



**HAL**  
open science

## Les Directeurs Généraux de la Commission européenne. Premiers éléments d'une enquête prosopographique.

Didier Georgakakis, Marine de Lasalle

### ► To cite this version:

Didier Georgakakis, Marine de Lasalle. Les Directeurs Généraux de la Commission européenne. Premiers éléments d'une enquête prosopographique.. *Regards Sociologiques*, 2004, 27 & 28, p. 6-33. halshs-00122245

**HAL Id: halshs-00122245**

**<https://shs.hal.science/halshs-00122245v1>**

Submitted on 30 Dec 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les Directeurs Généraux de la Commission européenne.

## Premiers éléments d'une enquête prosopographique.

Didier Georgakakis et Marine de Lassalle  
Université Robert Schuman-Strasbourg 3  
GSPE-PRISME (CNRS UMR 7012)  
MISHA (CNRS UMS 2552)

[Version proposée au comité de lecture. Version finale publiée dans *Regards Sociologiques*, n° 27& 28, 2004, p. 6-33. Contacts ; [didier.georgakakis@urs.u-strasbg.fr](mailto:didier.georgakakis@urs.u-strasbg.fr) ; [marine.delassalle@urs.u-strasbg.fr](mailto:marine.delassalle@urs.u-strasbg.fr)

Jusqu'à une période récente et à la différence d'autres objets liés à la sociologie de l'administration, les paradigmes et les méthodes les plus courus de l'analyse savante de la construction européenne n'ont pas permis que se développe une sociologie des professionnels de l'Europe, et ce moins encore — sauf très marginalement — sous l'angle de leur objectivation statistique.

Au-delà du classique « qui gouverne ? », l'analyse du milieu décisionnel central des politiques européennes et, singulièrement, la production de données statistiques sur le personnel politico-administratif communautaire, permettent pourtant de s'interroger sur les processus qui concourent à la construction politique de l'Europe. Assiste-t-on, en effet, à la différenciation d'un espace politico-administratif structuré par des clivages, des positions relativement stables et auxquelles correspondent des dispositions et des stratégies récurrentes ? Quel est le degré d'objectivation de cet espace et en quoi se différencie-t-il (ou non) des espaces nationaux ?

A partir d'une enquête en cours sur les Directeurs généraux de la Commission européenne (voir encadré), on voudrait apporter ici quelques éléments de réponse à ces questions. Après avoir montré l'intérêt et les limites d'une telle perspective, on livrera quelques premiers résultats sur les spécificités de cette population et les dynamiques de structuration dont elle fait l'objet.

Cette enquête en cours sur les Directeurs généraux et les Directeurs généraux adjoints de la Commission européenne s'inscrit dans un programme de recherche entrepris par le GSPE depuis 2001 sur les « élites européennes ». Ce programme consiste à réaliser une base de données portant sur les Commissaires, les Directeurs généraux et les Directeurs généraux adjoints des Directions Générales et du Secrétariat Général de la Commission européenne, ainsi que les postes principaux du Parlement Européen (Président, Vice-Présidents, Questeurs, Présidents de commissions et Présidents de groupes). A l'heure actuelle, cette base comporte plus de 600 notices qui renseignent des données « bio-sociales » (âge, sexe, lieux de naissance et nationalité, statut marital, etc.), des éléments de carrière (postes successivement occupés), des diplômes et des lieux de formation, des engagements (associatifs, politiques, européens), des publications et des décorations... Elle devrait être étendue aux Directeurs généraux de certains services de la Commission et des représentations extérieures, aux principaux responsables des Représentations permanentes, ainsi qu'à l'étude d'acteurs politiques et administratifs investis dans des politiques sectorielles (région, concurrence, etc.).

Dans l'état actuel de la recherche, les premiers éléments dont nous disposons permettent une mise à plat des données. C'est sur la base de cette mise à plat et des premières réflexions qu'elle nous inspire que cet article a été établi. Nous travaillons parallèlement à la mise en forme d'une analyse plus

poussée (notamment sur la base d'une AFC) ainsi qu'à la réalisation d'un ensemble d'entretiens qui feront l'objet de publications ultérieures.

Cette recherche a enfin été permise grâce au soutien de la Maison Interuniversitaire des Sciences Humaines et Sociales d'Alsace (CNRS UMS 2552). Nous tenons à remercier ici son comité de pilotage et ses responsables, les enquêteurs qui ont participé au recueil et à la saisie des données<sup>1</sup> ainsi que les chercheurs qui sont intervenus dans le cadre du séminaire de réflexions préalables.

## **Les Directeurs généraux en perspectives.**

Avant d'en venir aux premiers résultats, il est utile de montrer dans quelle mesure les Directeurs généraux représentent une « population-test » et d'exposer les obstacles à la fois socio-politiques et méthodologiques à la connaissance de cette population.

### ***Les Directeurs généraux comme outils analyseurs***

La sociographie des élites a fait l'objet d'un ensemble de controverses, et ce au point d'être relativement abandonnée jusqu'à une période récente. Aussi la recherche proposée ici vise-t-elle moins à produire des données pour s'interroger sur « qui gouverne en Europe ? » qu'à utiliser la population des Directeurs généraux pour questionner les processus de spécialisation et de différenciation externe et interne de la très haute administration de l'Union européenne.

La littérature classique sur la sociologie des élites a donné lieu à un ensemble de débats qu'il ne s'agit pas de rouvrir ici. Les oppositions longtemps structurantes entre thèse monistes et pluralistes incarnées par le duel entre W. Mills et R. Dahl, ou en France R. Aron sont connues. Elles ont surtout été dépassées par les critiques convergentes de la sociologie historique de l'Etat et de l'analyse des politiques publiques.

Pour en faire une très rapide synthèse, des travaux de socio-histoire et de sociologie ont montré que ce n'est pas l'appartenance à une classe sociale qui structure les prises de position des agents, mais, beaucoup plus finement, le développement de stratégies au sein d'un espace des possibles déterminé par la structure sociologique du champ du pouvoir, notamment sous l'angle de la distribution et de la transmission des capitaux dont les agents sont pourvus (Bourdieu, 1989). Cette perspective d'emblée relationnelle se démarque des présupposés politiques (« une structure pluraliste est démocratique ») et naturaliste de l'opposition entre classes ou fractions de classes, ou types de formation. Elle conduit en outre à s'interroger sur la façon dont les ressources sociales sont traduites dans l'espace du pouvoir, voire converties au cours de la formation de capitaux propres à cet espace ou à un espace de politique publique singulier (Bourdieu et Christin, 1990).

A partir d'un point de vue différent, l'analyse des politiques publiques a abouti à des constats proches. Elle a ainsi montré qu'il était difficile de réduire les conduites des acteurs publics à des dispositions sociales ou politiques indépendantes des contextes dans lesquels se produisent les politiques publiques. L'action publique est liée à des conjonctures (idéologiques, économiques, sociales et politiques), des configurations et des situations pratiques (notamment en termes d'organisation) qui font que les acteurs sont souvent amenés à adopter des *conduites* inattendues ou improbables compte tenu de leurs caractéristiques

---

<sup>1</sup> Parmi ceux ci, merci à Philippe Juhem, Valérie Lozac'h, Virginie Schnabel, Véronique Charlety, Emmanuel Henry, Caroline Thouet, qui, avec les auteurs ont participé au recueil et à la saisie des données. Un remerciement tout particulier également à Philippe Juhem pour avoir construit les programmes ayant permis le traitement statistique des données.

socio-politiques. Pour prendre un exemple devenu un classique de la littérature savante, il est clair qu'à elle seule, la sociologie du personnel politico-administratif rend difficilement compréhensible que le point d'inflexion du tournant libéral en France se soit opéré sous le gouvernement de gauche dans les années 80 (Jobert, 1994).

Ces différentes critiques ont été particulièrement salutaires. Elles ont contribué à renouveler le débat, à commencer par la question « *pourquoi compter ?* » (Offerlé, 1999). Elles ont conduit à déplacer les hypothèses et les outils d'analyse en intégrant un ensemble de réflexions plus larges sur les conditions de formation des groupes, comprenant notamment une interrogation sur les effets de leur objectivation statistique. Du côté des politiques publiques ou de la sociologie de la haute administration, un ensemble de recherches a tenté de déplacer la question de « qui gouverne ? » vers comment « les acteurs le font ? » en intégrant notamment une réflexion sur les ressources et les contextes relationnels dans lesquels les acteurs des politiques publiques sont engagés (Mathiot et Sawicki 1999, Hassenteufel, 1999, Mathiot, 2000).

Si ces critiques ont été fécondes sur le plan intellectuel, elles ont simultanément conduit à élever les investissements requis par les enquêtes de type prosopographiques. Compte tenu, par ailleurs, d'un contexte international où les tendances lourdes de l'analyse des politiques publiques restent très éloignées des préoccupations sociologiques, on a du même coup assisté à la relégation tendancielle de la production de données sur les acteurs des processus politico-administratifs, relégation quasi-totale en fait si l'on excepte un dernier pré-carré concédé à la sociologie de l'administration (Mendras et Suleiman, 1995, Eymeri, 2001, Rouban, 2001). La littérature sur les politiques européennes en est un bon exemple. En dépit des travaux qui soulèvent la nécessité de cette sociologie, notamment en provenance de l'histoire ou de l'anthropologie, on assiste le plus souvent à une dilution des indicateurs sociographiques dans les concepts de réseaux ou de normes qui ont une dimension souvent assez abstraite. Liée dans le meilleur des cas aux courants néo-institutionnalistes, la littérature savante sur l'Europe ne comprend pas d'objectivation statistique, à quelques exceptions près (Page et Wouters, 1994, Page, 1997, Joanna et Smith, 2002). En se rabattant sur le concept de « gouvernance », souvent sur des bases assez normatives, cette littérature se coupe de fait des outils qui permettraient pourtant d'identifier les configurations socio-politiques constitutives de cette « gouvernance européenne » (Georgakakis et de Lassalle, 2005).

C'est dans ce contexte intellectuel que se situe notre analyse des Directeurs généraux de la Commission. S'il est bien question de livrer des données sur cette population jusqu'à présent peu connue, on souhaite pour autant ne pas reverser dans les travers de la question « qui gouverne ? ». En d'autres termes, il ne s'agit pas ici de s'interroger sur la captation éventuelle des institutions européennes par une élite, ni de verser, à l'inverse, dans la valorisation du pluralisme des institutions européennes. Il ne s'agit pas non plus d'imputer des tendances du fonctionnement de l'Union européenne à des propriétés d'agents indépendamment du contexte relationnel dans lequel ils interviennent, pas plus qu'à occulter les aspects qualitatifs permettant de rendre compte du travail social d'objectivation de ces carrières (Georgakakis, 1999 et 2003). Plus modestement, et sans doute plus réalistement, on voudrait montrer qu'en représentant une population à la fois circonscrite et singulière, les Directeurs généraux et Directeurs généraux adjoints permettent de s'interroger sur les modes de structuration d'un espace politico-administratif européen.

Circonscrite, cette population l'est tout d'abord parce que le nombre de Directeurs généraux et Directeurs généraux adjoint est relativement restreint. Si l'on met de côté les services<sup>2</sup>, la Commission comprend aujourd'hui 24 Directions générales<sup>3</sup>, et ce nombre a fortement évolué au cours de l'histoire. On est passés de 9 DG en 1960 à 20 dans les années 80. La population analysée ici comprend ainsi 191 fonctionnaires A1 et A2 (désormais A 16 et A 15)<sup>4</sup> de la Commission, qui ont occupé depuis les années 60 les quelques 250 postes de Directeurs généraux ou de Directeurs généraux adjoints des DG de la Commission. Cette population est fortement hétérogène sur le plan des nationalités d'origine, comme le montre le tableau ci-dessous, et elle permet de la sorte d'étudier les relations entre cette diversité d'origine et l'homologie des positions occupées.

<b>Nationalités</b>	<b>Nombre de postes de Dirgen et Dirgen adjoints</b>	<b>Total des agents ayant occupé ces postes</b>
<b>Allemande</b>	43	30
<b>Française</b>	35	23
<b>Italienne</b>	33	27
<b>Britannique</b>	32	26
<b>Belge</b>	21	16
<b>Espagnole</b>	12	11
<b>Néerlandaise</b>	12	10
<b>Danoise</b>	10	5
<b>Grecque</b>	7	5
<b>Luxembourgeoise</b>	5	3
<b>Suédoise</b>	4	3
<b>Irlandaise</b>	4	4

<sup>2</sup> La non prise en compte des services, comme le service juridique l'OLAF, etc. un élément important : les comptages effectués par la Commission sur l'ensemble des fonctionnaires A1 donne des résultats sensiblement différents ([http://europa.eu.int/comm/reform/2002/selection/chapter1\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/reform/2002/selection/chapter1_fr.html))

<sup>3</sup> Qui ont eu à traiter des secteurs suivants : Affaires Economiques et Financières, Agriculture, Recherche, Concurrence, Education et Culture, Emploi et Affaires Sociales, Energie et Transports, Entreprises, Environnement, Fiscalité et Union Douanière, Justice et Affaires Intérieures, Marché Intérieur, Pêche, Politique Régionale, Santé et Protection des Consommateurs, Société de l'Information, Commerce, Développement, Elargissement, Relations Extérieures, Presse et Communication, Budget, Personnel et Administration)

<sup>4</sup> Pour une information sur les transformations récentes du statut des personnels de la Commission, on peut consulter le site de la Commission : [http://europa.eu.int/comm/reform/2002/selection/chapter1\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/reform/2002/selection/chapter1_fr.html)

<b>Autrichienne</b>	4	2
<b>Portugaise</b>	2	2
<b>Non précisée</b>	27	24
<b>Total</b>	251	191

Tout autant que circonscrite, cette population est aussi singulière. Les Directeurs Généraux occupent le poste le plus haut de la carrière administrative au sein de la Commission. Ils sont le relais direct du Collège et ont la main sur l'ensemble des politiques qui relèvent de leur DG. Situé au sommet de la hiérarchie de leur DG, ils dirigent, assistés de conseillers et d'assistants, un personnel nombreux. Ils sont en liens directs avec les directeurs et parfois au dessous d'eux les chefs d'unités qui sont leurs relais hiérarchique. Conséquence de cette position, le poste de Directeur Général a la réputation d'être un poste hautement politique, c'est à dire très lié aux Etats dans le langage indigène des professionnels de l'Europe. Les conditions de nomination des Directeurs Généraux en sont un bon exemple. Si les Commissaires et le Secrétariat Général de la Commission jouent un rôle - variable selon les conjonctures -, c'est aussi en relation avec les représentants des Etats que sont nommés les Directeurs généraux.

Cette caractéristique est particulièrement importante ici. C'est précisément parce qu'ils sont très liés aux Etats que les Directeurs Généraux représentent un bon outil d'analyse. A l'instar de ce qu'ont pu montrer Lisbet Hooghe, voire Jarl Trondal sur une autre population - les experts nationaux de la comitologie -, les effets de l'intégration européenne s'observent en effet d'autant mieux qu'on analyse une population *a priori* très structurée par les logiques de leurs Etats respectifs (Hooghe, 1999, Trondal, 2004).

Dans cette perspective, la sociographie des Directeurs généraux permet de s'interroger sur deux types de processus. Elle permet, en premier lieu, de s'interroger sur le processus de sélection sociale qui autorise l'exercice des responsabilités au sein des institutions européennes. Les processus de sélection sont ils ici spécifiques et induisent-ils des prédispositions à l'Europe ? Le cas échéant, dans quoi s'incarnent ces prédispositions et est-ce que - pour revenir à la distinction salutaire opérée par Anne-Catherine Wagner et Dominique Marchetti pour d'autres objets - ce sont des dispositions européennes ou plus simplement de type « international » ? Est-ce que, pour formaliser la question autrement, le milieu décisionnel central recrute des agents dotés d'un *habitus* déjà préparé, dénationalisé pour ainsi dire ou en voie de l'être ? Dans le même ordre d'idée, il faut s'interroger sur l'homologie des positions. Est-ce qu'au-delà et sans doute contre les effets centrifuges de leurs origines nationales hétérogènes, ces agents partagent des propriétés communes au sein de leurs espaces respectifs ? Peut-on dire par exemple que les agents qui occupent ces postes sont plutôt des « seconds » dans leur espace politico-administratif national et qu'ils tirent profit de leur investissement de l'Europe pour occuper des positions qu'ils n'auraient pas nécessairement occupées chez eux ?

Les indicateurs de notre base de données permettent de donner des éléments de réponse à cette première série de questions. C'est d'abord le cas des indicateurs tenant aux origines et aux propriétés sociales : outre le lieu de naissance des personnes renseignées, ainsi que leur état marital et éventuellement le nombre de leurs enfants, nous avons recherché la nationalité de leurs parents et de leurs conjoints de manière à faire apparaître (ou non) des origines

« multinationales ». La nature des études réalisées, le plus haut diplôme obtenu, mais également le lieu où ces cursus de formation ont été réalisés, permettent de savoir si les Directeurs généraux et leurs adjoints ont, outre leur parcours de formation nationale, européanisé ou internationalisé leur cursus de formation. Ces questions sont d'autant plus utiles que, bien que très peu étudiée (*Politix*, 1998), l'européanisation du cursus semble souvent aller de soi dans les études européennes. Elles invitent en outre à s'interroger sur les caractéristiques du marché européen des formations supérieures qui permettent l'accès à ces postes et, partant, sur la structuration d'un capital social spécifiquement lié à ces formations. C'est le cas des réseaux de Bruges (Schnabel, 2002) mais aussi d'autres lieux : ENA, ENA cycle étrangers (Mangenot, 1998), London School of Economics, universités américaines, etc.

Une fois posé le problème des mécanismes de sélection sociologique, on doit ensuite s'interroger sur les dynamiques de structuration propres à cet espace. C'est là une deuxième façon de réfléchir au processus de différenciation des carrières. Est-ce que l'histoire de la construction européenne produit des effets, au sens où la stabilisation d'un ensemble de postes administratifs européens crée des modèles d'excellence singuliers ? Pour le dire autrement, est-ce qu'entre 1960 et 2000 on assiste à un processus de constitution d'un capital politico-administratif propre ? Ces questions invitent cette fois à s'interroger sur des trajectoires au sein des institutions et sur des mécanismes de formation et d'accumulation d'un crédit politico-administratif. Si ce capital politico-administratif existe dans quel type de propriétés objectivement repérables s'incarne-t-il et à quel type de trajectoires internes à la Commission renvoie-t-il ? S'il passe, ici comme ailleurs, par la possession de capitaux multiples, quels sont-ils et peut-on établir des corrélations avec la direction dirigée et sa position dans la hiérarchie symbolique des DG ? Dans quelle mesure, en d'autres termes, les clivages internes à la Commission repérés dans de nombreux travaux (Cini, 1996a et 1996b, Christiansen 97, Georgakakis, 2002a) sont-ils structurés par la distribution inégale de ce capital spécifique ?

La reconstitution des carrières des hauts fonctionnaires européens permet d'esquisser un ensemble de réponses. La base de données réalisée ne vise en effet pas seulement à construire un espace de positions. Elle permet de recenser des trajectoires, de repérer des parcours types et, du même coup, de s'interroger sur les modalités de construction et d'accumulation de capitaux spécifiques aux institutions européennes. Pour saisir et pouvoir restituer finement ces modalités de carrières, nous avons ainsi tenté de reconstituer celles-ci année par année. Nous avons également typifié les carrières à partir de quelques variables comparables (politique/administratif ; nationales/européennes ; privé/public, etc.) qui permettent d'établir des polarités significatives. Ces typologies permettent de s'interroger sur les modes de socialisation secondaire (ou professionnelle) à l'Europe en fonction des nationalités et des conjonctures. Elles permettent également de s'interroger sur la similitude de ces modes de socialisation en fonction des Directions Générales. Que peut-on dire ainsi de l'effet propre des accélérateurs de carrières – comme le passage par les cabinets –, ou des phénomènes souvent énoncés mais rarement traités empiriquement comme les phénomènes de « pantouflage » ou de « parachutage » ?

### ***Les obstacles à la connaissance de la population***

Posées comme telles, ces questions se heurtent toutefois à un ensemble d'obstacles, à la fois socio-politiques et méthodologiques, et ce sont que l'on voudrait à présent exposer.

On peut tout d'abord distinguer trois types d'obstacles socio-politiques à la connaissance des Directeurs généraux. Le premier relève de ce qu'on pourrait appeler le « mythe de l'eurocratie ». On ne reviendra pas ici sur les processus de construction de ce mythe et sur ceux qui en font une « illusion bien fondée » selon la formule de Durkheim (Georgakakis, 1999). Il faut en revanche souligner que l'une des manifestations de ce mythe consiste à

penser les « eurocrates » comme un groupe très cohérent du point de vue de ses propriétés. Or deux remarques permettent de mettre à distance cette image. D'une part, les Directeurs généraux ont une position très particulière par rapport aux autres fonctionnaires européens. Il s'agit, on l'a dit, du poste le plus haut de l'administration européenne. Les conditions de leur nomination sont en outre très politiques, à la fois dans le sens du lien aux Etats, mais aussi sous des formes interpersonnelles relativement difficiles à objectiver (sauf dans le cas des passages en cabinet qui sont assez fréquents) tant elle relève de la relation individuelle aux commissaires ou aux appareils politiques nationaux. Les particularités de cette population se traduisent notamment dans la possession de titres différents de la valeur modale de ceux détenus par les fonctionnaires de rang A dans leur ensemble (Page, 1997). Pour ne prendre qu'un exemple, si les anciens du Collège de Bruges sont assez nombreux dans les échelons A 8/ A4, ils sont nettement moins nombreux dans les poste A1/A2 sauf à l'extrême fin des années 90 - ce qui, au passage, remet en cause l'imagerie (très française) d'un Collège de Bruges qui serait l'équivalent fonctionnel de l'ENA (Schnabel, 1998). Deuxième mise en garde contre la tentation de réifier le groupe des fonctionnaires européens : il existe des profils très différents au sein même de ce groupe, plus « sectoriels » ou on contraire plus « politiques ». Il faut ainsi montrer que si s'opèrent des tendances à l'homogénéisation des trajectoires, elles peuvent s'incarner dans des modalités variables selon les Etats, les Directions Générales, les conjonctures.

Deuxième obstacle politique à la connaissance de l'objet : la sociologie des Directeurs généraux est un terrain relativement « miné » du fait de problématiques politiques internes à cet espace. Parce qu'elle représente un fort enjeu politique, la nomination des Directeurs généraux donne souvent lieu à des polémiques. Ces polémiques ont ainsi été récemment réactivées par les syndicats de fonctionnaires dans le processus de réforme administrative de la Commission. Il arrive en effet que les syndicats utilisent la nomination des Directeurs généraux pour dénoncer l'absence de transparence pourtant prônée par le Collège et contenue dans la réforme Kinnock. C'est tout particulièrement le cas du plus radical d'entre eux, *Renouveau et démocratie* (« R et D »), longtemps dirigé par un ancien du Parti Communiste Italien et qui a pris récemment du poids parmi les syndicats du fait de son opposition à la réforme (sur l'espace des syndicats de la fonction publique européenne, Georgakakis, 2002 et 2003). Ainsi, régulièrement, « R et D » publie quelques jours avant le processus de sélection officiel des Directeurs généraux le nom du promu, pour dénoncer la « mascarade de la transparence ».

Autre manifestation des enjeux politiques du comptage, les nominations des Directeurs généraux sont souvent retraduites et réinvesties par la littérature savante et semi-savante sur la Commission dans les catégories de l'équilibre entre nationalités et de la dénonciation du « parachutage » (Spence, 1997). Force est de reconnaître que, sur ce point, la littérature sur la Commission se fait l'écho et le porte voix de débats proprement politiques. Les équilibres entre nationalités sont en effet placés sous la surveillance des représentations permanentes et ils servent les négociations politiques internes. La question du parachutage représente quant à elle l'un des *mistigris* de la politique européenne. Elle renvoie notamment aux oppositions entre Français et Britanniques qui, dans un processus mêlant règlement de compte entre puissance d'Empire et lutte pour la définition du bon modèle administratif, s'accusent mutuellement d'avoir recours au « parachutage » pour nommer de très hauts fonctionnaires aux ordres des Etats.

L'existence de problématiques internes est en soi un bon indicateur de l'autonomisation tendancielle de cet espace. Par définition, s'il existe des luttes internes et des enjeux propres, c'est que l'espace est - au moins - en cours d'autonomisation. En même temps, il s'agit d'un problème pour la recherche, tant du point de vue de sa possible surdétermination par des



présupposés politiques, que des conditions de réception de ce type d'enquête. L'analyse invite ainsi à se déprendre de ces catégories d'interprétation politique, et en particulier d'un « effet score » proche des catégories de la compétition sportive internationale. Au tableau des victoires (i.e. les nominations) « France 4 / Angleterre 2 », au tableau des cartons jaunes (i.e. des « parachutés ») « France 3/ Angleterre 2 ». Dans le cas des « parachutés », il faut ainsi se demander si tous les Directeurs généraux en provenance directe d'un Etat-membre ont les mêmes propriétés, le même type de ressources ou de légitimité à intervenir sur les politiques européennes ? Dans quelle mesure et de quoi ces nominations directes sont-elles un révélateur (effet mécanique des élargissements, logiques ou conjonctures propres à l'Etat membre d'origine, structuration de l'espace communautaire, etc.) ?

Troisième obstacle : compter, c'est ici recenser des tendances dans le profil des Directeurs généraux mais aussi enregistrer les effets assez directs de la politique du personnel et de son histoire<sup>3</sup>. Pour en brosser les grandes lignes, la nomination des Directeurs généraux s'opère dans un triangle entre le Collège, les Etats avec le rôle des représentations permanentes et le Secrétariat général de la Commission. Cette configuration à trois a évolué dans le temps. Le poids relatif des différents pôles a varié. Les entretiens menés parallèlement à l'étude statistique tendent à converger vers cette définition. Dans un premier état de la configuration, correspondant notamment au magistère d'Emile Noël sur le Secrétariat Général à la Commission, qui a duré pendant près de vingt ans (1967-1984) (Kassim, 2004), le Secrétariat Général à un rôle majeur dans le cadre des nominations. A une époque où la Commission européenne n'est pas un enjeu très fort, on assiste surtout à une négociation entre le président de la Commission et le secrétariat de la Commission. A l'époque de Walter Hallstein, premier président de la Commission européenne et ancien Ministre allemand des Affaires Etrangères, beaucoup des Directeurs généraux et Directeurs généraux allemands sont principalement des diplomates ayant collaboré avec lui. Des années 70 à 90, c'est à dire avec l'entrée de la Grande Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, puis de la Grèce et de l'Espagne et du Portugal, les interventions des Etats membres sont plus directes. C'est d'autant plus le cas que les nominations de A1/A2 font plus ou moins explicitement partie des négociations d'adhésion (avec la mise en place de « quotas » par nationalité). Puis ces logiques tendent à se fondre à partir du milieu des années 90 dans un recrutement qui valorise très nettement les compétences de management. L'analyse des caractéristiques générales des profils enregistre pour partie ces évolutions. On mesure donc autant des tendances propres à un espace que le résultat d'un ensemble de logiques politiques tenant à la définition de la politique du personnel.

Après les obstacles socio-politiques, venons en aux obstacles méthodologiques impliqués par le recueil de sources et la base de données. Pour établir des données concernant quinze nationalités remontant pour certaines aux années 60, on a eu recours à des dictionnaires biographiques. On connaît bien dorénavant les différents biais tenant à ces sources (Collovald, 1988). Dans la mesure où les notices biographiques sont avant tout des mises en forme « stratégiques » de propriétés perçues comme légitimes, il est pertinent de les analyser comme des indicateurs de la perception des acteurs à propos de la conformité des titres et des dispositions à occuper une position dans un espace spécifique à un moment donné. Pour le dire autrement, disposer de données sinon similaires, du moins comparables, permettrait d'étudier des formes objectivées de ce capital politico-administratif européen. Toutefois il nous est difficile de procéder ici ainsi, dans la mesure où la publication des notices biographiques n'a aucun caractère systématique. La création de dictionnaires spécifiques aux institutions européennes – indicateur de l'autonomisation de l'espace - a en effet un caractère récent et nous avons dû collecter et compiler des données hétérogènes. C'est le cas tant du point de vue des dictionnaires nationaux utilisés que de leurs progressifs « homologues » européens.

Les dictionnaires nationaux, type *who's who*, présentent des difficultés d'ordre logistique (on n'a eu pas accès à tous les dictionnaires nationaux, notamment les plus anciens), et éventuellement linguistique (les notices danoises nous sont encore difficilement déchiffrables). Par ailleurs, chacun de ces dictionnaires nationaux obéit à des modes de constitution singuliers dont le décryptage est parfois malaisé. Enfin, les carrières européennes, voire administratives sont loin d'être toujours prestigieuses. Certains de nos hauts fonctionnaires, à toutes ou à certaines périodes, ne sont donc pas accueillis dans les dictionnaires biographiques nationaux. Les dictionnaires « européens » ont également un contenu variable<sup>5</sup>. C'est au demeurant un bon indicateur de la différenciation politique de cet espace, les premiers dictionnaires liés aux institutions européennes (*Euro who's who*, *Who's who in European institutions and organisations*) sont apparus au cours des années 70 et surtout 80. Mais ce sont avant tout des annuaires fonctionnels qui servent au personnel européen à se repérer entre eux. Ils renseignent ainsi essentiellement sur la partie européenne de la carrière et ne comportent aucune indication sur le déroulement de la carrière antérieurement à l'entrée à la Commission, *a fortiori* sur les données scolaires, sociales ou politiques. C'est là encore un signe de l'autonomie institutionnelle produite et donnée à voir par l'institution mais qui pose des problèmes de collectes des données. Il faut en effet attendre le début des années 90 pour que paraisse l'*European Companion*<sup>6</sup>, publication intermittente qui sans être toujours très complète vis-à-vis des indicateurs recherchés permet notamment de retracer assez exhaustivement la carrière des agents - et la fin de ces mêmes années pour que ce type de dictionnaire se systématise, avec par exemple la publication d'une édition spécialisée du *Trombinoscope*<sup>7</sup> en France ou du *Dod's* en Grande Bretagne qui paraît régulièrement depuis la fin des années 90.

Du fait de ce mode de recueil des données, il est clair que nos résultats souffrent d'un certain nombre de lacunes ou de biais. Du point de vue des lacunes, notre population comporte un ensemble d'agents dont nous ne savons rien, hormis qu'ils ont occupé une fonction de Directeurs généraux ou de Directeurs généraux adjoints à un moment donné. C'est le cas de 12,5% des Directeurs généraux ou des Directeurs généraux Adjoints pour lesquels nous méconnaissions jusqu'à la nationalité. Cette part d'inconnu ou de non-réponse est toutefois à relativiser. Inhérente à toute enquête quantitative, elle fait à l'inverse apparaître que les données sont assez ou très complètes pour plus de 80% de la population. Cette première limite est encore relative dans la mesure où ces individus se distribuent sinon également, du moins significativement, à toutes les époques et sont vraisemblablement représentatifs des principales nationalités. Enfin, la sociologie de ces « non-réponses » est instructive. Il est ainsi significatif d'avoir davantage d'inconnus dans les années 60 que plus récemment. Ce n'est pas seulement que les sources les plus anciennes font défaut, mais aussi que les postes européens dans les années 60 sont moins prestigieux qu'aujourd'hui. Une recherche dans les « *wer is wer* » allemands des années 60 et 70<sup>8</sup> nous a ainsi permis de constater qu'aucun de nos inconnus allemands ou supposés tels n'y trouvait sa place. Il est également significatif que ces inconnus appartiennent davantage à des Directions Générales relativement « marginales » (la DG 11, la DG 18), ou moins prestigieuses (la DG 5) (cf. tableau n°1 en annexe). Par ailleurs, certaines propriétés, comme celles liées à l'origine sociale, sont très peu renseignées

---

<sup>5</sup> *Les Communautés européennes : la Commission. Encyclopédie périodique économique, politique et administrative*, Société générale de Presse ; *Union Européenne. La Documentation permanente*, Société Générale de Presse, *Who's who in European Politics*, Bowker Saur, *Euro who's who*, Ed Delta, (1978 – 1991) *Who's who in Europe*, Ed Database, *Who's who in European institutions and organisations*, Dictionnaire biographique européen, Waterloo, depuis 1985

<sup>6</sup> *The European Companion*, Ed DPR (de 1991 à 1994)

<sup>7</sup> *Le Trombinoscope III - Union européenne*, depuis 1999.

<sup>8</sup> Pour laquelle nous remercions Nicolas Hubé

hormis dans certains « *who's who* » nationaux et au total, cet indicateur reste très incomplet. Moins de 20% des agents ont renseigné, dans une des notices les concernant, la profession de leur père, pour ne rien dire de la profession de la mère ou du conjoint, qui en l'occurrence est une conjointe, on y reviendra. Les indications concernant les diplômes sont également lacunaires. Ainsi manquons nous actuellement d'indications concernant les diplômes du tiers de notre population (35% des Directeurs généraux, 30% des Directeurs généraux adjoints).

Concernant les biais, si les étapes de la carrière sont renseignées de façon satisfaisante, il n'empêche que tout ce qui a trait à la carrière européenne est vraisemblablement sur-représenté dans nos données relativement au reste de la carrière. Ainsi ce qui se passe avant et éventuellement après, lorsque les hauts fonctionnaires européens ne finissent pas leurs carrières dans les institutions européennes, est parfois moins richement détaillé. Si c'est, encore une fois, un bon indicateur de ce qui fait la légitimité des carrières, les propriétés des agents les plus marginaux, ou celles qui sont perçues comme étant les moins centrales et les moins pertinentes tendent à nous échapper partiellement. Là encore, ces lacunes sont à relativiser dans la mesure où nous cherchons moins à objectiver parfaitement une population qu'à travailler sur la constitution d'un capital politico-administratif détenu précisément par les individus les plus « centraux » de notre population.

Enfin il faut souligner que nos sources – et cela interroge un effet de dilution dont on peut dire qu'il est constitutif de cet espace – ne permettent pas toujours de reconstruire finement les positions d'origine. On sait que les positions ne prennent un sens que dans un espace des positions, variables dans le temps comme dans l'espace. Or il est assez difficile de rendre compte finement de ces caractéristiques dans les quinze Etats concernés par la base. Si certains travaux d'administration comparée renseignent sur la valeur relative des propriétés des agents (on pense aux diplômes par exemple), force est de constater qu'ils ne sont pas aussi nombreux pour toutes les conjonctures et pour tous les espaces nationaux. Il est, pour l'instant au moins, impossible de restituer des processus de rencontre entre un espace « national » des positions à un moment du temps et de l'espace des possibles attachées à chacune d'elles, d'un côté, et de l'espace des possibles ou des opportunités européennes de l'autre. C'est donc, dans ce premier temps de l'analyse, plus en termes de « types » (parfois encore assez grossiers) que de positions finement reconstruites que nous sommes contraints de penser et de produire ces premiers résultats.

## **Les Directeurs généraux en chiffres : profils types et structuration des postes**

C'est avec ces limites en tête que l'on peut procéder à l'analyse de quelques-uns de nos premiers résultats. Résultats d'ensemble tout d'abord. Pour en résumer la teneur, ces derniers montrent qu'une différenciation de ce personnel est bien en cours. Si les élites de la Commission ne tranchent pas du tout au tout avec les élites administratives des pays membres, une différenciation s'observe dans la définition d'un ensemble de propriétés homogènes requises pour le poste, mais aussi dans la structure relativement stable des variations dont le recrutement fait l'objet en fonction de la position de la Direction Générale au sein de la Commission.

*Des positions assez homologues à celle de la très haute fonction publique nationale.*

Sous un ensemble de rapports, notamment l'origine professionnelle ou le diplôme, les plus hauts fonctionnaires européens ressemblent à leurs homologues nationaux. Ceci s'explique notamment par le fait que les hauts fonctionnaires européens proviennent, dans leur grande majorité, des hautes fonctions publiques nationales au sein desquelles ils ont réalisé tout ou partie de leur carrière antérieurement à leur entrée à la Commission.

Sur les 167 Directeurs généraux et Directeurs généraux adjoints dont on a reconstitué l'ensemble (ou la plus grande part) de la carrière, il apparaît que 3% ont fait une carrière dans d'autres institutions que la fonction publique nationale ou européenne et que la très grande majorité de la population (près de 97%) est passé par l'une et/ou par l'autre de ces fonctions publiques. Pour en dire quelques mots, ces parcours atypiques sont intéressants dans la mesure où ils incarnent un contre-modèle, une borne contre laquelle se construit la très haute fonction publique européenne. De ce point de vue, cette dernière se distingue de trois types de parcours : les parcours politiques, les parcours du privé et les parcours internationaux. Une seule personnalité politique a été nommée Directrice Générale - à la Direction Générale « Presse et Information » - après avoir occupé des fonctions électives pendant près de vingt ans<sup>7</sup>. Trois Directeurs généraux ou Directeurs généraux Adjoints ont fait toute leur carrière dans le secteur privé – la banque ou l'industrie- avant d'être nommés à la Direction Générale « Affaires Industrielles » ou « Crédits et Investissements ». Enfin, l'un d'entre eux a fait carrière dans les institutions internationales (OCDE, mais surtout FMI) avant d'être nommé à la Direction Générale « Affaires Economiques ».

Concernant l'énorme majorité de Directeurs généraux provenant de la fonction publique (n=162), l'analyse permet de distinguer trois grands groupes. 28% d'entre eux ont fait toute leur carrière dans les institutions européennes. A l'inverse 30% ont réalisé l'ensemble de leur carrière dans la fonction publique nationale avant d'être directement nommés Directeurs généraux ou Directeurs généraux adjoints. On a donc une part presque équivalente de fonctionnaires qui n'ont connu que la fonction publique européenne et de fonctionnaires qui n'ont connu que la fonction publique nationale antérieurement à leur nomination. Pour les autres – ceux dont la carrière est « mixte », on peut sur la base assez grossière d'un calcul au *pro rata* du temps passé dans l'une et l'autre des fonctions publiques nationale et européenne, opposer ceux qui ont davantage d'expériences professionnelles dans les administrations nationales à ceux qui ont davantage travaillé au sein des institutions européennes. Là encore on obtient une répartition quasi équivalente puisque les carrières à dominante « européenne » représentent 53% des carrières mixtes, contre 47 % des carrières à dominante nationale<sup>9</sup>.

### **Les nominations directes**

Le chiffre important de nominations directes appelle quelques précisions. D'abord, les nominations directes concernent beaucoup des « premiers entrants ». On peut en effet distinguer les premiers entrants des autres sur la base d'un indicateur grossier de type *année d'adhésion+5*. Par exemple, les Britanniques entrés en 74 peuvent être considérés comme premiers entrants, pas ceux entrés à partir de 1978. Même si ce critère est relativement arbitraire, il permet de montrer que 42 % des nominations directes correspondent à un effet mécanique des élargissements. Sans surprise, les pays nouveaux adhérents nomment des agents de leur haute fonction publique pendant les premières années.

<sup>9</sup> Comme nous l'avons souligné, il est vraisemblable que les carrières européennes ou à dominantes européennes soient sur-représentées dans une mesure que nous ne pouvons pas complètement contrôler, même si pour un grand nombre des agents nous disposons d'une carrière complète (soit entre 30 et 40 ans d'activité professionnelle).

Ensuite, il apparaît que les fonctionnaires nommés directement sont rarement des néophytes en matière européenne. Nombre d'entre eux sont passés par des Représentations Permanentes (18%) et/ou ont participé aux négociations d'adhésion dans leurs Etats respectifs (14%), et/ou ont occupé un poste politico-administratif spécialisé (14%) et/ou enfin ont eu une expérience dans des organisations européennes (7%).

Les nominations directes renvoient, en outre, à des situations extrêmement contrastées en fonction des Directions Générales et des nationalités. Si dans certaines Directions Générales (relex, affaires économiques, marché intérieur et affaires industrielles, agriculture) et dans des conjonctures spécifiques, le « parachutage » permet un contrôle au plus près par les Etats, il est parfois aussi synonyme de difficulté à faire émerger des « élites » européennes (on pense aux petit pays, dont les Directeurs généraux sont parfois nommés dans des Directions Générales plus « marginales »). Par ailleurs, bon nombre de nominations directes s'effectuent dans des Directions Générales très techniques (transports, énergie, recherche), et notamment à une époque où les politiques de la Commission ne sont pas encore complètement constituées en enjeux primordiaux.

Sur le plan des variations nationales, les nominations directes renvoient à des manières contrastées d'investir l'Europe. Plus de 50 % des Britanniques, 35 % des Espagnols et près de 30 % des Italiens sont nommés directement, quand Français et Hollandais tournent autour de 20% et que les Allemands et surtout les Belges ont des chiffres plus modestes (respectivement 16% et 6%).

Enfin, les nominations directes ont tendance à décroître, ce qui va dans le sens d'une européanisation des carrières et d'une plus grande difficulté pour les Etats – en lien avec la légitimité acquise par les institutions européennes – à faire prévaloir ce type de nomination : Si elles concernent évidemment 80% (et vraisemblablement 100%) des nominations de 1958-1960, elles ne sont plus que 30% des nominations des années 60, 27 % des nominations des années 70, 23,5% des nominations des années 80, 12 % des années 90 et 3,5% des nominations effectuées dans les années 2000-2002<sup>10</sup>.

Ces différentes observations rappellent que la très haute administration européenne est encore assez largement structurée par les Etats et que s'il existe un processus de différenciation, celui-ci s'opère assez lentement. Ce constat est corroboré par les indicateurs en terme de formation des Directeurs généraux. L'origine scolaire des Directeurs généraux est le calque des modèles nationaux d'accès aux hautes carrières administratives. En la matière, il faut rappeler qu'il existe une opposition entre la France, le Royaume Uni et bon nombre de pays européens. Les « *seniors civils servants* » sont par tradition « *issus des « public schools » où s'acquiert un certain éthos en même temps que se forment des réseaux de relations, le tout prolongé par un passage dans les « collèges » les plus prestigieux d'Oxford et de Cambridge* »<sup>11</sup>, alors que les plus hauts fonctionnaires des administrations françaises se recrutent à la sortie de grandes écoles spécialisées. Ils s'opposent de ce point de vue aux hauts fonctionnaires hollandais ou italiens qui sont des diplômés d'université parmi d'autres. On retrouve ces mêmes particularités françaises et les britanniques en terme d'appartenance disciplinaire. Les Britanniques ont pour la plupart reçu à Oxbridge « *une formation humaniste et généraliste, et ressemblent aux généralistes français, même si ceux-ci sont, du fait de leur formation en droit, en économie ou en finances publiques, des « généralistes » de la chose publique* ». Cette compétence généraliste s'oppose à celle des spécialistes du droit qui marque les pays de

<sup>10</sup> Là encore, nous n'avons effectué un comptage au regard de la population connue. Si tous ceux qui sont inconnus sont des parachutés, ces chiffres pourraient être plus élevés. Considérons-les ici comme provisoires.

<sup>11</sup> Même si en Grande Bretagne ce profil traditionnel régresse au profit d'une plus grande hétérogénéité, 42% des hauts fonctionnaires des trois grades les plus élevés et 80 % des *permanents secretaries* actuels sont issus des public schools. 75% des fonctionnaires en poste sont diplômés d'Oxbridge, même si ce pourcentage tombe à 40% parmi les nouveaux recrutés. (David Richards 2001)

tradition germanique (Allemagne, Autriche, Pays Bas, Pays Scandinaves) pour lesquels l'excellence administrative s'incarne dans la détention d'un doctorat (Emeri, 2001).

De ce point de vue, il y a peu de différences entre les hauts fonctionnaires nationaux et leurs homologues européens. Ainsi la quasi-totalité des Allemands dont on connaît le diplôme (soit 70%) – mais la remarque vaut aussi quoique dans une moindre mesure pour les Belges, les Italiens, les Hollandais – sont des docteurs, alors que les Britanniques font état d'un niveau Master et d'un passage par un « *College* », et que les Français sont pour plus de la moitié d'entre eux des énarques. Ce constat s'explique assez largement par l'origine de ces hauts fonctionnaires qui se recrutent – même si ceci fait l'objet de variations à la fois historiques, nationales et sectorielles, on le verra – massivement au sein de la haute fonction publique nationale. Leurs formations renvoient donc aux modèles d'excellence des élites administratives nationales.

On remarquera du même coup que les expériences internationales sont assez faibles (cf annexe tableau n° 2). Ceci, associé à d'autres indicateurs comme la quasi inexistence des hauts fonctionnaires binationaux, la rareté des couples « mixtes », la proportion de ceux qui ont des diplômes obtenus à l'étranger (qui sans être inexistante est relativement faible au regard des clichés ambiants), permet de relativiser l'hypothèse de socialisations ou de carrières « internationalisées ». Comme le montre le tableau suivant, le nombre de ceux qui ont travaillé dans le secteur « international » est assez faible, comparé à ceux qui ont été socialisés dans les administrations nationales ou européennes avant leur nomination. De ce point de vue, la carrière des DG apparaît surtout comme le prolongement européen d'une carrière nationale.

### *Malgré l'hétérogénéité des provenances, une forte cohérence des profils*

Si ces différents indicateurs peuvent paraître plaider pour une absence de différenciation des élites européennes, ce constat mérite d'être fortement nuancé. Outre que les parcours « européens » sont de plus en plus nombreux avec le temps, le groupe présente une certaine forme d'homogénéité au sens où il recrute des agents qui sont tous et collectivement conformes à des carrières de haut niveau des fonctions publiques. Ils sont du même coup particulièrement à même d'endosser les valeurs d'excellence et de compétence qui caractérisent les processus de construction symbolique du groupe. Par ailleurs, sous d'autres rapports, comme celui de l'âge et du sexe, les hauts fonctionnaires européens sont très homogènes, et ce davantage que ne le sont leurs homologues nationaux.

Le poste de Directeur général est tout d'abord très normé sur le plan du genre. Le Directeur général ou le Directeur général adjoint est avant tout un homme, les femmes ne représentant que 2,5 % des Directeurs généraux et 2 % des Directeurs généraux adjoints sur la période 58-2002, ce qui renvoie à la raréfaction traditionnelle des femmes à mesure de l'ascension dans la hiérarchie des postes – mais reçoit ici une expression caricaturale pour des institutions qui ont par ailleurs adopté des politiques positives dans les années 90<sup>12</sup>.

Les chiffres sur les origines sociales sont peu significatifs, puisque seuls 18% des agents renseignent la profession de leur père. Il reste que sur ces 18 % les résultats sont assez tranchés. Alors que les origines sociales des hauts fonctionnaires nationaux sont contrastées

---

<sup>12</sup> Sur ce point voir par exemple Anne et Handley Stevens (2...) qui constate par exemple l'augmentation progressive du nombre de femmes entre 1984 et 1999 aux grades A8 (de 0 % à 35,9 %), A7 (de 19,8 % à 28,9%) A6 (de 14,8 % à 24,2%), A5 (de 11,9 % à 17,1%), A4 (de 5,7% à 12,8%), A3 (de 1% à 11%) et A2 (de 0 % à 12%). Seul le niveau A1 reste inchangé (de 4,4% en 1984 à 4,1% en 1999), Palsgrave, 2001, p.110

d'un pays à l'autre<sup>13</sup>, les données de la base situent de façon homogène les agents renseignés dans les catégories supérieures des classes moyennes ou dans les classes supérieures. Ainsi 34% des pères appartiennent au secteur public (dont quasiment la moitié de militaires) et 66% au secteur privé. Ils sont issus pour 80% d'entre eux des classes supérieures, pour 14% des classes moyennes et pour 6% d'entre eux des catégories supérieures des classes populaires (artisans). On peut seulement extrapoler et penser qu'il y a là un effet de présentation et un effet de champ en faisant l'hypothèse que les seuls qui vont afficher leur origine sociale sont ceux qui ont une origine relativement élevée. Il reste que la part élevée des militaires et la part relativement importante du secteur privé mériteraient de plus amples analyses.

L'âge moyen d'arrivée en poste rapporté à la nationalité des individus renseignés, est elle aussi très homogène. Celui-ci est de 50 ans environ pour les Directeurs généraux et de 51 ans pour les Directeurs généraux Adjointes, et les variations par rapport à cet âge moyen en fonction des nationalités sont assez faibles. Si on ne prend en compte que les nationalités pour lesquelles il y a assez de Directeurs généraux ou de Directeurs généraux Adjointes pour que l'idée d'une moyenne d'âge soit significative (i.e  $n \geq 5$ )<sup>14</sup>, l'écart entre les Directeurs généraux les plus jeunes et les plus âgés au moment de leur nomination n'est que de 4 ans. Cette dimension tranche avec l'écart qui oppose un Directeur français et un Directeur allemand dans leurs systèmes nationaux respectifs. En Grande-Bretagne et en France, le repérage des dirigeants est précoce et les carrières sont souvent rapides — c'est caractéristique du « modèle » français du fait du passage par l'ENA ou Polytechnique et de l'existence des grands corps. Dans nombre d'autres pays, en revanche, les fonctionnaires gravissent lentement les postes hiérarchiques et certains atteignent à un moment des emplois et des grades situés ailleurs dans la « haute administration ». Du coup dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique, on n'accède aux postes suprêmes de Directeurs généraux d'administration centrale que dans les dix années précédant la retraite.

### Age d'accès aux postes des Directeurs généraux par nationalité

Nationalité	Nb de DG	Âge moyen d'arrivée en poste
Belge	8	51,8
Allemande	22	51,8
Hollandaise	5	51,2
Espagnole	5	50,6
Anglaise	16	51,3
Italienne	17	48,5

<sup>13</sup> En Irlande ou en Grèce, comme en Italie pour des raisons différentes, les hauts fonctionnaires nationaux ne se recrutent pas au sein des élites sociales. En Suède ou aux Pays bas la majorité des fonctionnaires se recrutent essentiellement dans les classes moyennes. A l'inverse en Allemagne, en France ou en GB les HF sont recrutés dans leur grande majorité parmi les couches sociales privilégiées. (Emeri, 2001).

<sup>14</sup> Voir les tableaux complets (3 et 3 bis en annexes)

Française	16	48
-----------	----	----

Cette forte homogénéité, et donc cet effet de champ européen, s'observent un peu moins en ce qui concerne les postes de Directeurs généraux adjoints. L'écart est plus important pour les Directeurs généraux adjoints, qui sont nommés à un âge moyen très légèrement supérieur (51 ans), mais qui enregistre une différence de 7 ans entre les plus jeunes et les plus âgés au moment de leur nomination. Cet écart peut renvoyer à la plus grande diversité des raisons de nommer un Directeur général adjoint (promotion de « jeunes » fonctionnaires européens, nomination en fin de carrière européenne, position d'attente) à la relative différence des postes de Directeurs généraux adjoints en fonction des secteurs, et à la moins grande fréquence des « parachutages » à ces postes.

### Age d'accès au poste des Directeurs généraux adjoints par nationalité

Nationalité	Nombre de Directeurs généraux adjoints	Âge moyen d'arrivée en poste
Belge	8	53,6
Allemande	12	53,4
Italienne	9	50,6
Française	14	50,3
Espagnole	6	49,5
Anglaise	13	49,4
Hollandaise	6	47

L'objectivation statistique de l'ensemble de la population sur toute la période considérée permet au total de mettre à distance un certain nombre d'éléments qui ont cours dès lors qu'il est question des hauts fonctionnaires européens. Ceux-ci ne sont pas spécialement des fonctionnaires appartenant dès l'origine à une bourgeoisie ou à une haute bourgeoisie internationale, pas plus qu'ils ne paraissent être complètement des seconds dans leurs espaces nationaux, pour autant que nos données nous permettent de le constater. Si ces éléments permettent de remettre en cause un ensemble de mythes sur la spécificité du haut personnel administratif, ils n'invalident pas l'hypothèse d'une différenciation. D'une part, et comme on l'a vu, les postes ont une homogénéité qui tranche parfois avec la diversité européenne. On assiste bien, en d'autres termes, à une objectivation de ces rôles spécifiques dans des carrières typiques. D'autre part, et surtout, les chiffres d'ensemble ont tendance à masquer les effets d'autonomisation, et notamment ceux qui relèvent de la structuration de caractéristiques propres à l'espace des Directeurs généraux.



## **Structuration et polarité de l'espace de la très haute fonction publique européenne.**

On ne reviendra pas ici sur les dynamiques historiques de la structuration de ces postes, sauf comme variable d'ajustement. Après avoir analysé la structure générale de ces postes, on peut en revanche s'interroger sur les dynamiques de structuration interne de cet espace.

On sait, depuis les travaux de Lisbeth Hooghe, que les attitudes des très hauts fonctionnaires à l'égard des définitions possibles de l'Europe, des théories économiques ou de leurs relations à l'Etat sont très diverses et contrastées. Mais l'on a jusqu'à présent peu mis ces « attitudes » en relation avec les caractéristiques de l'espace des positions que dessinent collectivement les très hauts fonctionnaires. De leur côté, les travaux de Thomas Christiansen ont mis en évidence l'existence de polarités structurantes au sein de la Commission, polarités qui recourent celles plus larges des métiers de l'Europe sur un plan qualitatif (Georgakakis, 2002a). Ces polarités permettent de penser que plus qu'une « multi-organisation » selon la terminologie rebattue de Laura Cram, la Commission représente un espace au sein duquel s'observent des oppositions structurales entre Directions Générales. Mais, là encore, ces polarités ont peu été mises en relations avec les propriétés des agents qui peuplent cet espace.

### *Des trajectoires différenciées selon les secteurs*

L'analyse des données sur les Directeurs généraux permet de proposer quelques hypothèses de travail en ce sens. On peut faire émerger des trajectoires typiques des Directeurs généraux et Directeurs généraux Adjointes et les mettre en relation avec les polarités qui structurent la Commission. Lorsqu'on s'intéresse aux modes de différenciations sectorielles, deux types d'oppositions sont en effet nettement repérables. Une première opposition distingue ainsi des agents plus ou moins « européens » des agents plus ou moins « nationaux ». Les plus européens ont fait toutes leurs carrières dans les institutions européennes, et pour les premiers entrants dans les institutions comme la CECA ou Euratom qui ont ensuite été fusionnées dans la Commission. A ceux-là s'ajoutent ceux dont la carrière européenne au moment de leur nomination à un poste est plus longue que la carrière nationale. A l'inverse, on peut distinguer des agents dont les capitaux sont plus « nationaux ». Leur carrière européenne est plus courte que la carrière nationale. A ceux-là s'ajoutent ceux qui n'ont jamais travaillé à la Commission avant leur nomination, une distinction devant être faite dans ce dernier cas entre ceux qui ont été « socialisés » à la Commission *via* les négociations d'adhésion ou le travail en Représentation Permanente, voire l'occupation d'un poste national spécialisé sur les questions européennes et ceux qui n'ont aucune connaissance pratique de la Commission, comme on l'a vu plus haut.

Comme le montre le tableau ci-dessous l'âge moyen de ces hauts fonctionnaires au moment de leur entrée à la Commission peut ainsi représenter un premier indicateur du caractère plus ou moins européen ou national des Directeurs généraux et des Directeurs généraux adjoints des différents secteurs de la Commission.

DG	nombre de DG renseignés	moyenne age d'entrée dans la carrière europ.
DG Telecommunications	5	32,2
DG Concurrence	6	33,83
DG Politique Régionale	4	34,25
DG douanes et fiscalité indirecte	3	34,33
DG politique des consommateurs	3	34,66
DG Marché Intérieur	8	35,5
DG Education	2	35,5
DG Personnel	7	35,57
DG Développement	8	38,25
DG budget	6	39,3
DG Information et communication	8	40,12
DG Relations Extérieures	11	40,54
DG politique d'entreprise, commerce	4	42,5
DG Crédits et investissements	2	43
DG Agriculture	4	43,25
DG Contrôle financier	2	43,5
DG Emploi et affaires sociales	5	44,4
DG Science et recherche	4	45,25
DG Affaires économiques	6	45,33
DG Affaires industrielles	3	45,66
DG Environnement	2	46
DG Energie	5	47,6
DG Transports	8	48
DG Pêche	3	50,33

Moyenne d'âge de l'entrée dans la carrière européenne des DG

numéro de la DG	nombre de Directeurs générauxAdj	moyenne age d'entrée dans la
-----------------	----------------------------------	------------------------------

		carrière europ.
DG Transports	2	24,5
DG Affaires industrielles	1	26
DG Personnel	3	30,33
DG Concurrence	4	32
DG Information et communication	1	33
DG Relations extérieures	16	35,87
DG Affaires économiques	4	37,25
DG Science et recherche	4	37,25
DG Budget	5	38,8
DG Agriculture	15	38,93
DG Energie	3	40,66
DG Marché Intérieur	13	40,69
DG Environnement	3	42
DG Développement	7	43,28
DG Emploi et Affaires sociales	3	45,33

Moyenne d'âge de l'entrée dans la carrière européenne des Directeurs généraux adjoints

Cette première opposition entre les DG les plus européanisée et les autres en recoupe une seconde, qui distingue cette fois des profils plus « techniques » de profils plus « politiques ». Les profils techniques se caractérisent notamment par la dimension souvent monosectorielle de l'activité des dirigeants qui implique une forte spécialisation et par la dimension administrative de leur capital. Les profils politiques se caractérisent par une plus grande mobilité intersectorielle et par le caractère politico-administratif de leur capital, marqué par une proximité plus grande aux Commissaires et par des passages plus fréquents en Cabinets.

	personnel monosectoriel <sup>15</sup>	Passage par cabinet des DG et DirGenAdj <sup>16</sup>
DG douanes	0 %	100 %
DG pol. conso	0%	25 %
DG éducation	0%	20 %
DG budget	0 %	18%

<sup>15</sup> Ce tableau exprime le pourcentage des Directeurs généraux ou des Directeurs généraux Adjoints qui n'ont travaillé que dans le seul secteur de la Commission où ils sont nommés Directeurs généraux ou Directeurs généraux Adjoints. Ainsi plus la fréquence est basse, plus les Directions Générales sont plurisectorielles, c'est-à-dire plus leurs Directeurs généraux ou Directeurs généraux adjoints ont occupé des positions de hauts fonctionnaires dans d'autres DG de la Commission.

<sup>16</sup> Passage en cabinet des DG et DGA par DG (avant nomination)

DG pol. rég.	16 %	33 %
DG pol. entrep.	20 %	60%
DG pêche	20 %	40%
DG environ.	25%	25 %
DG concur.	45 %	45 %
DG télécom.	57 %	29%
DG person.	33 %	40%
DG marché int.	37%	42 %
DG1 rel.ext.	42 %	36 %
DG info et com	55 %	44 %
DG science	55%	0%
DG développ.	39 %	33 %
DG aff. ind.	43 %	0%
DG énergie	50%	0%
DG transports	60%	20 %
DG agriculture	63%	26%
DG Emploi	82%	27 %
DG cont. fi	66 %	0%
DG aff. éco	73%	18%
DG crédits	75 %	0%

### *La commission comme structure bipolaire*

Ces deux oppositions permettent de reconstituer une sorte de cartographie de la Commission. En couplant ces dimensions, on peut en effet montrer que s'opposent *structurellement* des DG dont le personnel dirigeant est européenisé, marqué par une forte mobilité dans plusieurs secteurs de la Commission ainsi qu'en cabinet (Les DG « européennes /politiques »), aux DG dont le personnel dirigeant est davantage lié aux Etats et très spécialisé (les DG « nationales/techniques »).

Les plus typiques du premier groupe sont la DG Concurrence et la DG personnel, mais d'autres secteurs peuvent correspondre à ce type (marché intérieur, développement, information et presse, télécommunication, politique régionale, et l'ensemble des DG les plus récentes). Les Directeurs généraux et les Directeurs généraux adjoints ont fait dans ce cas tout ou partie de leur carrière dans les institutions européennes, mais ils connaissent une forte mobilité entre secteurs et alternent les passages en cabinet. C'est par exemple le cas d'Alexander Schaub. Né en 1941 en Allemagne, fils d'ingénieur, marié à une Belge, il entame sa carrière au Ministère Fédéral de l'Economie après des études de droit et d'économie entreprises en Allemagne et en Suisse. Armé d'un doctorat de droit et d'un diplôme du Collège de Bruges, il ne reste que deux ans au Ministère Fédéral de l'Economie avant d'être recruté dans le cabinet de Ralf Darhendorf (Commissaire chargé de la recherche, de la science et de l'éducation, des statistiques et de l'information) en 1973. Il entame alors la première partie de sa carrière européenne en cabinet. Il devient membre du Cabinet du Commissaire Brunner<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Energie et recherche, sciences et éducation.

(74-80), puis se « dénationalise » pour devenir Chef de Cabinet des Commissaires Davignon<sup>18</sup> (80-81) puis Thorn<sup>19</sup> (82-84) et de Clerq<sup>20</sup> (85-88). Il entame alors la seconde partie de sa carrière qui le voit progresser assez rapidement dans la hiérarchie des postes et des Directions Générales. Nommé Directeur de la DG Relations extérieures en 1988, il est promu Directeur Général Adjoint dès 1990 à la DG Marché Intérieur et Affaires Industrielles. Il y reste 7 ans avant d'être nommé Directeur Général Adjoint à la DG Concurrence en 1998 et Directeur Général de la DG Marché Intérieur en 2002. Sa carrière est donc marquée par des diplômes internationaux, des formes de socialisation européenne précoce et des dispositions à la dénationalisation, une mobilité forte dans des postes politiques et administratifs prestigieux, des étapes de carrières rapides. Nombre des personnels dirigeants de ces Directions sont ainsi marqués par leur mobilité entre secteurs politiques et administratifs de la Commission, notamment dans les secteurs qui comptent parmi les plus prestigieux (affaires extérieures, marché intérieur, concurrence, principalement, mais aussi parfois le développement ou l'information).

Les profils sont proches dans cette autre DG très marquée par l'expérience « maison » qu'est la DG du personnel. On trouve là un personnel également « européenisé », bien qu'il se distingue des premiers par des carrières plus « administratives », même si c'est là encore dans de nombreux secteurs de la Commission que s'effectuent ces carrières. C'est par exemple le cas d'Ubaldo Zito. Italien né en 1939, ayant un Doctorat de Lettres et ayant fréquenté les Universités d'Aix en Provence, d'Innsbruck, de Munich, d'Erlangen et de Paris. Il est Administrateur Principal d'Euratom de 67 à 73, à la DG Développement de 74 à 80, chef d'unité de la DG Energie jusqu'en 87, Directeur à la DG Pêche jusqu'en 1989 avant d'être nommé Directeur général adjoint de la DG Personnel et Administration en 1989. Cette lente et régulière carrière au sein de multiples secteurs de la Commission, qui confère une bonne connaissance des différentes DG est typique des membres de la DG Personnel et Administration (ou encore de celle du Budget), notamment des Directeurs généraux adjoints pour lesquels le poste est une promotion de fin de carrière. Les Directeurs généraux, outre cette bonne connaissance des circuits internes à la Commission, connaissent des passages – mêmes rapides - en cabinet et des expériences plus variées au sein ou en dehors de la Commission. C'est le cas de Horst Reichenbach né en 1945, ayant fait des études en Allemagne mais aussi à Londres et aux Etats-Unis où il obtient son doctorat en économie. Après une courte expérience d'enseignant chercheur, il alterne progression au sein des Directions Générales et séjour en Cabinets favorisé – dans un premier temps - par son appartenance au SPD ; administrateur écofin de 75 à 77, membre de la *task force* coordination financière de 1977 à 1980, il est membre des cabinets des Commissaires Tugendhat<sup>21</sup> et Ripa di Meana<sup>22</sup> jusqu'en 1986. Il devient alors éphémère chef d'unité de la DG instruments structurels (87) puis fait un tout aussi rapide passage en tant que Directeur de Cabinet du Commissaire Narjes<sup>23</sup> pour retrouver les services économiques dont il est chef de service en 89. Il devient ensuite Directeur de la DG Budget jusqu'en 1994, retrouve le cabinet d'un Commissaire (chef de cabinet de Wulf-Mathies<sup>24</sup>) puis devient Directeur général de la DG 24 en 97-98 avant d'être nommé Directeur général de la DG Personnel et Administration.

Ces trois biographies renseignent sur la genèse d'un capital politico administratif spécifique à la Commission dont la possession devient de plus en plus nécessaire pour l'obtention des

---

<sup>18</sup> Marché intérieur, Affaires industrielles et Union douanière

<sup>19</sup> Président de la Commission

<sup>20</sup> Relations internationales et Commerce

<sup>21</sup> Budget et contrôle financier, personnel et administration

<sup>22</sup> Affaires institutionnelles, Information et Communication, Culture et Tourisme

<sup>23</sup> Affaires Industrielles

<sup>24</sup> Politique régionale

postes les plus prestigieux ou les plus stratégiques de l'institution. On remarquera que ce capital intègre également un cursus scolaire ou universitaire à l'étranger. Il n'est pas impossible ici que ce soit tout autant la déclaration de ses études à l'étranger dans les biographies qui croît, mais cette tendance renseigne, quoi qu'il en soit, sur la genèse d'un crédit de type européen<sup>25</sup>. Ensuite, les mobilités en cabinet renvoient parfois à des formes de dénationalisation du parcours. Ces agents commencent généralement par être membres d'un cabinet d'un commissaire de leur nationalité puis collaborent avec d'autres qui les désengagent de leur appartenance nationale. Enfin, les trajectoires internes témoignent d'une ascension en spirale, pour ainsi dire, qui leur permet d'accumuler des expériences et des relations sectorielles diverses. Dans une Commission dont l'une des clefs de l'organisation réside dans les dynamiques et les compromis intersectoriels ou interservices, on comprend que ce crédit de type « horizontal », à la différence d'un crédit vertical ou sectoriel, offre aux Directeurs généraux des ressources importantes et correspondent à l'accession à ces DG.

L'existence de ces propriétés s'observe dans son contraire structural. De l'autre côté de ce pôle, on trouve en effet des Directions générales beaucoup plus sectorielles dont le personnel dirigeant est plus spécialisé. Les DG typiques sont ici les Affaires économiques, Affaires sociales, Agriculture, Transports, Environnement, Recherche, Energie. Le cas de la DG Agriculture en est un exemple. Deux carrières permettent là encore d'en apprécier les caractéristiques typiques. David Williamson est principalement connu pour avoir remplacé Emile Noël au poste de Secrétaire général de la Commission sous le premier mandat Delors (Kassim, 2004). Son parcours antérieur est malgré tout une bonne illustration de ses compétences sectorielles. Né en 1934 en Grande-Bretagne, il entre en 1958 au Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation. Il entame une carrière de haut fonctionnaire spécialiste des questions agricoles au cours de laquelle il participe aux négociations du « Kennedy Round » et qui le fait collaborer avec différentes institutions politiques des années 60 à 70 avant de diriger une direction du Ministère de l'Agriculture puis d'être sous-secrétaire, chargé des questions de garantie générale agricole au Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation. En 77 il est nommé Directeur général adjoint de la DG Agriculture, poste qu'il conserve six ans, avant de revenir au national mais dans le secteur européen puisqu'il dirige l'équivalent du SGCI au sein du cabinet britannique (*deputy secretary and head of European secretariat*) avant de devenir Secrétaire général de la Commission.

La carrière de l'actuel Directeur Général de la Direction de l'Agriculture est quant à elle typique d'une carrière sectorielle mais dans l'Europe cette fois. Après des études d'ingénieur agronome mais aussi de commerce extérieur et d'administration des affaires au Centre Européen de Madrid, Silva Rodrigues, né en 1949, devient en 1971 Professeur à l'Institut de Formation des ingénieurs agronomes à Madrid. En 1978 il intègre le Ministère du Commerce et de l'Economie, où il est inspecteur jusqu'en 1982. Il participe ensuite aux négociations d'adhésion en tant que Conseiller aux Affaires Agricoles avant d'effectuer un bref passage au cabinet du Commissaire espagnol Manuel Marin entre 86 et 88. En 1988, retour à l'Agriculture, il devient chef d'unité à la DG Agriculture, puis directeur en 94, Directeur Général Adjoint en 98 et enfin Directeur Général en 2001.

---

<sup>25</sup> La possession et la valorisation des études à l'étranger sont importantes, mais modérément dans les années 70, elles chutent considérablement dans les années 80. La courbe s'inverse, en revanche, dans les années 90 pour se développer dix ans plus tard selon trois modèles, le passage par le collège de Bruges pour 3 d'entre eux, une thèse aux Etats-unis pour trois autres (qui au demeurant concerne principalement les secteurs économiques et de la concurrence), des études dans d'autres pays européens pour les troisièmes.

On a ainsi d'un côté un pôle où l'on trouve des DG plus « politiques » ou horizontales, auxquelles on accède plus jeune après avoir constitué un capital politico-européen (réseaux, savoir-faire et éthos propre à l'institution) par le cumul d'expériences opérées dans plusieurs Directions Générales et/ou au sein de cabinets de commissaires. De l'autre, un pôle où l'on trouve des DG plus « techniques », plus « sectorielles » ou plus « verticales » auxquelles on accède relativement tard après avoir emprunté le cursus administratif propre à la DG (administrateur, chef d'unité, directeur, direct adjoint, direct) ou en se forgeant un capital administratif spécialisé au sein d'une administration nationale homologue. Et entre les deux ? S'il existe des situations tranchées, il existe aussi des situations intermédiaires. A partir des deux exemples que représentent les Directions Générales « Relations Extérieures » et Agriculture, on voudrait montrer que ces situations intermédiaires dépendent d'évolutions historiques et que les transformations à l'œuvre ne s'opèrent pas toujours de façon linéaire.

La DG Relations Extérieures est ainsi caractéristique d'un processus d'eupéanisation. De façon exemplaire, celle-ci est en effet passée du second « pôle » vers le premier. De 1958 à 1987, les profils de carrières des dirigeants de la DG sont très marqués par une logique nationale, même s'ils ont des carrières spécifiques, à dimension très fortement diplomatique. Sur les 14 dirigeants nommés à cette période, 10 ont une carrière dominée par la dimension nationale. Ce sont souvent des diplomates, en poste soit dans les Ministères des Affaires étrangères ou de l'Economie et/ou à l'étranger dans les ambassades et - quoique plus rarement - dans les organisations internationales. C'est par exemple le cas d'Helmut Sigrist, né en 1919 en Allemagne d'un père cadre de banque. Après des études à l'école théologico-philosophique de Bamberg, et l'obtention de son doctorat de Sciences Politiques à l'Université de Heidelberg (qui le conduit à étudier à Denver aux Etats-Unis), il entre en 1951 dans les Services Diplomatiques où il exercera essentiellement en Ambassade (Washington, Rome, New-Delhi) jusqu'en 1965. Là il entre à la Commission en tant que Secrétaire Général Adjoint de la Commission, avant de devenir Directeur Général de la Direction Générale Relations Extérieures en 1968, poste qu'il occupera jusqu'en 1973. Il repart ensuite au Ministère des Affaires Etrangères où il s'occupera d'affaires européennes en tant que Directeur Adjoint aux Affaires Economiques et à l'Intégration Européenne (75-78) puis en tant que Représentant permanent à Bruxelles (78-79) avant de finir sa carrière professionnelle à l'ambassade de Grèce. La carrière du dernier directeur représentant cette tendance, nommé en 1987, illustre à la fois ces caractéristiques typiques tout en présentant les inflexions caractéristiques de la période suivante. Hugo Paemen est belge, né en 1934. Doté d'une double licence en Philosophie et Lettres, et en Sciences Sociales et Politiques, il entre dans les Services Diplomatiques. Il est à trente ans membre de la délégation belge auprès du GATT, puis attaché économique d'Ambassade à Paris (65-68), porte-parole du MAE à Bruxelles (69-73), Conseiller Economique à Washington (74-77) avant que de devenir Chef de Cabinet du Commissaire Davignon<sup>26</sup> jusqu'en 1984, puis porte parole de la Commission en 85-86 et d'être nommé Directeur général adjoint de la DG Relations extérieures. La dimension proprement européenne de la carrière n'est donc pas inexistante.

A partir de 1988, la tendance s'inverse complètement et le poids de ceux qui ont fait toute leur carrière ou la majorité de leur carrière dans les institutions européennes – typiques du premier pôle- devient ultra-majoritaire à partir des années 90, puisque 13 nominations sur 15 des Directeurs généraux ou Directeurs généraux Adjoints de la DG1 nommés à partir de 1988 illustrent ce cas de figure. On retrouve d'une part comme dans les carrières typiques des Directions générales « politiques » (concurrence, marché intérieur) beaucoup de dirigeants passés par les cabinets et/ou par des directions spécifiques (marché intérieur, concurrence,

---

<sup>26</sup> Commissaire Affaires Industrielles

développement, crédit et investissement), et d'autre part, des agents « maison » qui ont fait toute leur carrière à la DG1.

Le premier cas de figure est celui où les agents ont de multiples expériences politico-administratives, ou seulement administratives dans de multiples DG, seul le premier cas favorisant l'accès aux postes de Directeurs généraux. Il est illustré sur son versant politico administratif par la carrière de Catherine Day. Née en Irlande, elle commence sa carrière professionnelle comme lobbyiste de la Fédération Irlandaise des boissons et tabacs avant d'entrer en 1979 à la DG3. En 1982, elle entame une carrière en cabinet où elle est membre des cabinets Burke (personnel et administration), puis Sutherland (concurrence, affaires sociales, éducation et formation) et Brittan (concurrence et affaires industrielles) avant de devenir chef de Cabinet de Sir Leon Brittan (relations extérieures) en 1992. A la sortie en 1997, elle est nommée Directrice à la DG Relations extérieures avant que d'en devenir Directrice générale adjointe en 2000. Le versant plus administratif peut être illustré par la carrière de Robert Verrue. Français né en 1947, il est titulaire d'un MBA de l'Ecole Supérieure de Commerce et d'Administration des Entreprises, du diplôme de l'INSEAD. Qu'il traduit dans sa notice, bel exemple d'eupéanisation des biographies, par l'« European Institute of Business Administration », ainsi que du diplôme du Collège de Bruges. Il entre en 1973 comme économiste à la DG Affaires économiques où il reste jusqu'au début des années 80. Après un rapide passage dans le cabinet de François-Xavier Ortoli<sup>27</sup>, il devient Chef d'Unité de la DG Affaires économiques en 1985, directeur à la DG Affaires Industrielles en 1989, Directeur général adjoint de la DG Relations extérieures en 1993 et Directeur général de la DG 13 puis de la DG10 à partir de 1996 pour finir en 2002 DG de la fiscalité et de l'Union douanière. Le second cas de figure, celui de carrière « maison », peut être décrit à partir de la carrière de Hans-Friederich Beseler, Allemand né en 1935, titulaire d'un Doctorat en Droit de l'Université de Münster, et d'un diplôme de Français obtenu à la Sorbonne, qui à l'issue d'un stage au Cabinet du Président de la Commission Walter Hallstein entre comme administrateur à la DG Relations extérieures en 1964. Il en devient administrateur principal en 1967 puis chef de service en 1976, chef d'unité en 1979, Directeur en 1982 et Directeur général adjoint en 1994, carrière linéaire à la DG qui lui permettra de devenir Directeur général de la DG Commerce en 1999 juste avant sa retraite.

Cette tendance au déplacement du centre de gravité de la Commission vers les détenteurs de capitaux européens à la fin des années 90 est aussi perceptible dans des DG à la fois très stratégiques et techniques comme « l'Agriculture ». Si une évolution historique est en cours, les trajectoires des Directeurs généraux de l'Agriculture montrent toutefois qu'elle ne s'opère pas selon les mêmes modalités.

La DG Agriculture est, on le sait, une Direction Générale fortement nationalisée. Elle se caractérise notamment par une présence française continue. Le Cas de Louis-Georges Rabot (fonctionnaire au ministère de l'Agriculture de 1944 à 1957, il sera Directeur général de l'agriculture de 1958 à 1978) est de point de vue exemplaire. Il reste que les choses sont plus complexes et que dans une certaine mesure Rabot n'est pas complètement représentatif de l'ensemble de l'échantillon. La DG est en effet investie de DGA qui compense cette direction française et relève de profils beaucoup plus européens. Leurs parcours est remarquable tant il est similaire. Docteurs en économie obtenu à la Perugia Faculty of Agriculture (Pizzuti) ou en Agronomie (Krhon, Von Veshuer), ils sont des fonctionnaires de leurs ministères de l'Agriculture respectifs, et ont, pour trois d'entre eux (Heringa, Krohn, Pizzuti), été détachés auprès d'organisations internationales ou européennes (FAO, OCDE). Ils entrent à la DG Agriculture en 1958 pour y être directeurs (Berend Heringa, Hans-Broder Krohn, Adolfo

---

<sup>27</sup> Commissaires Affaires économiques



Pizzuti) ou assistants du Directeur Général (Helmut Von Veshuer). Heringa devient Directeur Général Adjoint de la DG Agriculture en 1962, Khron en 1963, Pizzuti en 1972 après un passage en cabinet, et Von Vershuer en 1973 après être devenu Directeur en 1968.

On a donc une tendance très précoce à l'émergence d'un capital européen pour occuper les postes dirigeants de la Direction Générale « Agriculture ». Sauf qu'ici, contrairement à ce qui continue de s'opérer dans d'autres Directions Générales, les années 70 - corrélativement à l'élargissement britannique puis espagnol - voient s'opérer une « renationalisation » de la Direction Générale. A la nomination de trois spécialistes nationaux des questions agricoles britannique entre 1973 et 1983, puis d'un spécialiste espagnol répondent les nomination de français moins issus du secteur agricole, a fortiori du secteur agricole européen, que liés aux Etats.

Pour les britanniques et outre David Williamson déjà évoqué, Michael Franklin est né en 1927, diplômé de Cambridge, Haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture britannique depuis 1950, nommé Directeur général adjoint en 1973). Peter Pooley est né en 1936, diplômé de Cambridge, il est fonctionnaire au Ministère de l'Agriculture de 1958 à 1978. Il participera aux premières négociations d'adhésion entre 61 et 63. Il est ensuite à la représentation permanente de 1979 à 1982 avant d'être nommé Directeur général adjoint de la DG Agriculture en 1982). Pour les français, Claude Villain est né en 1935, diplômé d'économie et de droit - Université de Paris, ENATOM. Haut fonctionnaire économique depuis les années 50 au Ministère de l'économie et des finances, spécialiste des questions de marché agricoles et conseiller au cabinet de VGE en 1973, il est nommé directement Directeur général en 1978 où il restera jusqu'en 1982 avant que de reprendre des fonctions nationales. C'est dans une certaine mesure aussi le cas de Guy Legras et de Jean-Luc Demarty. Guy Legras n'est pas un spécialiste de l'Agriculture, mais c'est en revanche un spécialiste au sein de l'administration française des relations avec la Communauté et incarne à ce titre la volonté du contrôle national du poste. Enarque né en 1938, il est haut fonctionnaire des Affaires étrangères depuis 1967. Il est détaché à l'OCDE en 1974, à la Représentation permanente de 1977 à 1979 et au SGCI en 1980. Il est ensuite à nouveau en poste au MAE avant que d'être nommé Directeurs général en 1983 où il restera jusqu'en 2001 avant de devenir DG de la DG1. Jean-Luc Demarty est ingénieur du génie rural des eaux et des forêts (Ecole polytechnique (1971), Ecole des Eaux et Forêts). C'est un chargé de mission du ministère de l'économie qui rejoindra Jacques Delors dont il est membre du cabinet entre 1981 et 1984 lorsque celui-ci devient Président de la Commission européenne. Membre du Cabinet du Président Delors de 1989 à 94, il est ensuite éphémère membre du cabinet d'Edith Cresson en 1995, rapide Conseiller principal auprès du DGA à la DG12 et est nommé en 1998 Directeur de la DG6 dont il deviendra Directeur général adjoint en 2000.

La voie de l'eupéanisation est ainsi arrêtée. Il n'empêche que celle-ci est de nouveau à l'œuvre à partir des années 1990 et que l'opposition nationale/européenne traverse actuellement la Direction Générale par l'intermédiaire des propriétés de ses dirigeants. A une logique « nationalisée » incarnée par David Roberts (David Roberts, diplômé d'Oxford est encore un HF spécialiste des questions agricoles typiques qui allie longue carrière dans le secteur, passage par la RP et accès direct au poste de Directeur général adjoint), Silva Rodrigues<sup>27</sup> et Jean-Luc Demarty s'oppose une culture « eupéanisée » incarnée par Franco Milano (Italien né en 1935, il entre comme administrateur à la DG6 en 1964 et y reste jusqu'en 1972, il y est Chef d'unité de 1973 à 1974, Directeur en 1985-86 et Directeurs généraux adjoint depuis 1987), Joachim Heine (Allemand né en 1937, il entre comme administrateur à la DG6 en 1965, il devient chargé des questions juridiques de 1967 à 1981, Chef d'unité en 1981, Directeur entre 95 et 96 et Directeur Général adjoint depuis 1997), et Fabrizio Barbaso. La carrière de ce dernier est peut-être emblématique des transformations à

l'œuvre au sein de la DG6 qui outre sa « dénationalisation » la rapprocherait des Directions Générales les plus « politiques » en la déspecialisant également. Italien né en 1949, juriste ayant un diplôme d'avocat il est cadre quelques années chez Fiat au tout début de sa carrière. Il entre comme administrateur à la Direction Générale « Marché Intérieur » en 1976. Il y fera quasiment toute sa carrière (administrateur, chargé de directives, assistant du Directeur Général), interrompue entre 1985 et 1991 par un passage dans le Cabinet du Commissaire Carlo Ripa. Il revient ensuite à la Direction Générale « Marché Intérieur » en tant que chef d'unité, poste qu'il occupe jusqu'en 1996. Il devient alors directeur puis direct adjoint de la Direction Générale Agriculture en 2000, rompant avec la dimension mono sectorielle de la Direction Générale

L'analyse de la base de données fera l'objet d'autres traitements et de contributions. En présentant ces premiers résultats, on espère malgré tout avoir contribué à la compréhension des processus de différenciation de l'espace politico-administratif européen. Au total, si différenciation il y a, ce mouvement ne s'opère pas par l'alternative ou la rupture avec les formes de compétences et de trajectoires qui caractérisent les fonctions publiques des Etats-membres. Contre le mythe de l'eurocrate, il est pour l'heure impossible de dire et il apparaît au demeurant assez improbable que le haut personnel de la Commission tranche, au moins au départ, du tout au tout avec celui des Etats (appartenance à la bourgeoisie internationale ou à une fraction déterminée de l'espace administratif, etc.). On observe en revanche des processus de transformation des trajectoires des hauts fonctionnaires et, plus encore, d'accumulation d'un capital spécifiquement lié à la Commission. Ce crédit croît en importance à mesure que l'espace s'institutionnalise. Il se distribue inégalement selon les Directions Générales et ordonne les clivages structuraux qui partagent la Commission. Tout montre que l'espace de la Commission se structure aujourd'hui selon des logiques de plus en plus autonomes. Cela n'exclut pas le rôle des Etats, mais celui-ci est comme retraduit pas des logiques de plus en internes. Le crédit national n'ouvre plus que sur certains « possibles » (les Directions générales sectorielles) et encore de plus en plus réduits tendanciellement. Il est en revanche retraduit dans certains pôles de compétence ou s'estompe à la faveur de l'expérience sectorielle. C'est donc sur la construction d'un capital politico-administratif propre, intégrant et au delà hiérarchisant les différents types de ressources et de trajectoires existante, que conduit l'analyse. Une construction lourde, donc et qu'il convient désormais d'explorer plus avant.

## **Annexes**

### **Tableau n°1 : Les non-renseignés.**

Nom	prénom	nationalité	décennie d'entrée à Commission	Fonction
Alban-Hansen	Erik	inconnue	1970	DirGen DG15
Almeida Serra	José	portuguais	1990	DirGen DG14
Andreopoulos	Athanase	grec	1980	DirGen DG 11
Bobba	Franco	inconnue	1960	DirGen DG2
Bree	Rudolf	inconnue	1970	DirGen DG 13
de Castelbajac	Pierre	français	1970	DirGenAdj DG 16
de Muynck	Gust	belge	1960	DirGen DG 5
Ehring	Hubert	inconnue	1960	DirGen 20
Enthoven	Marius	inconnue	1990	DirGen DG 11
Gillet	Fabrizio	inconnue	1960	DirGen DG18
Larsson	Allan	inconnue	1990	DirGen DG5
Ramos	Vasco	inconnue	1990	DirGenDG5
Reichling	Charles	inconnue	1960	DirGenAdj DG9
Routti	Jorma	inconnue	1990	DirGen DG 12
Seeliger	Günter	allemand	1960	DirGen DG1
Smulders	Bernard	inconnue	1960	DirGen DG9
Theunissen	Arthur	inconnue	1960	DirGen DG18
Toffano	Umberto	italienne	1980	DirGenAdj DG1
Torres Simo de	Pedro	inconnue	1980	DirGenAdj DG9
Van Karnebeek	Maurits	inconnue	1960	DirGen DG9
Vogelaar	Theodore	inconnue	1970	DirGen DG4
Wellenstein	Edmund	inconnue	1960	DirGen DG1

**Tableau n°2 : Type de carrière et nombre d'années en poste pour les DG avant leur nomination**

	Privé national	Privé internat	Pub. nat.	Pub. Europ.	Pub. intern.	Pol. et syndical	Représentation permanente	Secrétariat général
Allemand(n=23)	1	0	5,3	13,9	0,7	0,2	0	0,5
Anglaise (n=16)	2,5	0,1	13,9	6,2	0,8	0	1	0,5
Autrichien (n=1)	1	0	22	6	3	0	0	0
Belge (n=9)	0,8	0	3,6	13,5	0,6	0	0	0
Danois (n=3)	0	0	12,3	7	0	0	3,3	1

Espagnol (n=5)	3	0	11,4	6,6	2,6	0	3,4	0
Français (n=16)	0	0	6,7	13,9	0,2	0	0,4	0
Grec (n=4)	1,2	0	8,5	4,8	1,8	0	0	0
Hollandais(n=5)	0	0	11,6	7	0,2	2	0	0
Irlandais (n=1)	0	0	32	1	0	0	0	0
Italien (n=18)	2,2	0,2	11,7	5,5	2,5	0,1	0,3	0,2
Luxemb. (n=3)	3,6	0	1,3	14,7	0	7	0	2
Portugais (n=2)	11,5	0	0	3,5	0	0	0	2
Suédois (n=1)	0	0	27	5	0	0	0	0

(Le tableau se lit de la façon suivante : dans une carrière moyenne d'Allemand quel est le nombre d'années passées dans le secteur privé international par exemple)

**Tableau n°2 (bis) : Type de carrière et nombre d'années en poste pour les Directeurs généraux adjoints avant leur nomination**

	pri. nat	Pub. nat.	Pub. Europ.	Pub. intern.	Pol. syndical et	National européen (RP)	International européen (SG)
Allemand(n=13)	0,5	4,3	13,9	0,7	0,6	0	0,4
Anglaise (n=13)	3,9	14,4	5,1	0	0	0,8	0
Autrichien (n=2)	0,5	20,5	1	3	1,5	0	0
Belge (n=9)	1,4	4,8	18,33	2,5	0	0	0
Danois (n=3)	0	2,6	12,6	2	0	1	1
Espagnol (n=7)	0,2	12,3	7	3,6	0	0	0
Français (n=14)	0	6,8	16,5	0,3	0	0,1	0
Grec (n=1)	0	11	3	0	1	3	0

Hollandais(n=5)	6,2	3,2	11,4	1,4	0	0	0
Irlandais (n=2)	0	14	16,5	0	0	0	0
Italien (n=10)	1	1	18,3	1	0	0	0
Luxemb. (n=2)	5,5	2	19	0	0	0	0,5
Suédois (n=3 )	5,3	21,3	2,6	2	0	0	0

**Tableau n°3 : Age d'accès aux postes des Directeurs généraux par nationalité**

Nationalité	Nombre de DG	âge moyen d'arrivé en poste
Belge	8	51,8
Allemande	22	51,8
Hollandaise	5	51,2
Espagnole	5	50,6
Anglaise	16	51,3
Italienne	17	48,5
Française	16	48
Grecque	3	47,6
Autrichienne	1	57
Suédoise	1	55
Portugaise	1	54
Luxembourgeoise	2	50,5
Irlandaise	1	50
Danoise	2	48,5

Total	100	50,3
-------	-----	------

**Tableau n° 3 (bis) : Age d'accès au poste des Directeurs généraux adjoints par nationalité**

Nationalité	Nombre de Directeurs généraux adjoints	âge moyen d'arrivée en poste
Belge	8	53,6
Allemande	12	53,4
Italienne	9	50,6
Française	14	50,3
Espagnole	6	49,5
Anglaise	13	49,4
Hollandaise	6	47
Danoise	2	56
Suédoise	3	55,6
Irlandaise	2	50,5
Autrichienne	2	49
Luxembourgeoise	1	44
Grecque	1	44
Total	79	51

## Bibliographie

Bourdieu (P.) et Christin (R.), « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la “ politique du logement ” », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, n°81/82, pp 65-85.

Bourdieu (P.), *La noblesse d'Etat*, Paris, Minuit, 1989.

Cini (M.), « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de science politique*, 46(3), 1996a

Cini (M.), *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester, Manchester University Press, 1996b

Christiansen, « Les tensions de la gouvernance européenne : l'administration politisée et la responsabilité multiple au sein de la Commission Européenne », *PMP* n°15, 1997

Collovald (A), « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°73, 1988, pp.29-40

Eymeri (J.M.), *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, IEAP, octobre 2001.

Eymeri (J.M.), « Diversité et convergence des hautes fonctions publiques nationales : questions transversales au miroir du cas français », Colloque *Bringing Top Civil Servants Back In*, Amiens, 2001

Georgakakis (D.), « Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation » dans V. Dubois, D.Dulong (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

Georgakakis (D), « L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in Georgakakis, dir, *Les métiers de l'Europe Politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll « sociologie politique européenne, p.9-32, 2002.

Georgakakis (D), « Une mobilisation formatrice : les eurofonctionnaires contre la réforme du statut (printemps 1998) ” in D. Georgakakis, (dir.) *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll « sociologie politique européenne, 2002, p. 55-84.

Georgakakis (D.), « Les syndicats de fonctionnaires et la construction de la fonction publique européenne », in Dehousse (R.), Surel (Y.), *L'institutionnalisation de l'Europe*, L'Harmattan, 2003.

Hassenteufel (P.), Bachir (M.), Bussat (V.), Genieys (W.), Martin (C.), Serré (M.), *L'émergence d'une élite du Welfare. Sociologie des sommets de l'Etat en interaction : le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1996)*, Paris, rapport de recherche, MIRE, 1999.

Hooghe (L.), « Supranational activists or intergovernmental agents ? : explaining the orientations of senior Commission officials », *Comparative Political Studies*, vol.32, n°4, p.435-463, 1999.

Hooghe, « Euro-socialists or Euro-marketers? : EU top officials on capitalism », *Journal of Politics*, vol.62, n°2, p.430-454, 2000.

- Joanna (J.) et Smith (A.), *Les Commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, presses de Sciences-Po, 2002.
- Jobert (B.) (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1994.
- Kassim (H.), « The Secretariat général of the Commission 1958-2003 : a singular institution » in Smith (A.) (eds), *Politics and the European Commission : actors, interdependence, legitimacy*, Routledge, ECPR, 2004
- Mendras (H.), Suleiman (E.) (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La découverte, 1995.
- Marchetti (D.), (dir.), *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes, Presses Universitaire de Rennes, 2004.
- Mathiot (P.) et Sawicki (F.), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion, *Revue Française de Science politique*, vol.49, n° 1 et 2, février et avril 1999.
- Mathiot (P.), *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- Mangenot (M.), « Une école européenne d'administration ? L'improbable conversion de l'ENA à l'Europe », in *Politix*, « l'Europe en formation(s) », n° 43, L'Harmattan, 1998, pp. 7-32.
- Offerlé (M.), « Professions et profession politique », pp.7-35 in Offerlé (M.) (dir.), *La profession politique XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Belin, 1999
- Page (E.C.), *People who run Europe*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- Page (E.C.) and Wouters (L.), « Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels », *Public Administration*, vol 72, Autumn, pp 445-459, 1994
- Politix*, « l'Europe en formation(s) », n° 43, L'Harmattan, 1998.
- Spence (D.), *Structure, Functions and procedures in the Commission*, in Geoffrey Edwards and David Spence (eds) *The European Commission*, London, Catermill, 1997 2ed
- Richards (D), "The Higher Civil Service, The Westminster/Witthell Model and the British political Tradition", *Colloque Bringing Top Civil Servants Back In*, Amiens, 2001
- Rouban (L.), *L'inspection générale des Finances (1958-2000), Quarante ans de pantouflage*, Les cahiers du CEVIPOF, n°31, Presses de Science-Po, 2001
- Schnabel (V.), « Elites européennes en formation. Les étudiants du "Collège de Bruges" et leurs études », *Politix*, n° 43, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Schnabel (V.), « La « mafia » de Bruges : mythes et réalité du networking européen », dans Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe Politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll « sociologie politique européenne, p.243-270, 2002
- Smith (A.) (eds), *Politics and the European Commission : actors, interdependence, legitimacy*, Routledge, ECPR, 2004
- Stevens (A.&H.), *Brussels bureaucrats- the administration of the European Union*, London, Palgrave.
- Trondal (J.), « Political dynamics of the "parallel administration" of the European Commission », in Smith (A.) (eds), *Politics and the European Commission : actors, interdependence, legitimacy*, Routledge, ECPR, 2004



Wagner (A-C), *Les nouvelles élites de la mondialisation – Une immigration dorée en France*, Paris, PUF, 1998.