à 1999, a été nommé récemment directeur des Amériques et des Nations unies. En dehors de ces très rares passages en cabinets européens, c'est entre 14 % (directeurs) et 20 % (DG) de notre population qui a connu une expérience administrative dans une (autre) institution européenne, à la Commission (comme chef de division ou directeur, par exemple pour le chef de cabinet de J. Solana), plus rarement à la Cour et au Parlement ou dans des institutions périphériques comme l'Agence spatiale européenne, à différents postes de directeurs

pour deux directeurs généraux français¹³.

C'est bien plus leur engagement dans leur capitale respective qui les a amenés à être nommés au Secrétariat général. Un cinquième d'entre eux ont été membres de cabinets nationaux. Les Français ont été curieusement les plus absents de cette pratique : le seul cas est celui de Jacques Mégret, membre du cabinet du ministre de la France d'Outre-mer, Gaston Defferre, juste avant sa nomination en 1957. L'expérience de cabinet, souvent auprès d'un ministre des Affaires étrangères, est généralement antérieure de plusieurs années à la nomination. Les cas les plus décisifs sont les postes auprès du chef du gouvernement : ainsi pour Ulrich Weinstock, à la Chancellerie allemande avant de devenir DG adjoint de l'Agriculture, pour Kenneth Christofas du cabinet office britannique, nommé directeur général de l'information et des relations institutionnelles en 1973, ou plus récemment pour Leopold Radauer, conseiller diplomatique du chancelier autrichien, nommé directeur à la PESC en 1995. Le cas le plus emblématique d'un recrutement politique est celui de Klaus Greschmann, sherpa de Gerhard Schröder pour les questions économiques internationales et le G7, nommé en 2000 directeur général du Marché intérieur.

Un autre indice semble surtout très déterminant : le passage en Représentation permanente (RP). La moitié des diplomates nommés y ont été en poste (en comptant la structure de mission juste avant une adhésion). En ajoutant les autres départements ministériels représentés, ce n'est pas moins de 45% des directeurs généraux externes et 31%

¹³ Les cas de passage par une organisation internationale sont plus rares : Thémistocle Contargyris, directeur de la politique sociale, passé par l'OIT ; Jean-Claude Piris, directeur juridique de l'OCDE, devenu directeur général du Service juridique, et enfin récemment Pieter Cornelis Feith, directeur général adjoint chargé de la politique de sécurité et de défense, issu de l'OTAN.

des directeurs¹⁴ qui sont passés par leur RP à Bruxelles.

Ce lieu à la structure institutionnelle spécifique (entre l'Etat et l'Union) et finalement curieusement peu étudié, favorise en effet une proximité directe avec le Secrétariat général du Conseil. Les RP sont les interlocuteurs principaux dans la gestion de toute son activité, du Groupe de travail aux Conseils ministériels, accentuée en période de Présidence. Cette proximité induit des facteurs comme l'amitié : cette variable est rarement mise en évidence, à l'exception d'une étude sur l'élite financière française¹⁵. Les indicateurs choisis par Kaduschin pourraient ici être élargis.

Faible autonomie

Dans ces conditions, la fonction publique européenne accède peu aux postes suprêmes. Elle apparaît peu autonome, si nous reprenons la problématique développée il y a près de trente ans par Bertrand Badie et Pierre Birnbaum dans leurs études des cabinets des Présidents et Premiers ministres de la Vème République¹⁶. Depuis 1958, seuls 13 fonctionnaires internes ont accédé au niveau de directeur général, sur une population de 56 directeurs généraux. Pour le poste de directeur,

les chances d'accès sont plus importantes : ils sont 41, mais contre 45 issus de l'extérieur. Il fait figure de poste possible mais final dans un bon *cursus honorum*. C'est en dessous que la promotion administrative fonctionne bien, entre autres à cause de la structure interne du Secrétariat, avec peu de fonctionnaires supérieurs, et de la forme de représentation de son personnel qui permet un accès relativement aisé au grade A3.

Il faut ici surtout s'interroger sur la présence parmi ces treize directeurs généraux internes de cinq Italiens. Cette exception italienne d'une certes petite, mais réelle filière de directeurs généraux internes, est redoublée par le fait que, pour les directeurs, il n'y a eu aucun recrutement externe. La faiblesse ou même l'absence de haute administration en Italie explique cette situation¹⁷. Alors que leurs homologues nationaux sont majoritairement originaires du Mezzogiorno, les Italiens hauts fonctionnaires du Conseil viennent surtout du Nord de l'Italie, plus favorisé, se rapprochant là davantage de l'élite économique du pays : de Venise et de Padoue pour Raffaello Fornasier qui a terminé sa carrière DG du service juridique, de Livourne pour Enzo Chiccioli devenu DG de l'Agriculture, de Rome pour le baron Giacinto de Thomasi, DG adjoint des affaires institutionnels avant sa retraite et enfin de Milan pour Elda Stifani, actuelle directrice du bureau du Secrétariat à New York.

En dehors de cette spécificité géographique des Italiens, qu'est-ce qui différencie les internes des externes ? Leurs profils de formation sont, de façon générale, assez similaires. Les Britanniques sont titulaires presque systématiquement d'un Bachelor of Arts (BA) ou plus souvent d'un Master of Arts (MA) (ce qui constitue ainsi 15% des

¹⁴ Parmi lesquels, on l'a vu, il y a davantage d'universitaires, qui sont très peu présents dans les RP.

¹⁵ Kadushin (Charles), «Friendship among the French Financial Elite», *American Sociological Review*, vol. 60, avril 1995, pages 202-221. Il identifie quatre facteurs : le passage par l'ENA, l'appartenance à un club, le lieu de résidence et le même engagement politique.

¹⁶ Badie (Bertrand), Birnbaum (Pierre), «L'autonomie des institutions politico-administratives. Le rôle des cabinets des Présidents de la République et des Premiers ministres sous la Cinquième République», *Revue française de science politique*, vol 26, n°2, avril 1976. Voir à la suite de cet article la controverse avec Jean-Luc Bodiguel et la réponse des deux auteurs.

¹⁷ Voir Dormagen (Jean-Yves), « Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie ? », table n°3 *Pour une science politique de l'administration*, VIIème Congrès de l'AFSP, Lille, 19-20 septembre 2002.

formations), dans un cas sur deux «d'Oxbridge». Une grosse moitié (55%) est sinon titulaire d'un diplôme de droit, et dans une moindre mesure d'économie (près de 15 %), puis de science politique. Une petite différence est l'absence de formations techniques ou scientifiques chez les internes. Mais là encore ce profil est peu représenté chez les externes, avec en tout deux directeurs ingénieurs agronomes, un directeur ingénieur chimiste et, parmi les directeurs généraux, un ingénieur du génie maritime polytechnicien et une ingénieure chimiste suédoise (la seule femme).

La seule véritable différence entre internes et externes s'observe chez les Français : alors que les internes sont passés par le seul Sciences Po Paris (ce qui constitue ainsi 9 % des formations des directeurs¹⁸), les externes - le plus souvent directeurs généraux - sont en plus des anciens élèves de l'ENA. Les deux seuls énarques internes (c'est-à-dire entrés au Secrétariat assez jeunes, au grade A7 ou A4) ne sont significativement pas devenus directeurs généraux, comme l'écrasante majorité de leurs (nouveaux) collègues.

Au niveau des expériences professionnelles, les internes ont juste un peu plus l'expérience du privé : dans les parcours de directeurs étudiés (pour lesquels notre taux d'information n'est encore que de 60%), 16 % d'entre eux ont connu un début de carrière de quelques années dans une entreprise commerciale. Les autres, en dehors d'une entrée directe après les études, ont plus souvent été contractuels dans une administration nationale, quand ils ne viennent pas de l'éducation (12%) ou d'une autre organisation européenne (12%). Un seul a été en poste dans un cabinet national : un Français auprès de Jean Foyer, ministre de la Justice, avant d'entrer au Secrétariat en 1969 et d'y devenir en 1989, à 46 ans, un des plus

jeunes directeurs issus de la maison. Ces directeurs et DG internes ne quittent ensuite pas leur fonction, les départs avant l'âge de la retraite étant exceptionnels. On ne compte que trois cas : deux pour la Commission (un en délégation en Outre-mer, un autre à la direction générale des relations extérieures) et un pour une carrière politique locale (à Nancy), Jacques Leclerc, après un poste de direction d'un organe interinstitutionnel (l'Office des publications à Luxembourg).

Qu'est-ce qui différencie dans ces conditions les directeurs du Secrétariat de leurs homologues nationaux ? Leurs profils - une majorité de 55 % de droit, 14% d'Arts, tous Britanniques, 10% de Sciences Po français, autant de science politique au sens disciplinaire du terme et un peu plus d'économie - sont assez représentatifs des formations des hauts fonctionnaires en Europe. Il restera ici à comparer ces données par périodes. On note en effet dans les profils une montée de l'économie depuis les années 1980. C'est sans doute la proportion de doctorats qui les différencie quelque peu. En effet, notre population est titulaire à 28% d'un doctorat de droit et, peut-être un peu plus spécifique, à 10% d'un doctorat d'économie (dont plusieurs diplomates). Alors qu'on compte parmi eux 30% d'Allemands, pour qui ce parcours est fréquent, cela signifierait pour les autres nationalités un plus grand investissement intellectuel¹⁹. Cette proportion de docteurs est en tout cas la même, si on prend en compte les formations des seuls internes.

Enfin ce n'est pas la fréquentation d'un établissement étranger qui apparaît discriminante. Il n'y a que 13 % des directeurs généraux à avoir suivi une formation complémentaire en dehors de leur pays, et un peu plus de 28% des directeurs. Les pays les plus fréquentés sont, dans l'ordre, la France, les USA, la Belgique. On ne peut pas

¹⁸ En données corrigées sur l'ensemble de la population. Cette fois-ci, c'est l'annuaire des anciens élèves de l'IEP de Paris qui permet un repérage exhaustif.

¹⁹ Investissement intellectuel qui pourrait aussi être mesuré par les productions éditoriales (livres et articles).

véritablement parler de ce *cosmopolitisme éducatif* décrit par Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot dans leur sociologie des grandes bourgeoisies²⁰. La fréquentation du Collège de Bruges apparaît, elle, quasi inexistante, avec seulement un directeur externe, danois, chef de cabinet du Secrétaire général de 1980 à 1994, et un directeur général interne, Vittorio Griffio, seul directeur général issu de la carrière interne en poste aujourd'hui. Ce cosmopolitisme semble plus sensible dans la relative fréquence des mariages binationaux, puisqu'il a été identifié dix mariages de ce type sur quarante répertoriés, dont une forte majorité datant d'avant la prise de fonction au Secrétariat général.

3. Une mobilité intersectorielle ?

Troisième point, la question de la mobilité intersectorielle. Il s'agit de s'interroger pour terminer sur le rapport entre compétences professionnelles et affectation sectorielle, cette question étant souvent occultée par la seule perspective nationale. Comme à la Commission mais dans des configurations différentes, on peut observer des filières nationales au niveau des Directeurs généraux, longtemps avec des Allemands à l'Administration, des Italiens à l'Agriculture, des Néerlandais au Marché intérieur, des Français à l'Energie et la Recherche et au Service juridique, ou des Belges aux Relations extérieures. Une seule de ces filières est à la fois nationale et sectorielle : les membres du Conseil d'Etat au Service juridique.

Il faut souligner ici le nombre assez important d'années d'occupation des postes. Alors que Laurence Scheinman notait, dans les premiers articles sur les hauts fonctionnaires européens, le fort *turn over* et en particulier les

nombreuses démissions à la Commission dans les années 1960²¹, le recrutement a été plus stable au Secrétariat dès les origines (excepté peut-être les nominations assez spécifiques à la PESC entre 1994 et 1999).

Le premier point significatif est une certaine polyvalence diplomatique, la DG E - Relations extérieures - n'étant pas en effet réservée aux diplomates. Ceux-ci ont longtemps peuplé, en dehors des postes de cabinet (depuis 1980 avec Poul Skytte Christoffersen, Eckart Cuntz et Alberto Navarro depuis 1999), l'Administration (Anastassios Vikas, John Henry Lewen, Hyvel Duck, Jean-Jacques Kasel), l'Agriculture (Gerardo Zampaglione, Niels Sliben), les Relations institutionnelles et l'information (Kenneth Christofas, Hans Brunmayr), l'Energie et la recherche (David Maurice Neligam et Enrique Gonzalez-Sanchez) et le Marché intérieur (Niels Sliben et Anders Olander). D'autres filières, dans une proportion moins importante, débordent leur cadre sectoriel comme les Finances (avec Marc Lepoivre, inspecteur des Finances - belge - nommé directeur Justice et Affaires intérieures en 1991, ou Sir William Nicoll, nommé directeur général des Relations institutionnelles et de l'information en 1983).

Ensuite, plus les profils sont techniques, plus les affectations sont sectorielles. C'est le cas pour ce fonctionnaire des Postes et télécommunications, David Elliot (DG du Marché intérieur) ou pour les rares ingénieurs comme Jean-Albert Dinkespilier (DG de l'Energie et la Recherche, DG D), Fernando Melo Antunes (directeur des Transports), Kerstin Niblaeus (DG Environnement et protection des consommateurs, Santé) ou

²⁰ Voir en particulier Pinçon (Michel), Pinçon-Charlot (Monique), *Grandes Fortunes. Dynasties familiales et formes de richesse en France*, Paris, Payot, 1996 et son chapitre III «Un cosmopolitisme de bon aloi», pp. 118-141.

²¹ Scheinman (Laurence), «Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationships in the European Economic Community» vol 20, n°4, Autumn 1966, puis avec Feld (Werner), «The European Economic Community and National Civil Servants of the Member States», *International Organization*, vol. 26, n°1, Winter 1972.

encore les agronomes (en l'occurrence espagnols) à la DG B (Agriculture).

Alors que les juristes alimentent depuis l'origine le Service juridique, en s'échangeant les portefeuilles (outre les membres du Conseil d'Etat, de nombreux professeurs de droit comme directeurs), les économistes d'Etat sont plus récents avec à la DG G, il est vrai créée seulement en 1983, Amilcar Theias, chargé d'études au ministère portugais des Finances, devenu directeur puis directeur général adjoint des Affaires économiques, et Sixten Korkman, directeur général de l'Economie au ministère des Finances à Helsinki, nommé DG des Affaires économiques et financières à Bruxelles.

Depuis 1994, on observe une augmentation du nombre de diplomates mais progressivement leur cantonnement au domaine des relations extérieures et plus particulièrement à la PESC. C'est le cas de la quasi-totalité des directeurs généraux (et de leurs adjoints) des Relations extérieures depuis 1994 : Brian Crowe, Pierre-Etienne Champenois²², Leonidas Evangelidis, Anastassios Vikas et Robert Cooper. Pour les directeurs, les diplomates sont eux affectés exclusivement à la PESC, autrement dit aux relations extérieures politiques (élargie récemment à la PESD : questions politico-militaires). Depuis 1994, il s'agit de Philippe Carré du Quai d'Orsay, des Portugais Fernando Neves²³ et Pedro Nuno Bartolo, de Léopold Radauer de Vienne, et de Claude-France Arnould et Michael Mathiessen pour la PESD. La PESC, tout en réouvrant considérablement le marché des postes à Bruxelles, vient en quelque sorte restreindre le domaine d'intervention des diplomates nationaux.

Pour ce qui est de la gestion des directeurs internes, même si une filière de spécialisation, en particulier dans le domaine justement des relations extérieures, s'est mise en place insensiblement de façon à pouvoir «résister» aux diplomates nationaux, on constate une importante intersectorialité, en tout cas supérieure à celle des Etats membres. En dehors des passages assez classiques à l'Administration, les changements d'affectation peuvent être très larges. Ainsi Vittorio Griffo, directeur aux Relations extérieures, devient en 1996 DG de l'Agriculture, remplaçant là un ancien directeur général adjoint des Relations extérieures et ancien directeur de la Politique sociale. On peut noter aussi les cas du français Gonzague Lesort, directeur du Développement, devenu en 1983 directeur général des Affaires économiques, d'Elda Stifani, directrice de la traduction aujourd'hui chef du bureau auprès des Nations unies ou encore de Gaetano Testa, directeur de l'Europe et l'Asie centrale, passé en 1999 directeur des Transports. Seul le Service juridique échappe à cette mobilité interne, constituant une ressource de spécialisation propre.

*

Il faudrait approfondir cette sociographie, en particulier sur la socialisation de cette élite administrative, un peu à la façon de Jean-Luc Bodiguel et Marie-Christine Kessler sur les directeurs français d'administration centrale²⁴. Les origines sociales apparaissent comme les informations les plus lacunaires. Ainsi on ne dispose pour cet indicateur que d'un taux d'information de 20 % pour les DG et 7 % pour les directeurs. En l'état, ces données qui marquent un avantage des professions libérales et intellectuelles, sont difficilement exploitables. Les opinions religieuses pourraient enfin être questionnées. La

²² Ambassadeur de Belgique en France depuis 2001.

²³ Ambassadeur du Portugal au Timor puis, depuis 2001, en Angola.

²⁴ Bodiguel (Jean-Luc), «La socialisation des hauts fonctionnaires. Les directeurs d'administration centrale» in CURAPP, *La haute administration et la politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.

constatation sur le cas français, il y a trente ans, d'Alain Darbel et Dominique Schnapper²⁵, selon laquelle plus le niveau hiérarchique était élevé plus le taux de catholiques pratiquants était important, mériterait ainsi d'être envisagée au niveau européen.

²⁵ Darbel (Alain), Schnapper (Dominique), *Morphologie de la haute administration française*, Paris, Editions Mouton (coll. «Cahiers du centre de sociologie européenne»), 1969 et 1972.