

**VIIe congrès de l'Association française  
de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

**Table-ronde n°5**

**« L'institutionnalisation de l'Europe »**

**Sous la direction de  
Renaud Dehousse et Yves Surel**

---

**L'affirmation du Secrétariat général  
du Conseil de l'Union européenne :  
les transformations du rôle  
d'une institution non codifiée**

**Michel Mangenot**

Groupe de Sociologie Politique Européenne  
Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg  
mangenot@noos.fr

Les travaux en science politique sur la construction européenne ont la particularité d'obéir à un certain découpage institutionnel des questionnements. Pour une présentation de l'Europe bureaucratique, les regards se portent sur la Commission ; pour une approche formelle ou juridique, il s'agit de s'intéresser à la Cour de justice de Luxembourg ; et, si l'on entend traiter de la question de la représentation démocratique, l'institution de prédilection est alors le Parlement. Dans cette répartition, une institution, pourtant au cœur du processus de décision européen, le Conseil de l'Union européenne, échappe à presque toute interrogation, constituant ainsi un point aveugle des études européennes.

Cette contribution entend combler cette lacune, en analysant de l'intérieur cette institution, en ouvrant cette "boîte noire" intitulée avant 1993 Conseil de(s) ministres des Communautés européennes<sup>1</sup>.

Juridiquement d'une grande clarté - puisque formé par les représentants des Etats membres, chaque gouvernement y déléguant un de ses membres (article 26 du traité CECA, article 146 du traité de Rome<sup>2</sup>) - le Conseil n'en est pas moins une institution "fugace" quand on essaye de le saisir dans sa globalité, sauf à ne l'aborder que sous l'angle de sa présidence

---

1. Notre thèse, soutenue le 21 décembre 2000 à l'Université Robert Schuman de Strasbourg (*Une Europe improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne 1948-1992*) sous la direction de Mme Brigitte Gaïti, nous avons permis de mettre en lumière un investissement différencié des membres du Conseil d'Etat, prioritairement en faveur du Conseil des ministres et au détriment, au moins dans un premier temps, de la Commission.

2. L'article est devenu dans le traité de Maastricht : "Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre".

(Edwards & Wallace, 1977 ; O'Nuallain & Hoscheit, 1985 ; Bassompierre, 1988 ; Kirchner, 1992 ; Metcalfe, 1998), c'est-à-dire du point de vue, à un moment donné, d'un Etat membre, comme c'est le cas par exemple dans un ouvrage récent sur les institutions et la gouvernance européenne (Kirchner, 2000). Ainsi que l'explique le diplomate Yves Doutriaux, le Conseil a une "nature hybride puisqu'il est à la fois législatif et exécutif et que par ailleurs il est juridiquement unique, mais pourtant il se réunit en formations multiples. Ses compétences embrassent les trois piliers de l'Union européenne (...). C'est dire que rien n'est simple quand il s'agit du Conseil des ministres" (Doutriaux, 2001 : p. 30). L'auteur d'un pamphlet sur l'Europe allait jusqu'à identifier le Conseil à Zelig, "ce héros de Woody Allen, dont la pathologie était de se transformer au gré de ses discussions et de ses interlocuteurs" (Delaye, 1999 : p. 68).

## I. Un objet doublement oublié

Les rares chercheurs, tous britanniques<sup>3</sup>, qui lui ont consacré un livre, ont fait le choix d'une présentation éclatée en décrivant principalement quelques formations du Conseil (Westlake, 1995 ; Sherrington, 2000) ou ses rapports avec les autres institutions européennes (Wallace & Hayes-Renshaw, 1997). Pour approcher le Conseil, notre choix s'est porté sur l'organisme chargé d'organiser ses travaux, son Secrétariat général, "mémoire" de l'institution (Weidenfeld & Wessels, dir., 1997 : p. 61) et auquel n'a été consacrée, en dehors d'éclairages sur ses transformations récentes et surtout sa concurrence avec la Commission (Christiansen, 2001), qu'une seule étude spécifique : une thèse de droit, soutenue à Vienne en 1993 (Egger, 1994) et dont l'auteur a rejoint depuis la Cour de Justice de Luxembourg.

On peut comprendre le peu d'intérêt des chercheurs pour le Secrétariat du Conseil quand on connaît les origines modestes de cette organisation. Non prévu par les traités de Paris (1951) ni de Rome (1957), le Secrétariat général n'acquiert une reconnaissance juridique qu'avec le Traité de Maastricht ; l'article 151 a alors été ainsi complété : "le Conseil", est-il précisé, "est assisté d'un secrétariat général, placé sous la direction d'un secrétaire général. Le secrétaire général est nommé par le Conseil statuant à l'unanimité. Le Conseil décide de l'organisation du secrétariat général". Il est pourtant apparu dès 1952 - on vient de célébrer le 9 septembre dernier son cinquantenaire - avec la nomination d'un Secrétaire du Conseil spécial de ministres de la CECA, avant de s'étoffer à partir de 1958. Sa faible notoriété s'explique par le fait que n'ayant pas le statut "d'institution", il n'a pas retenu l'attention des juristes longtemps dominants, et que le profil bas développé par le Secrétariat a efficacement diffusé l'idée d'une absence de pouvoir.

Le Secrétariat permet pourtant d'élucider la nature ambivalente du Conseil : expression par définition de la volonté des Etats et par ailleurs constitué en institution communautaire. Composé de façon purement nationale, il en devient en quelque sorte européen. Ce "mystère" (apparent) de la théorie juridique semble s'expliquer par le rôle joué en son sein par le Secrétariat général comme "vecteur d'eupéanisation". Alors que le Conseil est souvent présenté comme simplement intergouvernemental (Keohane & Hoffmann, 1992 ; Quermonne, 2001 : p. 40)<sup>4</sup>, et son Secrétariat comme une classique organisation internationale, nous voudrions montrer, au contraire, qu'il est le lieu où s'est développée - davantage qu'à la Commission qui, gardienne des traités, est chargée en quelque sorte d'incarner "l'idéal communautaire" - une culture de gouvernement commune. Composé de fonctionnaires européens, le Secrétariat, du fait de l'affirmation de son rôle et du développement de sa place à tous les niveaux du processus de décision européen, du plus bas (les groupes de travail) au

---

3. Le seul ouvrage en français est fort ancien : Houben (1964).

4. A l'exception notoire de Wolfgang Wessels (1992, p. 137)

plus haut (les Conseils européens), apparaît en effet comme la structure principale du “gouvernement” de l’Union européenne.

Analyser cette institution totalement écartée par les néo-institutionnalistes, qui se sont portés exclusivement vers la Commission (avec Paul Pierson) et la Cour (avec Alec Stone ou James Caporaso) mais aussi plus curieusement par les intergouvernementalistes, permet alors de contribuer à un renouvellement théorique des études sur le système politique européen et la décision communautaire.

Dans une perspective de sociologie des institutions adoptée par exemple il y a dix ans pour l’étude du Président de la République (Lacroix & Lagroye, dir., 1992), il s’agit d’observer la construction d’un (nouveau) rôle institutionnel européen. De la même façon, c’est par la combinaison de multiples processus sociaux (professionnalisation), de contextes (la négociation des traités par exemple), de crises ou de concurrences (avec la Commission) que l’on pourra comprendre l’institutionnalisation de cette nouvelle “fonction” européenne, à bien des égards imprévue et emblématique à ce titre de la dynamique institutionnelle européenne tout entière. Nous montrerons comment cette organisation a conquis progressivement un rôle décisif entre les Etats membres et les Communautés européennes, la Commission et la Présidence (du Conseil) puis le Conseil européen. Elle apparaît alors au cœur du double compromis inhérent au système de décision européen : compromis entre les Etats eux-mêmes et entre ces mêmes Etats et la Commission.

Par ailleurs, la reconnaissance du rôle du Secrétariat général du Conseil peut être expliquée par le développement de son expertise. Parallèlement, il s’agira donc d’analyser les transformations des compétences d’un groupe social spécifique de hauts fonctionnaires communautaires, différents de leurs collègues - plus nombreux et plus souvent qualifiés d’“eurocrates” - de la Commission européenne. Au départ, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil étaient assimilés à des représentants purs et simples des Etats, à des gardiens de leur souveraineté. Devant la technicisation accrue des politiques publiques européennes, ces fonctionnaires ont réussi à faire prévaloir leurs compétences auprès de la Présidence du Conseil, profitant de l’augmentation progressive du rôle de celle-ci et de ses rotations rapides. Par une participation plus directe au processus de décision finale, les agents du Secrétariat se sont rapidement professionnalisés. Bénéficiant du soutien de plusieurs Etats membres, le Secrétariat est ainsi passé d’un rôle de “greffier” à celui de conseiller puis même, dans le cas de la PESC, à celui d’initiateur. Il s’agit alors d’étudier les conditions concrètes de la constitution d’un nouveau pôle d’expertise européen, par rapport à d’autres offres d’expertises plus traditionnelles, nationales, comme celles des administrations centrales des pays exerçant successivement la présidence du Conseil. Ceci nous permettra d’aborder cette nouvelle expertise dans la perspective proposée par Jean-Yves Trépos (1996), c’est-à-dire sous trois aspects : professionnel mais aussi cognitif et situationnel.

On envisagera enfin la question de la politisation des institutions européennes, le Secrétariat devenant progressivement l’acteur - l’entrepreneur - principal de la Politique étrangère et de sécurité commune mais aussi, pour un temps, celui des politiques de Justice et d’Affaires intérieures, la nomination en 1999 de son chef comme Haut Représentant pour la PESC venant officialiser ce leadership et donner une nouvelle dimension à l’organisation tout entière.

## **II. Genèses d’un pouvoir de “confiance” et de coordination**

Il s’agit d’abord de revenir sur l’histoire de cette organisation n’ayant officiellement “pas de position à défendre”, selon les termes d’un membre du Secrétariat (Vignes, 1969 : p. 80) : ni les intérêts nationaux (des Etats membres), ni le fameux intérêt communautaire cher à

la Commission. Bénéficiant du soutien de plusieurs Etats, elle s'est construite en fait largement dans une opposition avec la Haute Autorité puis avec la Commission.

Le Conseil spécial *de* (et non des) ministres, absent de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 dans laquelle seule est envisagée alors la Haute Autorité, et imposé par les Néerlandais<sup>5</sup> lors des négociations du traité, se réunit la première fois à Luxembourg du 8 au 10 septembre 1952. C'est lors de cette session inaugurale, au cours de laquelle certains Etats, représentés par leur ministre des Affaires étrangères et un ministre technique, généralement celui de l'Economie ou de l'Industrie, souhaitèrent donner à cette naissance un certain éclat<sup>6</sup>, que le Conseil adopte un règlement intérieur provisoire et se dote d'un secrétariat à la tête duquel il place Christian Calmes, un diplomate luxembourgeois de 39 ans, avocat de formation et germanophone, remarqué lors des négociations par Adenauer.

Nommé à l'origine pour seulement six mois, mais constamment renouvelé, Calmes va lancer l'organisme dans le conflit avec le président de la Haute Autorité. Si aucune définition n'est alors donnée des attributions du Secrétaire, ni du Secrétariat général - le règlement intérieur précise seulement qu'un "secrétariat, créé pour assister le Conseil, gère, sous la responsabilité et d'après les directives du Président, les fonds qui sont mis à la disposition de celui-ci" (Houben, 1964 : p. 151) -, Calmes entend bien affirmer son indépendance vis-à-vis de la Haute Autorité. Un violent conflit l'oppose, dès décembre 1952, à Jean Monnet, pour le contrôle de la rédaction des procès-verbaux des séances et à propos de certains documents que le jeune Secrétaire du Conseil entend réserver aux ministres (Spierenburg & Poidevin, 1993 : p. 75). Le Conseil apparaît alors comme l'antithèse de la Haute Autorité, et ne bénéficie pas d'une image flatteuse.

Une présentation journalistique, en 1954, est révélatrice de ce point de vue. Dans la première partie d'une enquête consacrée à la CECA et intitulée "L'esprit supranational a commencé à souffler à Luxembourg", l'envoyé spécial du *Figaro*, après une présentation élogieuse de la Haute Autorité, décrit en ces termes le Conseil de ministres :

"Là-bas, de l'autre côté du ravin, au cercle municipal, les ministres de l'Industrie des diverses nationalités arrivent tout bardés des dossiers et mémoires empreints du conservatisme étroit des intérêts corporatifs, tellement plus habiles à s'imposer au pouvoir que l'intérêt général. Ils lisent des déclarations formelles, posent parfois les problèmes, constatent leur désaccord, s'en affligent et s'ajournent au mois suivant. C'est le vieil échiquier diplomatique des anciennes cours, à peine rajeuni par la SDN, recopié par l'ONU. Depuis des siècles, on sait qu'il n'en peut sortir au mieux qu'une entente bilatérale sur le dos d'un tiers".

Le journaliste ironise même sur la localisation provisoire du Conseil à Luxembourg.

"Comme, Europe ou pas Europe, il faut tout de même que les demoiselles de Luxembourg trouvent des maris, la salle des fêtes du Cercle municipal n'allait être que prêtée aux séances du Conseil des ministres des six Etats membres. Aussi, le lourd appareil de gradins, de bureaux et de cabines de traduction s'escamote-t-il dans la nuit du samedi au dimanche, et les fermes résolutions de M. Louvel et de M. Erhart sur leurs impératifs nationaux font-elles place au flonflon du bal dominical"<sup>7</sup>.

Le Secrétariat est ainsi en grande partie le fruit des demandes de certains Etats membres et apparaît comme leur mandataire ou leur porte-parole à Luxembourg, en l'absence encore de toute Représentation permanente sur place. En 1954, le titre de Secrétaire est, à l'instigation du Chancelier Adenauer, remplacé par celui, plus conforme aux usages administratifs, de

---

5. Devant les réserves de Jean Monnet, le chef de la délégation néerlandaise, le diplomate Dirk Spierenburg, aurait même prévenu : "C'est le Conseil des ministres ou bien le Benelux quitte la table des négociations" (Spierenburg, Poidevin, 1993, p. 19).

6. Adenauer, chancelier allemand également titulaire des Affaires étrangères, évoque même le Conseil comme "l'organe fédératif de la Communauté".

7. Serge Bromberger, "Au Berceau de l'Europe I.", *Le Figaro*, 17 juin 1954.

Secrétaire général. Cantonné à un simple rôle d'organisateur d'une institution ayant peu de pouvoirs - l'image restera de Calmes ronéotant parfois des documents lui-même -, le Secrétariat s'impose néanmoins comme le représentant permanent d'un pouvoir embryonnaire : la Présidence. Ainsi, arguant des rotations fréquentes des présidences (tous les trois mois) et de l'unité des travaux, il devient, à partir de juin 1954, le destinataire obligatoire de toute correspondance adressée à la Présidence<sup>8</sup>.

Le Secrétariat va surtout très vite bénéficier de plusieurs opportunités, comme en 1956-57 avec la "relance" de la construction européenne qui donnera lieu aux traités de Rome. Le Secrétariat, créé pour préparer les travaux du Conseil *de* ministres de la CECA et donc localisé à Luxembourg, va être appelé à suivre à Bruxelles les négociations du nouveau traité par l'intermédiaire de Calmes, retenu à titre personnel par les délégations nationales pour son rôle d'intercesseur. Ce moment marque la seconde naissance du Secrétariat. Calmes prend alors la tête, en 1958, du Secrétariat général des Conseils des Communautés européennes qui s'installe à Bruxelles, gardant jusqu'en 1967, date de la fusion des Conseils, une section à Luxembourg. En effet, avec les traités de Rome, ce sont deux nouvelles Communautés qui apparaissent (CEE et CEEA) avec chacune sa Commission et son Conseil des ministres. Cette centralisation par un seul service des activités des trois Conseils a contribué alors à assurer la coordination indispensable entre les trois Communautés, d'autant que les Commissions CEE, Euratom et la Haute Autorité ont eu tendance, elles, à s'affronter jusqu'à leur fusion dans une Commission unique, en 1967 (Bitsch, 2001). Le Secrétariat général va jouer ainsi un rôle anticipé d'unification des différentes Communautés européennes, intervenant entre ces trois Communautés avant la fusion officielle de leurs exécutifs : "L'unité fonctionnelle des Conseils a été très sérieusement renforcée par la constitution d'une infrastructure administrative, d'un secrétariat, unique pour les trois Communautés" (Mégret, 1961 : p. 633).

Les traités de Rome provoquent surtout une diversification des tâches du Secrétariat, avec l'apparition du Comité des Représentants permanents, COREPER. Composé de hauts fonctionnaires des Etats membres résidant à Bruxelles, ce Comité est chargé de préparer les travaux des ministres de la CEE et d'Euratom<sup>9</sup>. Loin de nuire au Secrétariat, il a, en multipliant les négociations, renforcé son rôle d'organisateur. Dès 1959, le Secrétariat a par exemple préparé, suivi et enregistré plus de quatre cents réunions. Il assiste depuis lors, sur les plans technique et juridique, le Conseil et ses "démembrements" : le COREPER donc, mais aussi de nombreux groupes de travail. Il gère désormais la totalité du processus législatif : de l'envoi du projet initial de la Commission à la publication au *Journal officiel*.

On observe une similarité avec le Secrétariat général du gouvernement français, créé en 1935 en même temps que la Présidence du Conseil à l'hôtel Matignon et également peu étudié (Bonini, Institut français des sciences administratives, 1986).

Cette analogie semble beaucoup plus heuristique que celle que l'on pourrait établir par exemple avec les secrétariats généraux d'organisations internationales (ONU, OTAN ou OCDE), même si certaines études qui leur ont été consacrées peuvent être utiles (Cox & Jacobson, 1973). Dans ces derniers cas en effet, les secrétariats couvrent l'ensemble de leur institution. Or le Secrétariat du Conseil n'est pas le secrétariat de la Communauté, mais uniquement le secrétariat de l'une de ses institutions. Par ailleurs, la fonction du Secrétariat général du gouvernement français, également "mémoire" de l'institution<sup>10</sup>, semble très proche de celle du Secrétariat du Conseil de l'UE : suivre la procédure législative, coordonner le

---

8. Archives du Conseil, "Centralisation du courrier de la présidence du Conseil au secrétariat du Conseil", CM1/1954, n°240.

9. Le COREPER prend pour modèle la Commission de coordination (COCOR), créée en 1953 à Luxembourg et composée de trois hauts fonctionnaires chargés de la CECA dans leur capitale respective.

10. Jean Massot (1979) estime en effet que, depuis 1946, le Secrétariat général est "la mémoire du gouvernement" (p. 33).

travail gouvernemental, conseiller et rechercher des arbitrages ainsi que préparer les Conseils des ministres, même si ceux-ci ne jouent pas le même rôle dans le processus de décision<sup>11</sup>. Mais le travail est identique si on “remplace” les ministères français par les gouvernements des Etats membres. Comme le Secrétariat général du Gouvernement, le Secrétariat du Conseil est un “instrument léger et souple de coordination et de continuité, à la fois au service du chef de gouvernement” (la Présidence) “et du gouvernement tout entier” (les autres Etats membres)”<sup>12</sup>. Et lui aussi a pu jouer de l’absence de codification juridique de ses tâches<sup>13</sup>, ne connaissant également qu’un faible nombre de Secrétaires généraux (cinq pour le SG du Conseil, sept pour le SGG depuis 1946).

Alors que le SGG est définitivement constitué en 1947, le Secrétariat du Conseil voit en 1980 son rôle “d’assistance du Conseil en général et de la Présidence en particulier” officiellement reconnu<sup>14</sup>. L’idée de départ de cette décision était même de faire du Secrétaire général *l’alter ego* du président du Conseil, son plus proche collaborateur pour les affaires du Conseil, qui pourrait le représenter en son absence, par exemple dans les contacts avec les représentants de pays tiers. Le Secrétariat bénéficie ainsi de l’augmentation progressive du poids de la Présidence (également non inscrite dans le traité de Rome) dans le processus de décision (Kirchner, 2000). L’importance du rôle du Secrétariat dépend alors de la qualité de ses relations avec l’équipe de la Présidence et de la confiance que celle-ci accorde à son expertise. Après une certaine réticence des présidences gaullistes françaises (Edwards & Wallace, 1977 : p. 26) puis britanniques, le recours au Secrétariat est constant, de la forte sollicitation allemande jusqu’à une osmose avec le Luxembourg (Nuallain & Hoscheit, 1985), maintenue après le départ en 1980 du successeur de Calmes en 1973, un autre diplomate luxembourgeois, Nicolas Hommel.

Alors que les travaux centrés sur l’approche de la nouvelle “gouvernance” européenne, présentée comme une manière de gouverner sans gouvernement (Rhodes, 1996) ont insisté jusqu’ici sur les formes fluides et peu hiérarchisées des décisions européennes (Lequesne, 1998, p.123 ; Muller, Surel, 1998, p. 96), force est de constater que le système politique européen fonctionne aussi à la coordination centralisée dont est en charge justement le Secrétariat général.

### **III. D’une administration de mission à une administration d’état-major**

Avant même de s’être vu reconnu son rôle de conseiller de la Présidence en 1980, le Secrétariat du Conseil s’était constitué en une forte administration, curieusement à l’écart de toute intervention des Etats membres. Il s’agit de saisir maintenant comment s’est structurée cette organisation sur le plan administratif. Après le premier mouvement de *spécification* par lequel le Secrétariat s’est inscrit dans l’espace européen en délimitant son territoire d’intervention, sa zone de compétence (Chevallier, 2002, p. 100), on observe un second processus de *différenciation* par lequel cette organisation tend à se transformer en entité stratifiée et hiérarchisée, fondée sur la spécialisation de rôles.

Arguant d’une augmentation de ses tâches, le Secrétariat est passé de trente fonctionnaires en 1953 à près de trois mille cinquante ans plus tard. Issu d’un petit organisme

---

11. Le Conseil des ministres français correspond en effet davantage à la réunion du collège des Commissaires, qui se tient d’ailleurs le même jour (le mercredi matin), et où sont approuvés les projets que l’exécutif va soumettre au législateur (le Conseil, au niveau européen)

12. Selon les termes de l’ancien secrétaire général du gouvernement, Marceau Long (Institut français des sciences administratives, 1986, p. 26).

13. La Constitution de 1958, qui consacre tout un titre au gouvernement, ne mentionne pas le Secrétariat général du gouvernement.

14. Journal officiel des Communautés européennes du 4/10/1980.

provisoire, avec une poignée de fonctionnaires supérieurs entourant le Secrétaire entourant lui-même le Président du Conseil dans de rares réunions, le développement de cette administration - dont la Commission a craint à un moment qu'elle vienne doubler ses services -, s'inscrit ici pleinement dans le cadre de l'institutionnalisme historique (Pierson, 1996) qui isole des sentiers de dépendance institutionnels consolidés par une sédimentation de normes, d'acteurs administratifs et de routines, et une succession de conséquences imprévues.

Alors que le Conseil lui-même avait affirmé, lors d'une des ses premières réunions, son intention de limiter au strict minimum les effectifs du Secrétariat (parlant même d'un nombre maximum de vingt personnes), ces effectifs doublent en 1954, même si le nombre, très restreint, de fonctionnaires supérieurs (de niveau A) reste encore stable, autour de six. Les très rares premiers hauts fonctionnaires eurent la volonté, en marge de Calmes, "que le Secrétariat se constitue au service du Conseil en un corps administratif avisé" (note au Secrétaire du 26 septembre 1952<sup>15</sup>). Cette même note évoque la nécessité d'un recrutement de fonctionnaires de haut niveau ayant participé à des négociations internationales, son auteur citant des statistiques sur la structure du personnel de la SDN. Une note de l'un d'entre eux, du 12 décembre 1952, insiste sur le fait "qu'il ne peut être admis qu'en matière de fonctions (grades) le Secrétariat du Conseil soit discriminé par rapport aux autres institutions de la Communauté". "Il est essentiel", poursuit ce document intitulé "Plan d'organisation, thèse à défendre", que "les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil puissent traiter sur un pied d'égalité avec ceux des autres institutions. De même il est nécessaire que dans les rapports avec les administrations nationales les agents du Secrétariat ne soient pas placés dans un état d'infériorité. Ces deux principes conditionnent le crédit même du Conseil". Un autre fonctionnaire, qui sera un des premiers chefs de division, F. de Schacht, se saisit particulièrement de la question de l'organisation administrative. Il imagine une structure dans une note datée de février 1953. Le premier organigramme, en 1954, reprendra sa proposition en trois divisions : des Affaires générales, des Affaires commerciales, des Questions économiques. Dans une autre note du 3 décembre 1953, ce même fonctionnaire belge propose au Secrétaire, devant la pression de la Haute Autorité et des Etats membres pour obtenir des renseignements sur les effectifs du Secrétariat, une méthode mathématique pour accroître chaque mois le nombre d'agents de quatre personnes<sup>16</sup>.

A la différence de la Commission, bâtie en 1958 sur le modèle préétabli par son premier président Walter Hallstein, la marge de manœuvre des fonctionnaires semble avoir été très large dans la mise en place de la structure du Secrétariat. "Il y a eu une ou deux personnes bien plus importantes que Calmes qui finalement était un type charmant mais une personnalité un peu falote" se souvient un ancien haut fonctionnaire (entretien, Bruxelles, 19 février 2002). La forme initiale du Secrétariat s'apparente alors à celle d'une administration de mission (Pisani, 1956) : mise en place pour la réalisation d'un objectif précis, transversale, légère, dépourvue d'attribution de gestion, souple, constituée autour de chefs de file. Sa structure s'étoffe en 1958 avec cinq divisions, un véritable service juridique, un poste de chef de cabinet du Secrétaire général<sup>17</sup> et un petit service de presse. Les cinq divisions sont chargées de suivre les questions traitées par les Conseils concernant :

- A : le personnel des Communautés, les dispositions financières, l'administration générale,
- B : les matières sociales, la politique économique et financière des Etats membres (ainsi que les questions institutionnelles),
- C : la sidérurgie, l'Union douanière,
- D : le charbon, l'énergie, le pétrole,

---

15. "Note relative à un certain nombre d'arguments qui pourraient être invoqués pour la défense du Projet d'Organisation du Secrétariat", 26 septembre 1952, Archives du Conseil, CM1/1952, carton 38.

16. Archives du Conseil, CM1/1952, carton 38.

17. Confié en 1958 au lorrain René Jules Seingry, poste qu'il occupera jusqu'à son décès en 1979.

- E : les relations avec les pays de l'OCDE, la collaboration des Six dans les organisations internationales, les relations avec les pays d'outre-mer.

A la tête de chacune des divisions est placé un fonctionnaire A1 (le plus haut grade de la fonction publique communautaire<sup>18</sup>) qui porte le titre de directeur (Houben, 1964 : p. 152). Le fait que le titre, correspondant à la Commission à celui de Directeur général, ne soit pas alors porté ou “revendiqué” au Conseil, peut être interprété comme un signe d’une certaine “modestie” institutionnelle. Certains en effet s’inquiètent déjà du développement de cette administration concurrente. Loin d’être récente comme cela a tendance à être présenté rapidement aujourd’hui (Christiansen, 2001 b), la concurrence avec la Commission est en quelque sorte originelle. La crainte exprimée alors explicitement par le Parlement européen (devant lequel la Commission est responsable) est que le Secrétariat se développe jusqu’à doubler les services de la Commission (Mégret, 1969 : p. 253). Les effectifs ont en effet rapidement augmenté en 1958-1959, avec l’incorporation du personnel temporaire recruté lors des négociations des traités de Rome :

	<b>Total Secrétariat du Conseil</b>	<b>Niveau A (Hors linguistes)</b>
<b>1953</b>	<b>30</b>	<b>5</b>
<b>1954</b>	<b>61</b>	<b>6</b>
<b>1957</b>	<b>69</b>	<b>24</b>
<b>1959</b>	<b>264</b>	<b>68</b>
<b>1962</b>	<b>315</b>	<b>76</b>
<b>1967</b>	<b>520</b>	<b>92</b>
<b>1970</b>	<b>603</b>	<b>94</b>
<b>1975</b>	<b>1475</b>	<b>161</b>
<b>1980</b>	<b>1593</b>	<b>183</b>
<b>1985</b>	<b>1790</b>	<b>188</b>
<b>1990</b>	<b>2183</b>	<b>217</b>
<b>1995</b>	<b>2290</b>	<b>248</b>
<b>1997</b>	<b>2415</b>	<b>285</b>
<b>2001</b>	<b>2560</b>	<b>343</b>

C’est ensuite l’accroissement très rapide des tâches du Secrétariat - avec la multiplication des conseils marathons, en particulier de l’Agriculture - qui a légitimé auprès du COREPER une augmentation des effectifs. En 1962 par exemple, suite à un rapport alarmant du médecin du Secrétariat signalant plusieurs cas graves de maladies (ulcère, infarctus, névrose cardiaque, urémie) ainsi que nombreux cas de surmenage<sup>19</sup>, Calmes parlera devant le COREPER “d’épuisement général” pour demander la création pour 1963 de nouveaux postes. Signalant également aux ambassadeurs deux “alertes graves sur le plan de la paix sociale”, Calmes obtient alors une grande partie des postes demandés, la délégation française ayant néanmoins imposé pour chaque catégorie une limitation du nombre initial souhaité<sup>20</sup>. La conférence d’adhésion britannique nécessite par ailleurs soixante-dix agents supplémentaires de 1961 à 1962. Ainsi, à la différence de la Commission où des pans de son administration resteront sans véritable activité faute de développement de politiques communes dans leur secteur, le Secrétariat du Conseil voit tout son personnel (sur)utilisé. En

18. Nommés par le(s) Conseil(s) à partir de 1962 (Décision du 14 mai, président Couve de Murville).

19. Note confidentielle à l’attention de M. Calmes du Service médical, 25 mai 1962, CM2 /1962, carton 346.

20. Le Président du COREPER, s’il s’est dit “impressionné par les déclarations du Secrétaire général”, a résumé la position de la délégation française qui “estime que les échelons administratifs des Institutions européennes doivent conserver des proportions mesurées et qu’il faut éviter une croissance continue des effectifs administratifs à tous les stades et notamment des emplois supérieurs”. CM2/1962, carton 346. En 1984, le COREPER fit une concession au personnel du Secrétariat : ce dernier aura son mot à dire dans le budget dès lors que celui-ci influe sur les effectifs et les conditions de travail.

plus de légitimer une augmentation de ses effectifs, cette suractivité a eu aussi pour effet de rapprocher le personnel et de souder l'organisation. Elle a été ainsi à l'origine du Comité du personnel, constitué entre 1962 et 1964 face à la fois au Secrétaire général et aux Etats membres<sup>21</sup>.

Progressivement, de grandes directions générales, indépendantes et hiérarchiques (sur le modèle de la Commission), vont prendre forme. Le Secrétariat s'éloigne alors de sa forme initiale d'une administration de mission en se segmentant progressivement autour de sept directions générales :

- DG A : Personnel, Protocole
- DG B : Agriculture
- DG C : Marché intérieur
- DG D : Energie, transports
- DG E : Relations extérieures
- DG F : Relations interinstitutionnelles et information (à partir de 1973)
- DG G : Affaires économiques, financières et sociales (à partir de 1983).

Ce mouvement peut être analysé en termes d'*isomorphisme institutionnel* (Powell & Dimaggio, 1991), d'autant que le Secrétariat se lance dans l'ouverture de délégations hors de Bruxelles, auprès des Nations unies à Genève en 1968, puis en 1994 à New York, suivant en cela la politique d'extension internationale de la Commission (Bruter, 1999). Si celle-ci a ouvert, en l'espace de trente ans, 110 délégations dans les pays tiers, le Secrétariat général du Conseil subissait, lui, l'inconvénient de ne pas disposer de réseau diplomatique propre, son rôle essentiel étant de renforcer les capacités du ministère des Affaires étrangères des présidences successives : il devait donc forcément se "brancher" sur les ambassades des Quinze et sur les délégations de la Commission pour s'alimenter en informations et les analyser (Fries, 1995 : p. 109).

Alors qu'en 1994 s'ouvrent deux nouvelles directions générales : Justice et Affaires intérieures (DG H) et Protection de l'environnement et des consommateurs (DG I), l'unification du Secrétariat général (avec le Conseil) se réalise en 1995 quand celui-ci emménage dans le nouveau bâtiment Justus Lipsius, pour la première fois propriété du Conseil mais regroupant surtout tous ses services et les sièges de toutes les réunions (groupes de travail, Coreper, Conseils des ministres). Le Secrétariat se trouve ainsi localisé au sein même du lieu où se tiennent les réunions qu'il organise. La spatialité de l'organisation (Chaty, 2000 : p. 269) apparaît ici importante tant ce bâtiment, du nom d'un humaniste du XVIème siècle connu pour son art épistolaire, dominant le rond-point Schuman et la rue de Loi, redéfinit la géographie européenne de Bruxelles. Situé de plus en face du Berlaymont, figure de la toute puissance de la Commission depuis la fin des années 1960 mais alors en plein désamiantage (obligeant la Commission à un éclatement de ses services), cette installation marque comme le passage du relais pris par le Conseil.

De taille bien inférieure, le Secrétariat reste dans son fonctionnement très différent de la Commission et obéit à ce que Jean-Louis Quermonne (1991) a appelé une administration d'état-major. L'écart en effet entre ses effectifs et ceux de la Commission, qui se développe, elle, selon un modèle ministériel, s'est creusé, en particulier au niveau des fonctionnaires de niveau A :

Fonct. A	Commission	SG Conseil
1954	55	6
1957	188	24
1959	903	68
1962	1066	76

---

21. Un premier Comité intérimaire du personnel avait été élu à Luxembourg en 1955 suite à une Assemblée générale du personnel.

<b>1970</b>	1415	94
<b>1975</b>	1554	161
<b>1980</b>	2800	183
<b>1990</b>	3450	187
<b>1997</b>	6593	285
<b>2001</b>	7068	343

Il en résulte une place proportionnellement plus importante des postes de responsabilité : quinze postes de directeurs généraux et trente-cinq de directeurs aujourd'hui, pour un effectif total de seulement 340 agents de niveau A, soit près de 15%. A titre de comparaison à la Commission, on compte cinquante-cinq postes de directeurs généraux et près de 200 de directeurs, mais rapporté au nombre de fonctionnaires de niveaux supérieurs, le pourcentage est bien moindre (3, 5%). L'accès à la hiérarchie pour un fonctionnaire A est ainsi plus facile au Secrétariat. D'autant que la promotion interne y est plus importante qu'à la Commission qui a connu, elle, très tôt, de nombreux "parachutages" nationaux<sup>22</sup>. L'administration du Secrétariat, via son Comité du personnel, a réussi par ailleurs à fortement s'affirmer au cours des années 1970 face à un Secrétaire général plus "faible", Nicolas Hommel, revendiquant par exemple avec succès le paritarisme dans le Comité de mobilité (ce qui n'est pas le cas à la Commission ni au Parlement). La vigilance restera ensuite de mise : ainsi à l'occasion des adhésions de la Grèce puis du Portugal et de l'Espagne, le Comité obtiendra que le Conseil soit la seule institution à ne pas adopter de règlement dérogatoire pour l'embauche de fonctionnaires de ces trois pays.

#### **IV. Expérimentation et perpétuation d'une méthode : la préparation des Conseils européens**

Si le Secrétariat s'est considérablement renforcé à partir des années 1980, c'est en grande partie grâce au rôle qu'il va prendre dans la préparation des Conseils européens, développant encore sa dimension d'administration d'état-major. Il s'agit de comprendre ici comment le Secrétariat a tiré profit de la création de cette réunion des chefs d'Etats et de gouvernements qui vient ainsi coiffer l'édifice institutionnel communautaire (Bulmer & Wessels, 1987 ; Hoscheit & Wessels, 1988 ; Werts, 1992 ; Johnston, 1994) et par là diminuer l'influence du Conseil des ministres (Taulègne, 1993 : pp. 144-157). Comment dans ces conditions le Secrétariat a-t-il pu gagner en pouvoir alors même que l'institution dont il est chargé de préparer les travaux se trouvait atteinte ? Si un article sur le processus de décision au sein du Conseil européen signalait déjà cet aspect il y a quinze ans (Bonvicini & Regelsberger, 1987 : p.164), il nous faut revenir précisément sur les conditions concrètes de la conquête de ce nouveau rôle, tant il apparaît patent aujourd'hui : ainsi pour Yves Doutriaux "L'assistance et les conseils du Secrétaire général du Conseil, de son adjoint<sup>23</sup> et de leurs collaborateurs immédiats sont ici essentiels. Ce personnage central doit à la fois tenir compte des ambitions - ou des réticences - de la Présidence et des positions de chacune des délégations et de la Commission" (Doutriaux, 2002 : p. 28).

L'inflexion date en fait de 1982. Jusque-là, depuis la création du Conseil européen en 1974, la gestion des négociations (c'est-à-dire en fait la rédaction des conclusions) était aux mains des Représentants permanents, après que l'idée d'un Secrétariat ad hoc fut envisagée

---

22. Cette question sera envisagée au cours de l'atelier de ce même Congrès "Pour une sociographie des élites européennes", dirigé par D. Georgakakis et M. de Lassalle.

23. Le poste de Secrétaire général est en effet dédoublé à partir d'octobre 1999 : nous y reviendrons à la fin de cette contribution.

(Taulègne, 1993 : pp. 243-248)<sup>24</sup> . Cette inflexion s'est produite suite à la nomination en octobre 1980 de Niels Ersboll comme nouveau Secrétaire général. A cinquante quatre ans, premier Représentant permanent du Danemark auprès de la CEE, Ersboll est depuis 1977 secrétaire d'Etat chargé des Affaires économiques au ministère des Affaires étrangères à Copenhague, un poste créé alors pour et par lui<sup>25</sup>. Le nouveau Secrétaire général va être amené à jouer très vite un rôle "d'opérateur" des Conseils européens.

A l'issue du Conseil de Londres de novembre 1981, dont le projet de conclusions, préparé par les Représentants permanents et qualifié de "monstre" par Margaret Thatcher, alors présidente du Conseil, ne sera pas adopté, Ersboll, entouré de son cabinet, va être amené à assister le président du Conseil européen, qu'il ne conseillait jusque-là qu'en tant que Président du Conseil des ministres. Alors qu'auparavant l'initiative de la Présidence était "jetée en pâture" au Conseil puis gérée par les RP, le Secrétaire du Conseil, en absence de tout texte juridique, oriente entièrement son activité vers la préparation d'un projet de conclusions, imaginant et testant les positions des délégations afin d'anticiper le résultat de la délibération finale, ceci en collaboration étroite avec la Présidence et la Commission. Cette activité se renforce en particulier avec le célèbre Conseil européen de Fontainebleau de 1984, Ersboll participant alors aux réunions de coordination à Paris.

Conseillé par la même petite équipe pendant presque quinze ans - son chef de cabinet, P.S. Christoffersen, jeune génie de la diplomatie danoise<sup>26</sup> et le français M. Keller-Noellet, fonctionnaire du Secrétariat depuis 1969 à la DG Agriculture<sup>27</sup> - le Secrétaire général, fuyant par-dessus tout la presse, perfectionne discrètement ses méthodes, comme la détermination au préalable d'instruments et de scénarios de négociations, particulièrement décisifs au moment des Conseils sur les perspectives financières. C'est ainsi que suite au "choc" du Conseil de Londres - le texte préparé par les Représentants permanents étant inutilisable politiquement - le Secrétariat se substitue aux RP. Au cours des Conseils, le rôle du Secrétaire général, siégeant à coté du Président, s'officialise : il devient, comme le notait Y. Doutriaux, le facilitateur de compromis, en particulier dans la réunion du premier soir destinée à mettre la dernière main aux conclusions finales. Il peut s'appuyer pour cela sur ses agents sur place : en plus de son cabinet, certains Directeurs généraux concernés (celui des affaires juridiques systématiquement), ainsi qu'à un autre niveau, sur trois *note-takers* qui assurent le secrétariat de séance et qui se relaient pour prévenir les *Antici*.

Pour établir et faire accepter cette nouvelle méthode de travail, restée toujours occulte, la personnalité d'Ersboll semble avoir joué un rôle déterminant. Cette dernière présente en effet une alchimie particulière. Alors que Calmes était un diplomate plutôt mondain, dont la femme était dame d'honneur de la grande duchesse du Luxembourg<sup>28</sup>, et Hommel un diplomate "classique", ambassadeur en Belgique, en France puis en Allemagne, Ersboll est avant tout un technicien des affaires communautaires<sup>29</sup>. Danois "méridional", francophile et de sensibilité socialiste, il fut vite apprécié de Jacques Delors, mais aussi d'Helmut Kohl. Représentant d'un "petit" pays, il s'attira la sympathie des Etats du Benelux. Avec Jacques Delors - ils quitteront d'ailleurs leur fonction à quelques mois d'écart fin 1994 - un tandem

---

24. Le débat ne sera tranché définitivement que par l'Acte Unique qui créa un nouveau Secrétariat mais uniquement chargé de la Coopération Politique Européenne ; celui-ci, ouvert en 1987, sera d'ailleurs intégré en 1993 au Secrétariat général du Conseil.

25. Selon son portrait "Une époque s'est terminée" dans la *Gazette du Personnel* du Conseil n°296, déc. 1994.

26. Représentant permanent du Danemark depuis 1995.

27. Directeur depuis 1999 des "Questions politiques générales" au Secrétariat, émanation du Cabinet entièrement destiné à la préparation et à l'organisation des Conseils européens.

28. A sa démission du poste de Secrétaire général en 1973, il fut nommé chambellan du Grand Duc puis, en 1981, maréchal de la Cour.

29. Issu de la filière de la diplomatie économique, il a été ainsi détaché en 1960 au Secrétariat de l'AELE à Genève.

s'organise à la veille des Conseils européens (Commission européenne, 1999, p. 243). A son départ, un livre hommage lui est dédié, au titre évocateur : *L'équilibre européen* (Ludlow, dir., 1995).

Ce rôle, à un niveau encore plus élevé, du Secrétariat général, le place dans une nouvelle position par rapport à la Commission puisque désormais le lien ne se fait plus seulement avec son secrétariat général (chargé des relations avec le Conseil) mais de plus en plus directement avec sa présidence. Le Secrétariat se trouve placé au centre de la complexe configuration institutionnelle issue du développement du Conseil européen. Max Keller-Noellet se souvient que certains à la Commission ont alors craint que le Secrétariat ne prenne trop de pouvoir dans le cadre de ce nouveau jeu ou ont même pensé que celui-ci jouait contre elle (entretien Bruxelles, 3 juillet 2002), ce qu'il n'a pas réellement les moyens de faire compte tenu du différentiel de ressources. C'est la ligne d'action "pragmatique" du Secrétariat (aller le plus loin possible en fonction de tous les paramètres et de la position des délégations) qui apparaît ici comme son avantage par rapport à la Commission, amenée souvent à soutenir des positions "maximalistes" dont elle sait qu'elles ne pourront en aucun cas aboutir, d'autant que pour le Secrétariat la responsabilité finale incombe toujours à la Présidence.

Ce rôle pris dans l'organisation des Conseils européens à partir de 1982, maintenu en septembre 1994 par le successeur d'Ersbol - le diplomate allemand Jürgen Trumpf - et même depuis procéduralisé, aura pour effet de rehausser le Secrétariat tout entier et de transformer définitivement l'identité professionnelle de ses agents supérieurs (Sainsaulieu, 1988). Le "travail" de ces fonctionnaires communautaires va en effet consister de plus en plus à délivrer aux niveaux inférieurs des conseils politiques et des solutions de compromis, abandonnant ainsi le simple rôle de rédacteur de comptes rendus, même si dans ce domaine, comme le notait assez tôt un de ses fonctionnaires, "la fidélité n'exclut pas l'habileté de présentation" (Vignes, 1969 : p. 79).

## V. Les spécificités d'un métier à la "Chancellerie du Prince"<sup>30</sup>

Il faut à ce stade restituer les jeux complexes dans lesquels les fonctionnaires du Secrétariat sont pris à tous les niveaux de décision. La particularité de leur travail *opérationnel* est en effet cette "observation constante du processus de négociation" (entretien 8 avril 2002), qui ne concerne qu'une faible minorité d'agents à la Commission. Les fonctionnaires du Secrétariat, en tant que producteurs des caractéristiques formelles de l'organisation - cela a pris la forme récente de l'initiative d'un *Guide du Conseil* et d'un *Manuel de la Présidence* - contribuent alors à structurer (autour d'eux) les espaces de négociations et de jeu (Friedberg, 1997 : p.160). Ils déterminent les "comportements organisationnels", au sens du deuxième modèle de la sociologie de la décision d'Allison. Prenons le niveau le plus "bas" mais essentiel des groupes de travail (Beyers & Dierickx, 1997 et 1998 ; Fouilleux, de Maillard & Smith, 2001). Chaque Etat membre mandate un fonctionnaire de sa Représentation permanente pour discuter du projet de la Commission en vertu de son monopole de l'initiative. Le représentant du pays exerçant la présidence, assisté de membres du Secrétariat (souvent le chef de la division spécialisée avec des administrateurs pour les procès-verbaux), dirige les réunions. Dans cette configuration, chacun de ces représentants "a intérêt à maintenir un contact régulier avec les fonctionnaires du Secrétariat, d'abord pour être bien informé de l'évolution réelle des dossiers et des positions des

---

30. En référence à la Chancellerie de Venise, qui gérait les institutions politiques de cette cité Etat à partir du XIV<sup>e</sup> Siècle : Cabinet des ministres et son Doge, Conseil des dix et Sénat. Avec à sa tête le Grand Chancelier, pour qui toutes les portes du Conseil étaient ouvertes. Mais n'y disposant pas de voix délibératives, ses membres, appelés Secrétaires, avaient la charge de conserver les papiers des institutions et de rédiger les lettres et tous autres écrits de l'Etat. Voir Baschet, 1870.

délégations, ensuite pour essayer d'influencer, à travers cette voie, le déroulement des travaux" (Gonzalez Sanchez, 1992 : p. 398). Les fonctionnaires du Secrétariat sont chargés de rédiger des notes de synthèse pour les délégations et des notes exclusivement destinées au Président. Ces dernières reprennent les dernières informations dont dispose le Secrétariat général sur l'état du dossier, ainsi qu'un rappel des principaux éléments de fond, de droit, de procédure et de tactique qui seront utiles à la Présidence pour la conduite des travaux. Dans ce processus, le texte initial de la Commission est bien souvent amendé, et le travail effectif porte rapidement sur le "nouveau texte" de la Présidence. Au niveau supérieur, ce sont des fonctionnaires de rang hiérarchique plus élevé (directeur pour le COPEPER et autres Comités, directeur général pour les Conseils) qui conseillent les ambassadeurs et les ministres en leur fournissant également des *speaking notes*. Dans cette dynamique, les agents du Secrétariat apparaissent comme les acteurs inchangés des processus de négociations, d'interactions et de marchandages (troisième modèle d'Allison).

Alors que les fonctionnaires de la Commission sont eux confrontés aux groupes de pression, comment ceux du Secrétariat du Conseil gèrent-ils cette proximité avec le ou les "prince(s)" européen(s) que sont les ministres des Quinze ? Les fonctionnaires se disent avant tout au service du Conseil, mettant souvent en avant cette commode abstraction juridique plutôt que le service de la Présidence. Qu'est-ce que peut vouloir alors signifier être au service du Conseil ? Envisager les effets de la culture (et de ses transformations) d'une institution sur ses agents permet de renouveler la question des rapports entre administration et politique (Urio, 1984) dans une configuration qui, au départ, presque fonctionnellement, obéissait à la théorie webérienne de la neutralité de la fonction publique. En effet, dans une institution à la structure très spécifique comme le Conseil, dont la direction change tous les six mois, des effets d'identification peuvent se produire. Certains fonctionnaires du Secrétariat, ayant l'expérience et la continuité des dossiers mais pas véritablement d'autorité hiérarchique, peuvent avoir tendance à se sentir plus légitimes que les représentants mandatés des Etats membres ou de la Présidence qu'ils sont censés assister, ou même que les ministres exerçant pour quelque temps la direction "politique". Un fonctionnaire, évoquant un groupe de travail, résumait cette situation : "Si vous parlez avec quelqu'un qui a suivi les dossiers pendant des années, tandis que la Présidence ou les Etats ne les suivent que depuis quelques mois, c'est clair que vous faites confiance tout simplement à l'expérience" (entretien, 8 avril 2002). Même au niveau du Conseil européen, réunissant chefs d'Etat et de gouvernement, on constate des dynamiques en ce sens, avec, depuis 1992, les interventions en pleine séance du directeur général des affaires juridiques (Sherrington, 2000 : p. 50)<sup>31</sup>. L'institution hybride du "Conseil" produit ici des personnes - des fonctionnaires - habilitées à parler en son nom.

Appréhender ces fonctionnaires comme défenseurs d'intérêts, producteurs d'expertises mais aussi comme représentants d'une "culture" et enfin comme porteurs de "valeurs" et de visions du monde, permet de saisir les modes concrets de légitimation de cette administration au sein de l'ordre institutionnel européen, cette approche étant souvent négligée dans les travaux néo-institutionnalistes sur l'intégration européenne (Smith, 2000, pp. 242-244).

Si le Secrétariat s'est ainsi affirmé comme représentant du Conseil, c'est aussi en grande partie en raison de son expertise juridique. Son organisation interne donne en effet une place centrale au Service juridique dont les membres se sont progressivement affirmés comme les "légistes" communautaires en chef. Ainsi ce sont significativement deux de ses membres qui ont publié les seuls articles décrivant les activités du Secrétariat (Vignes, 1969 et Mégret, 1969). Ce service, relativement indépendant en tant que "juriste du Conseil", mais dont les membres sont fonctionnaires du Secrétariat à part entière, irrigue toute l'organisation de sa

---

31. Cette pratique date du Conseil européen de Lisbonne de juin 1992 au cours duquel Jean-Claude Piris a été amené à proposer une solution à la crise causée par le non au référendum danois sur le traité de Maastricht.

technicité en droit communautaire, dont on connaît par ailleurs le rôle structurant (Jacqué<sup>32</sup>, 1991 ; Dehousse, 2000). Son directeur général est ainsi juriste du Conseil et à ce titre chargé de représenter celui-ci devant la Cour (il porte alors une toge d'avocat). Son profil n'est pas étranger à l'affirmation du service juridique. Son titulaire actuel, en poste depuis 1988, Jean-Claude Piris, issu de la place du Palais-Royal comme nombre de ses prédécesseurs (Jacques Mégret entre 1957 et 1968<sup>33</sup>, Jean-Pierre Puissochet puis Jean-Louis Dewost), réinvente en quelque sorte à Bruxelles la tradition de conseiller juridique du Conseil d'Etat<sup>34</sup>. Si en France, face aux "économistes", les membres du Conseil d'Etat s'étaient réapproprié la figure de l'expert (Mangenot, 1999), on observe ici une adéquation presque totale entre la figure du juriste et celle de l'expert. Les membres du service juridique, assistant à toutes les réunions – doublant en quelque sorte les fonctionnaires des DG sectorielles - sont devenus les garde-fous du "temple" juridique communautaire. Ces "surdoués surmenés" (*Le Monde*, 16 juin 1992) interviennent en effet après leurs collègues de la Commission<sup>35</sup>, au moment où les représentants permanents et les ministres se prononcent sur l'adoption ou l'amendement des directives et règlements. Ils peuvent être consultés par les délégations sur toute question juridique et notamment sur l'éternel problème de la base juridique qui détermine les modalités de vote (Doutriaux, 2001 : p. 39). En dehors de la question de la légalité, ils ont un rôle de proposition de solutions, "d'alternatives juridiquement possibles" (entretien avec un ancien membre du Service juridique, 1er juillet 2002) qu'ils expriment directement au Coreper ou au Conseil. Le Service juridique constitue ainsi une seconde source d'information pour la Présidence, qui "a deux oreilles" selon les termes d'un de ses anciens fonctionnaires (entretien 19 février 2002, Bruxelles). Loin de nuire au Secrétariat, cette forme de double suivi ou de concurrence interne renforce en fait son efficacité externe.

## VI. Une politisation par la gestion des piliers

S'il se voit juridiquement consacré, le Secrétariat se trouve placé, à partir de 1993, au centre de la nouvelle architecture institutionnelle, en trois piliers, de l'Union. Le traité de Maastricht prévoit en effet, à côté de la Communauté européenne, une Politique étrangère et de sécurité commune (2<sup>ème</sup> pilier) et une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (3<sup>ème</sup> pilier). Un journaliste résume ce choix : "La Présidence tournante du Conseil des ministres se voit confier les nouvelles politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'immigration et de justice (...) C'est au Secrétariat permanent du Conseil qu'échoit le rôle de mener à bien ces politiques. Passant sans transition d'une organisation de services rassemblant des sténographes et des fonctionnaires aux yeux rivés sur la pendule, le Secrétariat du Conseil deviendra le second exécutif de l'Union" (Buchan, 1993 : p. 60). Mais s'il se voit confier la gestion de ces deux nouveaux piliers, c'est bien en raison des transformations de son rôle évoquées précédemment et que ce journaliste, conservant l'image d'un secrétariat purement logistique, ne prend pas en compte pour mieux disqualifier ce choix. Si le Secrétariat général conquiert cette position, c'est aussi grâce au rôle qu'il a joué dans la Conférence intergouvernementale. Agissant dans une grande instabilité institutionnelle, il est en effet devenu le secrétariat des CIG, et son service juridique le service

---

32. Professeur de droit à l'Université Robert Schuman de Strasbourg, Jean-Paul Jacqué a d'ailleurs été nommé depuis directeur au service juridique du Secrétariat du Conseil.

33. Père de Bruno Mégret, ayant réintégré le Conseil d'Etat en 1968, c'est lui qui fonda véritablement le Service juridique.

34. Si l'on veut poursuivre la comparaison avec la structure gouvernementale française, le Service juridique du Conseil est assimilable au service législatif de Matignon.

35. En cas de conflit avec le service juridique de la Commission, c'est seulement une fois le texte adopté et mis en application que la Cour départagera les deux protagonistes.

juridique des négociations (Christiansen, 2002, pp. 14-17). Par ailleurs, le rôle, personnel là encore, de son Secrétaire général, Niels Erbsboll, dans la rédaction du traité, a été alors mal perçu à la Commission (Cini, 1996 : p. 87). Dans ces deux domaines, le Secrétariat est ainsi devenu un véritable “acteur” du *policy-making* européen (Wallace & Wallace, 2000 : p. 18).

Ces nouvelles responsabilités interviennent pour le Secrétariat au moment où l'institution dont il est l'assistant, le Conseil, perd son statut d'unique législateur communautaire, le nouveau Traité faisant du Parlement européen, dans une série de domaines, le co-législateur. Une “navette” s'impose alors entre le Conseil et l'Assemblée de Strasbourg<sup>36</sup>. Cette innovation institutionnelle de la codécision vient encore complexifier le jeu décisionnel communautaire. S'instaure alors un nouveau face à face entre le Conseil et le Parlement. Le Secrétariat, qui assurait depuis 1958 un suivi des commissions parlementaires, la participation des membres du Conseil à l'Assemblée et la préparation des réponses aux questions écrites et orales des députés, se voit alors chargé d'organiser des contacts plus étroits avec ce nouveau législateur : suivre les différentes lectures afin de pouvoir informer le Conseil et conseiller la Présidence, et organiser d'éventuels comités de conciliation. Ce nouveau travail est confié à une division, dorsale, “Procédure législative en codécision”<sup>37</sup>. Le Secrétaire du Conseil et ses hauts fonctionnaires se voient par ailleurs confier un nouveau pouvoir qui participe de leur politisation : le droit de représenter le Conseil devant les commissions parlementaires<sup>38</sup>.

Mais c'est dans la gestion des nouveaux piliers que la politisation du Secrétariat sera la plus forte. Prenons tout d'abord le cas de “Justice et Affaires intérieures”. Il permet en effet d'envisager la marge de manœuvre prise par le Secrétariat dans l'élaboration d'une politique publique, dont certains secteurs (Asile et immigration) seront intégrés par le traité d'Amsterdam dans le modèle décisionnel communautaire classique. Avant que cette communautarisation partielle des affaires intérieures et judiciaires ne légitime un droit d'initiative de la Commission européenne et que sa simple task-force “Justice et affaires intérieures” ne soit transformée fin 1999 en une véritable direction générale avec à sa tête un commissaire entièrement spécialisé, Antonio Vitorino<sup>39</sup>, le Secrétariat, disposant dès 1994 d'une DG - la DG H - a porté de nombreux projets du troisième pilier. Aujourd'hui, ce n'est pas tant la différence de structure institutionnelle que le déséquilibre en terme de ressources administratives qui rend de plus en plus difficile la poursuite de ce rôle, en tout cas jusqu'en avril 2004, puisque les Etats membres (donc la Présidence) perdront à cette date leur droit d'initiative dans les domaines “Asile et immigration”.

La période de début 1994 (mise en œuvre de Maastricht) à fin 1999 (mise en œuvre d'Amsterdam) est une bonne illustration de la façon dont le Secrétariat a renversé sa faiblesse institutionnelle apparente en dynamique politique. Il a recruté en 1994-1995 les hauts fonctionnaires sans doute les plus spécialisés sur le “marché” administratif européen de l'époque comme Charles Elsen, chargé de ces questions depuis trente ans au ministère luxembourgeois de la justice et à ce titre fondateur de TREVI, nommé alors directeur général, ou Julian Schutte, ayant lui vingt ans d'expériences similaires au ministère de la justice néerlandais et ayant été co-rédacteur de la convention Schengen, nommé alors directeur

---

36. Avant la codécision, le Secrétariat général du Conseil fonctionnait, toutes choses égales par ailleurs, comme le Secrétariat général du gouvernement français de 1940 à 1944 (intitulé alors SG de la vice-présidence du Conseil). En effet, à Vichy, la procédure législative s'organisait autour de ce Secrétariat, en l'absence de Parlement (Bonini, 1986 : pp. 169-180).

37. Devant la technicité de ces nouvelles tâches, cette division est depuis 2002 intégrée significativement (avec l'ancienne direction des affaires parlementaires) au Service juridique.

38. Règlement intérieur du Conseil, à partir de 1993.

39. Dans la Commission Santer, le domaine était de la responsabilité de Anita Gradin, suédoise, mais surtout responsable du “contrôle financier et de la lutte anti-fraude” (Georgakakis, 2000 : pp. 45-46)

juridique, ou encore Hans Nilsson, venu du Conseil de l'Europe et recruté comme chef de la division coopération judiciaire.

C'est grâce à cette petite équipe, aux ressources administratives élevées, relativement indépendante et bénéficiant de la confiance du Secrétaire général<sup>40</sup>, que le Secrétariat put se saisir de certains dossiers par l'intermédiaire de la Présidence, profitant aussi de l'absence quasi totale d'initiatives de la Commission. Celle-ci en effet, voyant d'un mauvais œil ces nouveaux secteurs "intergouvernementaux", n'usa de son droit d'initiative qu'après la communautarisation partielle entrée en vigueur fin 1999. Un directeur de la DG H relate à ce propos une scène assez révélatrice de cet apparent paradoxe. Elle concerne l'ancien Secrétaire Général du Conseil, Niels Ersboll, à l'époque négociateur pour le Danemark du traité d'Amsterdam, disant aux représentants de la Commission dans la CIG : "Mais tu nous demandes de faire passer l'asile et l'immigration dans le premier pilier, de communautariser ces matières, parce que ça ne marche pas, dis-tu. Mais tu n'as même pas exercé ta compétence dans le troisième pilier pendant quatre ans. Alors comment est-ce que ça ira mieux ? " (entretien Bruxelles, 1er juillet 2002). Si la Commission jugea longtemps qu'elle n'avait pas "intérêt" à proposer des initiatives JAI (tout comme des initiatives PESC d'ailleurs), craignant de légitimer par là un processus de décision et plus généralement un modèle d'Europe "intergouvernemental", c'est le Secrétariat qui prit cette place laissée vacante par une dispersion en quelque sorte du droit d'initiative formel entre les quinze Etats membres.

Un directeur insiste ainsi sur "tous les projets qui ont été conçus au Secrétariat, portés, rédigés, vendus aux Présidences, imposés, organisés et menés à bien" (entretien 1<sup>er</sup> juillet 2002). Si cette nouvelle équipe, habituée à d'autres modèles de prise de décision (ce directeur sortait par exemple de dix ans de cabinet ministériel en Belgique) put "vendre" ses projets, c'est bien en raison du capital de confiance accumulé par le Secrétariat auprès de la Présidence pendant de longues années. C'est aussi dû à la souplesse de l'organisation administrative du Secrétariat qui n'a "pas les mêmes pesanteurs" que la Commission. Ici "on n'a pas besoin de consulter qui que ce soit, on le propose à la Présidence, elle le fait sien, elle le dépose et c'est fini : ça prend deux jours. A la Commission, ça prend six mois parce qu'il y a toute la machine, toute la hiérarchie, le service juridique, le cabinet, le collègue" explique ce même directeur. On voit bien ici, en dehors des considérations "idéologiques" évoquées pour la Commission, comment, pour un nouveau secteur de politiques publiques, une organisation faiblement codifiée comme le Secrétariat peut mieux agir dans une configuration institutionnelle incertaine.

Le degré maximal d'investissement des services du Secrétariat a été le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, pour la première fois spécialisé Justice et Affaires intérieures. En plus de la professionnalisation du Secrétariat dans la préparation de tous les Conseils européens (avec pourtant son chef, Jürgen Trumpf, sur le départ), c'est l'investissement de la DG H face à l'inexpérience de la toute nouvelle Commission Prodi qui explique que ce rôle a été jusqu'à la détermination des lignes politiques. C'est à Tampere qu'a été par exemple inscrit Eurojust<sup>41</sup>, l'équivalent d'Europol pour la justice, que la DG H portait depuis plusieurs semaines et dont elle avait fait approuver le principe par un Conseil informel des ministres de la justice un mois auparavant.

Depuis le récent investissement de la Commission, en particulier sur les questions d'Asile et d'immigration, ne subsiste aujourd'hui, au sein du système politique européen, de

---

40. Pour les postes inférieurs, des cadres du Secrétariat sont puisés dans d'autres DG, auxquels vinrent s'ajouter les premiers Experts Nationaux Détachés (END), le Secrétariat n'ayant jamais eu recours jusque-là à ce type de personnel "externe", en croissance continue à la Commission depuis 1988.

41. Pour une présentation générale de l'évolution de la coopération en ces matières, vue certes à travers la Commission, on peut se reporter à Lobkowicz, 2002.

réelle concurrence pour la maîtrise de l'initiative et de la décision politique que pour les politiques de coopération judiciaire (pénale) et policière<sup>42</sup>.

Si la gestion du troisième pilier a été l'occasion pour le Secrétariat de développer considérablement son rôle, c'est surtout la PESC qui lui donna insensiblement une nouvelle dimension politique. Cantonné auparavant à une approche strictement économique de la politique étrangère, le Secrétariat a bénéficié de l'intégration en 1994 de l'ancien secrétariat de la Coopération politique européenne, composé de diplomates nationaux (De Ruyt 1987 : pp. 247-248 ; Sanchez da Costa Pereira, 1988) au sein de sa Direction générale E, qui traite ainsi désormais de l'ensemble des relations extérieures, économiques et politiques. En juillet 1999, sous présidence finlandaise, eut lieu la fusion des nouvelles directions "politiques" (appelées "Unité PESC") avec les anciens services économiques communautaires chargés entre autres, depuis 1958, de la préparation des Conseils "Affaires générales" réunissant les ministres des Affaires étrangères, de la coordination des positions de la Communauté au GATT et des relations avec les pays tiers. Peu de temps auparavant, deux diplomates français reconnaissent que "le Secrétariat du Conseil a acquis un rôle irremplaçable" et que "cette évolution s'est réalisée en dehors de toute modification des textes et sans même que les observateurs extérieurs y prennent garde". Ils poursuivent : "On est loin aujourd'hui des débats théologiques sur l'opportunité de reconnaître ou non une autonomie ou un droit d'initiative au Secrétariat général du Conseil. De par son importance croissante dans l'élaboration concrète de la politique étrangère commune, il a d'ores et déjà acquis, dans la pratique, ce droit d'initiative" (Dumond & Setton, 1999 : p. 42). C'est l'analyse d'une nouvelle transformation de l'identité professionnelle du Secrétariat qui nous semble intéressante ici. Constitué en pôle d'expertise des procédures européennes puis en conseiller politique de la Présidence, le Secrétariat devient assez naturellement l'initiateur d'une politique publique à part entière<sup>43</sup>. Loin d'être freiné par la nouvelle redistribution de pouvoirs qu'a constitué le traité d'Amsterdam comme pour la JAI, ce nouveau rôle du Secrétariat acquis dans la diplomatie de l'Union va être au contraire alors fortement légitimé.

## VII. Leadership de la PESC et clôture institutionnelle

En octobre 1999, en application du traité d'Amsterdam, le Secrétariat semble en effet "trionpher", en particulier dans sa concurrence avec la Commission, dans la conquête du leadership de la PESC, avec la nomination de son Secrétaire général comme Haut Représentant ; l'autre solution envisagée était en effet de confier cette fonction au commissaire chargé des relations extérieures. La création de ce nouveau poste, proposé par la France le 6 juin 1996, aboutit ainsi à renforcer le Secrétariat du Conseil. On peut analyser cette reconnaissance en termes de *leadership organisationnel* (Selznick, 1957), le Secrétariat étant en quelque sorte, pour la première fois, valorisé pour lui-même<sup>44</sup>.

On retrouve depuis lors un certain climat de concurrence avec la Commission, proche de celui des années 1958-1959 qui avait souvent pour origine la question des relations extérieures. Une récrimination, devant le Parlement, d'un membre de la Commission (de l'Euratom), Emmanuel Sassen, dès la fin de 1958, était exemplaire de cet agacement :

"Le secrétariat (on peut noter l'absence de majuscule) général du Conseil a eu beaucoup de travail, mais son travail n'a pas été tellement urgent. Je vous en donne un exemple. Un

---

42. Le Secrétariat se voyant adjoindre de nouveaux moyens en personnel dans ces secteurs avec l'intégration en 1999 du secrétariat Schengen. Cette intégration fut traitée sur le registre des "scandales" par Jean Quatremer, "Petites magouilles entre amis européens. Après la Commission, le Conseil des ministres est épinglé pour népotisme", *Libération*, 22 avril 1999.

43. Sur la politique étrangère comme politique publique : Kessler, 2002.

44. Pour une typologie récente des formes de leadership : Jabko, 2001.

fonctionnaire du secrétariat général du Conseil s'est rendu à Vienne à une réunion de l'Agence de l'énergie atomique des Nations unies. Muni d'une carte de presse, il a réussi à se faire admettre en séance et à sortir de sa poche une petite pancarte : "Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique". Le traité dit pourtant bien que c'est la Commission de l'Euratom qui est chargée d'entretenir toutes relations utiles avec les Institutions des Nations unies. Voilà un fonctionnaire qui aurait mieux fait de consacrer ses précieuses minutes à d'autres préoccupations urgentes"<sup>45</sup>.

Mais le Secrétariat général bénéficie aujourd'hui d'une autorité bien différente. S'il est devenu l'initiateur de la PESC, il se voit également placé dans une logique de *représentation* de l'Union européenne, avec la désignation en octobre 1999 comme Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC d'un "politique" en la personne de Javier Solana, membre du Parti socialiste espagnol, parlementaire et plusieurs fois ministre (longtemps de la Culture, de l'Education puis des Affaires étrangères), avant de devenir en 1995 secrétaire général de l'OTAN. Le poste de Secrétaire général est alors dédoublé avec la nomination d'un secrétaire général adjoint, chargé de la gestion interne du Secrétariat du Conseil. Ce poste revient à Pierre de Boissieu, représentant permanent de la France à Bruxelles depuis 1993, la tradition d'un recrutement diplomatique se poursuivant. De Boissieu, bien qu'ayant été en poste à la Commission<sup>46</sup>, avait été surtout, comme négociateur français de Maastricht, un des inventeurs de la structure en piliers, qui a tant profité au Secrétariat général.

Ces nominations, dont il ne sera possible d'apprécier réellement les effets qu'à leurs termes (en octobre 2004), permettent en tout cas d'envisager la question de la clôture institutionnelle. En effet, le premier mouvement qui s'est engagé semble être celui d'une différenciation entre le Secrétariat général et le poste de Haut Représentant dont le titulaire devient par ailleurs, dès le 25 novembre 1999, Secrétaire général de l'Union de l'Europe Occidentale, l'UEO. Le débat porte en effet rapidement sur l'opportunité de doter le Haut Représentant, volontiers qualifié par la presse de ministre européen des Affaires étrangères<sup>47</sup>, de services propres. Les négociations sur la localisation de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide, l'UPPAR, prévue par une déclaration annexée au traité d'Amsterdam, portent bien sur cette question (Lodge, 1998). La décision de placer l'Unité politique directement sous la responsabilité du Haut Représentant peut être interprétée comme une volonté d'autonomisation du poste dont l'aboutissement a été, en 2000, l'aménagement d'un bâtiment spécifique (le Cortenberg). Le mode de recrutement de son personnel, largement renationalisé<sup>48</sup>, en fait par ailleurs un service assez éloigné de la culture du Secrétariat général.

C'est une double structure qui s'est alors constituée dans un premier temps, concernant les questions de politique extérieure : d'un côté l'Unité politique, de l'autre la DG E jugée plus "bureaucratique". Ainsi la fonction de coordination coexiste encore avec celle de représentation et d'impulsion. L'activité de l'Unité politique est en effet avant tout celle d'un cabinet gris, assurant l'assistance directe du Haut Représentant : l'alimenter en *policy papers*, rédiger ses discours, assurer la liaison avec les Envoyés spéciaux désormais rattachés à Solana

---

45. Débats du Parlement européen, 15 décembre 1958, n°6, page 50, cité dans Houben, 1964, p. 155.

46. Comme chef de cabinet de François-Xavier Ortoli, vice-président de la Commission de 1977 à 1985, lui-même ancien haut fonctionnaire français.

47. Daniel Vernet, "L'Europe a son ministre des Affaires étrangères", *Le Monde*, 19 octobre 1999 et Laurent Zecchini, "Un ministre des Affaires étrangères pour l'Europe ?", *Le Monde*, 28 avril 2000.

48. En effet, sur les vingt fonctionnaires de niveau A qui y travaillent, quinze proviennent des Etats membres et seulement trois du Secrétariat général (ainsi qu'un de la Commission et un de l'UEO).

et enfin préparer ses nombreux voyages, dont le coût est d'ailleurs stigmatisé par le personnel du Secrétariat<sup>49</sup>.

Mais depuis peu c'est à une *unification* à laquelle on semble assister. Plusieurs facteurs semblent indiquer cette dynamique. L'inscription tout d'abord de Solana comme représentant du Conseil est manifeste dans les derniers Conseils européens, le Secrétaire général participant pour la première fois à des conférences de presse, ou posant symboliquement sur la photo finale avec les chefs d'Etat et de gouvernement. Dans un second temps, on peut noter la volonté de ne plus dissocier l'agenda et le travail de Solana de celui de la Présidence. L'apparition en 2000 d'un nouvel organe de coordination de la PESC - le Comité de politique et de sécurité, le COPS - a rapproché l'Unité politique de la DG E, chargée de préparer ses travaux. Institutionnalisation bruxelloise du Comité politique, qui réunissait depuis 1970 les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères dans une capitale, ce comité inscrit définitivement la PESC dans les structures du Conseil<sup>50</sup>. Un quatrième facteur de cette unification du Secrétariat général concerne la constitution, au sein de la DGE, de la nouvelle administration de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense PESD (Forster, 2000). La localisation de cette nouvelle structure administrative dite "POL-MIL" (politico-militaire), composée de spécialistes de gestion civile des crises ou de planification des forces, recrutés principalement à partir d'un concours thématique<sup>51</sup>, et avec à sa tête un nouveau directeur général adjoint<sup>52</sup>, vient réaffirmer l'utilité de la structure institutionnelle du Secrétariat général pour le Haut Représentant. La gestion de la PESD<sup>53</sup>, dont la première décision date seulement de février 2002 (concernant l'envoi d'une force de police en Bosnie), implique en effet d'importants moyens logistiques pour la préparation et le suivi d'opérations.

Enfin d'autres facteurs confirment cette clôture institutionnelle, venant attester de la forte institutionnalisation du Secrétariat, comme le remplacement progressif des diplomates nationaux détachés par des cadres internes, la création de postes de directeurs communs entre l'Unité politique et la DGE, ou, plus symbolique, le retour de Solana dans le bâtiment central du Conseil, le Justus Lipsius.

Ces importantes transformations participant de la gouvernance externe de l'Union, en même temps qu'elles rehaussent tout le Secrétariat général, l'entraînent dans un vaste mouvement de réorganisation et de rationalisation. Ces changements imposent en quelque sorte pour la première fois une véritable politique du personnel et des ressources humaines. A la suite de l'audit de la plus grosse direction générale (la DG A), en charge de toute la logistique, un directeur général chargé de la "réforme administrative" (appelé un moment "change manager") vient d'être nommé<sup>54</sup>. Ce mouvement a déjà amené par ailleurs le

---

49. En témoigne cette petite rubrique "Saviez-vous que ..." dans la *Gazette du personnel du Conseil* de décembre 1991 (n°314) : "Les frais de voyage et de logement du Secrétaire général et Haut Représentant se chiffrent à un million de francs belges par jour".

50. Alors que le Comité politique se réunissait une fois par mois, le COPS se réunit deux fois par semaine. Il est composé de quinze nouveaux ambassadeurs (souvent ceux qui étaient auparavant accrédités auprès de l'UEO dont le siège a été transféré dès janvier 1993 de Londres à Bruxelles), théoriquement sous l'autorité des Représentants permanents (une double représentation étant impossible juridiquement).

51. JOCE du 19/01/2001.

52. Le néerlandais Pieter Cornelis Feith, venu lui de l'OTAN où il avait notamment travaillé avec Javier Solana, avant d'être représentant en Macédoine.

53. Dont est chargée la structure Pol-Mil, ainsi que les 140 experts militaires de l'Etat-major détachés également auprès du Secrétariat général, dans le nouveau bâtiment du Cortenberg, sécurisé à cet effet. Entre ces deux composantes, des confrontations, parfois brutales, de cultures professionnelles eurent lieu, les militaires ne prenant pas par exemple en compte le cadre du traité dans leurs propositions.

54. Cette nomination a été précédée en 2000 de celle de Vittorino Griffio au poste de directeur général de l'Administration. Si cette accession à ce poste, chargé de la réforme du statut, signifie la promotion d'un fonctionnaire interne, entré A7 au Secrétariat en 1969, elle indique aussi le chemin parcouru en vingt ans : V. Griffio, ancien Président du Comité du personnel dans les années 1970, était un des leaders de la grève de 1981.

Secrétariat à envisager des questions totalement neuves, comme la réglementation de ses relations avec le public<sup>55</sup>.

Le développement progressif du Secrétariat général du Conseil apparaît bien comme la réussite d'une organisation souple et non codifiée. Bénéficiant du soutien croisé de plusieurs Etats membres, d'une série d'opportunités successives liées à l'indétermination du processus européen (Courty & Devin, 2001 : pp. 40-42), d'une taille, à la différence de la Commission, relativement réduite focalisant moins les attentions, d'une absence explicite d'intervention extérieure dans le développement de sa structure, le Secrétariat général illustre ainsi une voie non encore explorée de l'institutionnalisation de l'Europe. Se situant au cœur de la tension entre d'un côté la Commission, soumise aux groupes de pression, et de l'autre les Etats membres et leurs "intérêts nationaux", ce développement atteste aussi de la nécessité, pour le système politique européen, de disposer d'un organe de coordination centrale. Si des éléments de codification ont vu le jour, avec la mise au point de procédures pour la préparation des Conseils européens, ceux-ci sont limités par la structure spécifique de l'organisation qui n'en fait toujours qu'un "conseiller du Prince" ou une magistrature d'influence auprès de la Présidence. Devenu néanmoins un acteur, efficace mais de plus en plus concurrencé, des politiques de Justice et d'Affaires intérieures, et un entrepreneur, de plus en plus reconnu, de la diplomatie politique et de sécurité de l'Union, le Secrétariat vient en retour renforcer un peu plus l'europanisation - ou plutôt la "bruxellisation" (Allen, p. 54) - des politiques publiques des Etats membres.

## **Organigramme du Secrétariat général du Conseil (2002)**

### **Secrétaire général / Haut représentant**

(M. Javier Solana)

### **Secrétaire général adjoint**

(M. Pierre de Boissieu)

### **Cabinet du Secrétaire général/ Haut représentant**

#### **Services rattachés au Secrétaire général / Haut représentant**

#### **Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR)**

Task-force "Politique européenne de sécurité de défense (PESD)"

T.f "Balkans occidentaux / Europe centrale"

T.f "Alerte rapide / Prévention des conflits "

T.f "Questions horizontales / Amérique latine"

T.f "Russie / Ukraine / Caucase / Relations transatlantiques / Etats baltes / Asie"

T.f "Méditerranée/ Barcelone / Moyen-Orient / Afrique"

T.f "Administration / Sécurité UP"

#### **Service de coordination des représentants spéciaux**

**Etat-major militaire**

**Centre de situation**

---

Sa présentation, dans le cadre de son entretien à la *Gazette*, intitulée "Pour un libéralisme à visage humain" (décembre 1991, n°314), ne se prive pas de rappeler ce parcours.

55. "Décision du Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESD du 25 juin 2001 établissant un code de bonne conduite administrative pour le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public" (reproduite en annexe 1 du *Guide de l'information du Conseil de l'Union européenne*, Secrétariat général du Conseil, DG F, Bruxelles, février 2002).

**Cabinet du Secrétaire général adjoint**

Service chargé de la réforme administrative

**Services rattachés au Secrétaire général / Haut représentant  
et au Secrétaire général adjoint**

Direction des questions politiques générales

Bureau de sécurité

Contrôle financier

Audit interne

**Service juridique**

Equipe I : Marché intérieur

Equipe II : Agriculture

Equipe III : Relations extérieures

Equipe IV : Questions institutionnelles

Equipe V : Justice et Affaires intérieures

Equipe VI : Relations avec le Parlement européen

**Direction générale A - Administration, Protocole**

Dir. I : Personnel et administration

Dir. II : Organisation, infrastructures, technologies de l'information

Dir. III : Traduction et production des documents

Dir. IV : Finances du Secrétariat général

**Direction générale B - Agriculture, pêche**

Dir. I : Politique agricole

Dir. II : Politique des structures agricoles

Dir. III : Politique de la pêche

**Direction générale C – Marché intérieur**

Dir. I : Politique industrielle, télécommunications

Dir. II : Union douanière

Dir. III : Politiques de l'énergie et de la recherche

Dir. IV : Politique des transports

**Direction générale E - Relations extérieures**

Dir. I. Elargissement

Dir. II. Développement

Dir. III. Affaires économiques multilatérales

--

Dir. IV. Amériques, Nations unies et droits de l'homme

Dir. V. Région méditerranéenne, Moyen-Orient, Afrique, Asie

Dir. VI. Balkans occidentaux, Europe de l'Est et Asie centrale

--

Dir. VII. Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

Dir. VIII. Aspects de défense

Dir. IX. Gestion civile des crises et coordination

--

Genève - Bureau de liaison auprès de l'Office européen des Nations unies

New York - Bureau de liaison auprès des Nations unies

**Direction générale F - Presse – Communication**

Service de presse du Conseil

Porte-parole du Secrétaire général / Haut représentant

Politique de l'information

**Direction générale G – Affaires économiques et sociales**

Dir. I : Affaires économiques et financières

Dir. II : Affaires sociales

Dir. III : Budget

**Direction générale H - Justice et affaires intérieures**

Dir. I : Asile - Immigration

Direction II :

Secteur II : Coopération policière et douanière

Secteur III : Coopération judiciaire

Secteur IV : Système d'Information Schengen

Direction générale I - Protection de l'environnement et des consommateurs

Direction I : Environnement

Division II : Santé

Division III : Education et culture

**Références bibliographiques**

- Allen (David), 1998, "“Who speaks for Europe ?” The search for an effective and coherent external policy” in Peterson (John), Sjurgen (Helene), dir., *A Common Foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, Londres, Routledge.
- Baschet (Armand), 1870, *Les archives de Venise. Histoire de la Chancellerie secrète. Le Sénat, le Cabinet des ministres, le Conseil des dix et les Inquisiteurs d'Etat*, Paris, Plon.
- Bassompierre (Guy de), 1988, *Changing the Guard in Brussels : An Insiders's View of the EC Presidency*, New York, Prager.
- Beyers (Jan), Dierickx (Guido), 1997, "Nationality and European Negotiations : the Working Groups of the Council of Ministers", *European Journal of International Relations*, vol 3, n°4.
- Beyers (Jan), Dierickx (Guido), 1998, "The Working Groupes of the Council of the European Union : Supranational or Intergovernmental Negotiations ? ", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n°3, septembre.
- Bitsch (Marie-Thérèse), 1999, "La création de la Commission unique. Réforme technique ou affirmation d'une identité européenne ?", in Bitsch (Marie-Thérèse), Loth (Wilfried), Poidevin (Raymond), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant.
- Bonini (Francesco), 1986, *Histoire d'une institution coutumière : le secrétariat général du gouvernement de la République française*, thèse, IEP de Paris.
- Bonvicini (Gianni), Regelsberger (Elfriede), 1987, "The Decisionmaking Process in the EC's European Council", *International Spectator*, vol. 22, n°3, juillet-septembre.

- Bruter (Michael), 1999, "Diplomacy without a State : the External Delegations of the European Commission", *Journal of European Public Policy*, vol 6, n°2, juin.
- Buchan (David), 1993, *Europe : l'étrange superpuissance*, Rennes, Editions Apogée.
- Bulmer (Simon), Wessels (Wolfgang), 1987, *The European Council. Decision-making in the European Politics*, Basingstoke, Macmillan.
- Chaty (Lionel), 2000, "Eléments de pratique pour l'analyse des institutions" in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF.
- Chevallier (Jacques), 2002, *Science administrative*, 3<sup>ème</sup> édition refondue, Paris, Presses universitaires de France.
- Christiansen (Thomas), 2001 (a) "Intra-institutional politics and inter-institutional relations in tge EU : towards coherent governance ?", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n°5, Octobre.
- Christiansen (Thomas), 2001 (b) " Relations between the European Commission and the Council Secretariat : the Administrative Complex of European Governance ", *Politique européenne*, automne.
- Christiansen (Thomas), 2002, "The role of supranational actors in EU treaty reform", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n°1.
- Cini (Michelle), 1986, *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester, Manchester University Press.
- Commission européenne, 1999, *1957-1997. Quarante ans des traités de Rome*, Bruxelles, Bruylant.
- Constantinesco (Vlad), SIMON (Denys), dir., 2000, *Le COREPER dans tous ses Etats*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.
- Courty (Guillaume), DEVIN (Guillaume), 2001, *La construction européenne*, Paris, La découverte (coll. "Repères").
- Cox (Robert W.), Jacobson (Harold K.), 1973, *The Anatomy of Influence : Decision-Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press.
- Dehousse (Renaud), 2000, "L'Europe par le droit : plaidoyer pour une approche contextuelle", *Politique internationale*, n°1, avril.
- Delaye (Jean-Michel), 1999, *L'Europe des Versaillais*, Paris, L'écart.
- Doutriaux (Yves), 2001, "Les institutions de l'Union européenne", in Doutriaux (Yves), Lequesne (Christian), *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 4<sup>ème</sup> édition.
- Dumond (Jean-Michel), Setton (Philippe), 1999, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française.
- Edwards (Geoffrey), Wallace (Helen), 1977, *The Council of Ministers of the European Community and the President in Office*, Londres, Federal Trust for Education and Research.
- Egger (Alexander), 1994, *Das Generalsekretariat des Rates des EU*, Baden-Baden, Nomos.
- Forster (Anthony), 2000, "Les perspectives d'une politique de sécurité indépendante pour l'Union européenne : institutions et moyens", *Annuaire français des relations internationales*.
- Fouilleux (Eve), Maillard (Jacques de), Smith (Andy), 2001, "The Role of Council Working Groups in the Production of European Problems and Policies", communication à la *Conférence annuelle d'ECSA*, Madison, USA, 31 mai-2 juin.
- Friedberg (Erhard), 1997, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil (1<sup>er</sup> édition 1993).
- Fries (Fabrice), 1995, *Les grands débats européens*, Paris, Seuil.
- Georgakakis (Didier), 2000, "La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1988-mars 1999)", *Culture et conflits* n°38-39, été-automne.
- Gonzalez-Sanchez (Enrique), 1992, "La négociation des décisions communautaires par les fonctionnaires communautaires : les groupes de travail du Conseil", *Revue française d'administration publique*, n°63, juillet-septembre.
- Hayes-Renshaw (Fiona), Wallace (Helen), 1997, *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's Press.
- HOSCHEIT (Jean-Marc), Wessels (Wolfgang), 1988, *The European Council 1974-1984 : Evaluation and Prospects*, Institut européen d'administration publique, Maastricht.
- Houben (P.-H.J.M.), 1964, *Les conseils de ministres des Communautés européennes*, Leyden, A.W. Sythoff.
- Institut français des sciences administratives, 1986, *Le Secrétariat général du gouvernement*, Paris, Economica.
- Jabko (Nicolas), 2001, "Le leadership dans l'Union européenne. Typologie sommaire et illustration dans le cas de l'Union monétaire", *Politique européenne*, n°5, automne.
- Jacque (Jean-Paul), 1991, "Le rôle du droit dans l'intégration européenne", *Philosophie politique*, n°1.
- Johnston (Mary Troy), 1994, *The European Council. Gatekeeper in the European Community*, Boulder, Westview Press.
- Kessler (Marie-Christine), 2002, "La politique étrangère comme politique publique", in Charillon (Frédéric), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Kirchner (Emil Joseph), 1992, *Decision-making in the European Community : the Council Presidency and European Integration*, Manchester, Manchester University Press.

- Kirchner (Emil Joseph), 2000, “La Présidence du Conseil de l’Union : rôle et perspectives de réforme”, in Magnette (Paul), Remacle (Eric), dir., *Le nouveau modèle européen. Volume 1. Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles.
- Lacroix (Bernard), Lagroye (Jacques), dir., 1992, *Le Président de la République. Usages et genèses d’une institution*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lequesne (Christian), 1998, “Comment penser l’Union européenne ?” in Smouts (Marie-Claude), dir., *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lobkowitz (Wenceslas de), 2002, *L’Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris, La Documentation Française.
- Lodge (Juliet), 1998, avec Val Flynn, “The CFSP after Amsterdam. The Policy Planning and Early Warning Unit”, *International Relations*, vol. 14, n°1, avril.
- Ludlow (Peter), dir., 1995, *L’équilibre européen. Etudes rassemblées en hommage à Niels Erbsoll*, Bruxelles, Secrétariat général du Conseil.
- Mangenot (Michel), 1999, ““L’entrée en technocratie” : le concours de l’ENA et les transformations du modèle du haut fonctionnaire” in Dubois (Vincent), Dulong (Delphine), dir., *La question technocratique. De l’invention d’une figure aux transformations de l’action publique*, Presses universitaires de Strasbourg.
- Massot (Jean), 1979, *Le Chef du gouvernement en France*, Paris, La Documentation française.
- Megret (Jacques), 1961, “Les Conseils des Communautés européennes”, *Annuaire français de droit international*.
- 1969, “Le Secrétariat général des Conseils” in Ganshof van der Meersch (W.J.), dir., *Les Nouvelles. Le droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Larcier.
- Metcalf (David), 1998, “Leadership in European Union : the Presidency of the Council”, *International Negotiation*, vol. 3, n°3.
- Muller (Pierre), Surel (Yves), 1998, *L’analyse des politiques publiques*, Paris, Clefs Montchrestien.
- O’ Nuallain (Colm), HoscheIT (Jean-Marc), dir., 1985, *The Presidency of the European Council of Ministers. Impacts and implications for national governments*, Londres, Croom Helm.
- Pierson (Paul), 1996, “The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis”, *Comparative Political Studies*, vol. 29, n°2, avril.
- Pisani (Edgard), 1966, “Administration de gestion, administration de mission”, *Revue française de science politique*, vol 16, n°2, avril-juin.
- Powell (Walter W), Dimaggio (Paul J.), 1991, *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Quermonne (Jean-Louis), 1991, *L’appareil administratif de l’Etat*, Paris, Seuil.
- Quermonne (Jean-Louis), 2001, *Le système politique de l’Union européenne*, Paris, Clefs Montchrestien, 4ème édition.
- Rhodes (R.A.W.), 1996, “The New Governance : Governing without Government”, *Political Studies*, vol. 44, n°4, septembre.
- Ruyt (Jean de), 1987, *L’Acte unique européen*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles.
- Sainsaulieu (Renaud), 1988, *L’identité au travail : les effets culturels de l’organisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>ème</sup> édition.
- Sanchez Da Costa Pereira (Pedro), 1988, “The use of a Secretariat” in Pijpers (Alfred), Regelsberger (Elfriede), Wessels (Wolfgang), dir., *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe ?*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Selznick (Philip), 1957, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, New York, Peterson.
- Sherrington (Philippa), 2000, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, Pinter, Londres et New York.
- Smith (Andy), 2000, “Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé” in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l’expérience et terrains d’investigation en science politique*, Paris, PUF.
- Spierenburg (Dirk), Poidevin (Raymond), 1993, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l’acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant.
- Taulegne (Béatrice), 1993, *Le Conseil européen*, Paris, PUF.

- TREPOS (Jean-Yves), 1996, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF (“Que sais-je ?”).
- Trumpf (Jürgen), Piris (Jean-Claude), dir., 1999, *Le fonctionnement du Conseil dans la perspective d'une Union élargie*, Bruxelles, Secrétariat général du Conseil, mars.
- Urio (Paolo), 1984, *Le rôle politique de l'administration publique*, Lausanne, LEP.
- Vignes (Daniel), 1969, “Le rôle du Secrétariat des Conseils” in Pierre Gerbet, Daniel Pépy, dir., *La décision dans les Communautés européennes*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles.
- Wallace (Helen), WALLACE (William), 2000, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, quatrième édition
- Weidenfeld (Werner), Wessels (Wolfgang), dir., 1997, *L'Europe de A à Z. Guide de l'intégration européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Werts (Jan), 1992, *The European Council.*, Amsterdam, North-Holland.
- Wessels (Wolfgang), 1992, “The EC Council : the Community's Decisionmaking Center” in Keohane (Robert), Hoffmann (Stanley), dir., *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*”, Boulder, Westview Press.
- Westlake (Martin), 1995, *The Council of the European Union*, Londres, Cartermill International.
- Willis (Virginia), 1982, *Britons in Brussels. Officials in the European Commission and Council Secretariat*, Londres, Policy Studies Institute.