

# Actualité des Études européennes

A Vauchez, V. Behr

---



Gabriele Alliata

Antonin Konieczka

Nicolas Van Haaren

M2 Affaires Publiques européennes

UFR 11 Science Politique

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

## **Introduction : Présentation de l'ESMA**

La présente analyse cherche à comparer le profil sociologique de fonctionnaires européens en poste actuellement à l'European Securities and Market Study (ESMA) en anglais ou AEMF (Autorité Européenne des Marchés Financiers) en français, qui est une agence décentralisée de l'Union européenne, basée à Paris.

## **Contexte de la création de l'agence**

Il nous paraît ici essentiel de rappeler le contexte de la création de l'agence.

L'ESMA a été fondée en 2011 à la suite des recommandations faites en 2009 par le rapport de Larosière, exhortant à la mise en place d'un système européen de surveillance financière comme réseau décentralisé. Ces recommandations ont été apportées à la suite de la crise dite "des subprimes" en 2008. Cette dernière est une crise financière mondiale, qui fut déclenchée par la chute du marché immobilier américain, causé par des prêts hypothécaires(subprimes) accordés de façon massive à des clients non solvables. C'est donc pour éviter la répétition d'une crise touchant l'ensemble des marchés financiers que l'UE a souhaité la création de l'ESMA.

Un autre élément ayant permis la création de l'agence réside dans la crise de l'euro, débutée en 2010. Cette crise de la dette des états à particulièrement affecté certains pays, tels que l'Espagne, la Grèce ou l'Italie, incapables de rembourser leurs emprunts, en raison de leurs déficits budgétaires. En réaction, l'Union Européenne, avec le Fonds Monétaire International, a mis en place des mesures d'austérité.

L'ESMA succède au Comité des régulateurs européens des valeurs mobilières (CESR), élargissant son portefeuille pour mieux répondre aux défis liés à l'intégration financière, à l'innovation technologique et à la résilience du secteur face aux crises économiques. Elle permet également une meilleure supervision des acteurs et des différents instruments financiers.

En outre, les actions de l'ESMA s'inscrivent dans le cadre du Système européen de supervision financière (SESF), visant à renforcer la coordination et la cohérence de la réglementation financière au sein de l'UE.

## **Fonctionnement quotidien de l'agence**

L'ESMA est composée de deux organes directeurs :

- Le Conseil des autorités de surveillance (BoS) qui guide le travail de l'Autorité et a la responsabilité de prendre des décisions sur un large éventail de questions, y compris l'adoption de projets de normes techniques, de lignes directrices, d'avis, de rapports et de conseils aux institutions de l'UE.
- Le conseil d'administration (CA), qui veille à ce que l'Autorité remplisse sa mission et exécute les tâches qui lui sont confiées conformément au règlement de l'ESMA. Il se concentre en particulier sur les aspects de gestion de l'Autorité, tels que l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de travail pluriannuel, ainsi que sur les questions de budget et de ressources humaines.

L'agence est également organisée en plusieurs unités fonctionnelles, couvrant des domaines clés tels que la protection des investisseurs, la surveillance des infrastructures de marché et l'analyse des risques systémiques. Ces unités permettent une gestion plus efficace des compétences et assurent une répartition claire des responsabilités au sein de l'agence.

Deux acteurs principaux, que sont la présidente et la directrice exécutive, méritent d'être mentionnés dans l'organisation de l'ESMA.

La présidente représente l'autorité. Elle prépare les travaux du conseil des autorités de surveillance et préside les réunions du conseil des autorités de surveillance et du conseil d'administration. Le suppléant du président est le vice-président.

L'Allemande Verena Ross est l'actuelle présidente de l'ESMA, et ce depuis le 1er novembre 2021. Avant ce poste, elle était la première directrice exécutive de l'ESMA, chargée de la mise en place de l'organisation et de la supervision de son fonctionnement quotidien.

Le directeur exécutif est responsable de la gestion quotidienne de l'Autorité, y compris des questions de personnel, de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de travail annuel, de l'élaboration du projet de budget et de la préparation des travaux du conseil d'administration.

Ce poste est occupé depuis le 1er juin 2021 par la Française Natasha Cazenave, qui était précédemment secrétaire générale adjointe et responsable de la direction de la politique et des affaires internationales de l'Autorité des marchés financiers. Pour être nommée à ce poste, elle a été auditionnée par la commission des affaires économiques et monétaires, puis par un vote de l'ensemble des députés européens, remportée avec 635 voix favorables (sur 705).

### **Saillance de l'agence dans le débat public**

Aujourd'hui, les sujets économiques et financiers sont toujours aussi prégnants dans le débat public européen, en particulier à la suite des rapports Draghi et Letta, poussant à la création de l'Union des Marchés des Capitaux par exemple. Cependant, l'ESMA ne jouit pas d'une popularité aussi importante que certaines autres agences de l'Union européenne, qui peut s'expliquer par l'absence de scandales majeurs en son sein, que ce soit en termes de transparence, potentiels conflits d'intérêt ou de corruption.

Au contraire, on peut citer l'agence de l'UE pour la sécurité aérienne (EASA), particulièrement médiatisée suite aux différents incidents du Boeing 737 MAX, et pour lesquels elle aurait dû faire preuve de plus de vigilance, ce qui aurait potentiellement pu éviter le crash de plusieurs avions en 2018 et 2019.

### **Missions de l'agence**

L'ESMA, dans le cadre de son mandat, assure différentes missions.

Elle doit notamment renforcer la protection des investisseurs, promouvoir le bon fonctionnement des marchés financiers et préserver la stabilité financière. Ses deux thématiques de travail actuelles sont la finance soutenable et l'innovation technologique.

L'ESMA collabore avec d'autres autorités européennes, comme la BCE (Banque Centrale Européenne), et les régulateurs nationaux pour garantir la régulation efficace des marchés financiers au sein de l'UE. Elle publie également différents conseils, avis et rapports techniques pour la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE.

L'agence a également un rôle de régulateur, et, en ce sens, rédige des propositions de normes techniques juridiquement contraignantes. Elle promeut également la convergence en matière de surveillance en élaborant des priorités communes au niveau de l'UE. Elle agit également en tant que contrôleur de marché, en effectuant des tests de résistance, et publie des rapports sur les risques pour les investisseurs et la stabilité financière. Aussi, elle représente les intérêts communs de l'UE lors des forums internationaux et autorités de surveillance des pays tiers.

L'ESMA supervise directement les agences de notation de crédit et des référentiels centraux. Elle contribue également aux réglementations liées aux nouvelles technologies financières, en particulier les cryptos-actifs et la finance numérique.

De manière plus générale, elle a pour but de mieux répondre aux besoins des consommateurs de produits financiers et renforcer leur capacité à faire des choix éclairés, de favoriser l'intégrité, la transparence,

l'efficacité et le fonctionnement des marchés financiers et de leurs infrastructures. Enfin, elle renforcer le système financier pour qu'il soit capable de résister aux chocs et à la résorption des déséquilibres financiers.

### **Méthodologie de l'enquête**

Cette étude d'un échantillon des fonctionnaires de l'ESMA s'inscrit dans le cadre du M2 Affaires Publiques européens, cherchant à comprendre les relations qui peuvent être entretenues par les domaines public et privé, et ce, dans une pluralité d'agences.

La prosopographie se révèle être un outil particulièrement utile pour cette étude. Cette méthode repose sur l'analyse collective et comparative des traits des membres d'un groupe spécifique.

Cette méthode permet également de comparer nos données aux agences choisies par les différents groupes, nous permettant d'approfondir nos connaissances sur les agences européennes, et plus largement sur le fonctionnement institutionnel européen.

Notre ressource principale pour analyser les parcours des enquêtés a été le réseau professionnel LinkedIn, permettant de retracer les carrières des personnes que nous avions choisies de façon plus ou moins détaillée en fonction des personnes. Ce réseau social a également permis d'élargir notre échantillon, grâce aux suggestions apparaissant au fur et à mesure des recherches sur des fonctionnaires de l'ESMA.

Le réseau social Facebook a également permis d'accéder à des informations complémentaires ou de vérifier des informations présentes sur LinkedIn.

La recherche simple du nom et du prénom sur le réseau a permis de trouver des informations sur des profils qui ne possédaient pas de comptes sur les réseaux sociaux, en tout cas pas en leurs noms propres, mais qui ont participé à des conférences, ou qui sont enseignants à l'université par exemple.

### **Critères de sélection**

Concernant le choix des enquêtés, nous nous sommes concentrés sur les fonctionnaires ayant le plus haut niveau de responsabilités. En ce sens, nous avons choisi des membres du Comité de surveillance de la contrepartie centrale (CCP Supervisory Committee).

En plus des membres de ce comité, nous avons analysé les profils du *management board*, uniquement les membres permanents, mais aussi les directeurs de départements et chefs d'unités. Enfin, un groupe de camarades ayant aussi étudié l'ESMA au travers d'entretiens, nous avons pu ajouter plusieurs profils de *policy officer* qui n'occupent pas des positions managériales.

Notre échantillon comprend 40 individus, 16 femmes et 24 hommes, permettant d'avoir une vision périphérique des profils, et de mieux analyser la proximité des profils avec le secteur privé.

La composition de l'échantillon par rapport aux emplois occupés et au sexe est la suivante :

Type de fonction dans l'agence	Femme	Homme	Total général
Board	2	1	3 (7.5%)
CCP Member	3	1	4 (10%)
Head of Department	2	5	7 (17.5%)
Head of Unit	5	7	12 (30%)
Team leader	3	4	7 (17.5%)
Policy officer	1	6	7 (17.5%)
Total général	16	24	40

Représentation des individus selon leur fonction dans l'agence et leur sexe

La population sélectionnée marque aussi par les nationalités avec une large surreprésentation des nationalités italiennes (13) et françaises (10). Cela s'explique d'une part par la présence du siège de l'agence à Paris et de la surreprésentation italienne dans l'Union européenne en général qui, en 2023, représentait 13.5% du personnel de la Commission européenne par exemple, juste derrière la Belgique avec 13,9%. Parmi les autres nationalités : allemande, espagnole, britannique, grecque, néerlandaise, autrichienne, bulgare, polonaise, roumaine et tchèque, on note une absence complète des pays du nord de l'Europe, des pays Baltes et de l'Irlande ainsi qu'une faible représentation de l'Europe centrale. Ces éléments peuvent en partie s'expliquer par la relative jeunesse de leur entrée dans l'Union mais aussi de l'agence.

### **Difficultés rencontrées**

Aucun CV n'était disponible directement sur le site de l'agence, d'autres canaux ont été explorés.

Certains profils étaient incomplets (absence d'informations entre deux postes, dates des années d'études pour déterminer l'âge des individus), ne permettant pas de saisir la part du parcours passé dans le privé.

Certaines personnes ne possédant pas de comptes LinkedIn, des recherches complémentaires ont permis de retrouver des bribes d'informations sur leurs carrières, mais pas toujours de façon complète.

Trouver la nationalité des individus a été un autre élément de difficulté. Le lieu des études peut être une première indication, mais ne se suffit pas à lui-même.

Un autre élément relativement important qui n'est autre que la date de naissance n'était pas toujours disponible, nous obligeant à faire des déductions.

L'utilisation de LinkedIn pour identifier les parcours professionnels des enquêtés a quelques limites, comme le biais d'autoprésentation, mais aussi le manque d'information, ou de périodes entre deux postes volontairement laissées vides.

## **II. Une agence peuplée d'un personnel diplômé issu des milieux publics et européen**

Dans cette partie, nous allons revenir sur les éléments qui caractérisent notre agence au travers de notre échantillon d'individus ainsi que par des comparaisons avec d'autres agences européennes.

### **A) Une agence ni masculine ni féminine et peuplée de diplômés de master.**

Si notre échantillon comprend une part plus importante d'hommes que de femmes, 24 contre 16, soit 60% contre 40%, cette valeur est très représentative de la proportion réelle au sein de l'agence. Relativement transparente sur cette question de l'égalité des sexes au sein de son personnel, l'agence qui comprend 320 membres publie elle-même la part d'hommes et de femmes dans son personnel avec un total de 144 femmes, soit 45%, et 176 hommes, soit 55%. Cette valeur, plus proche de l'équilibre que ne l'est notre propre échantillon, met ainsi l'ESMA parmi les premières agences respectant le plus l'égalité homme-femme au sein de leur population. Sur l'ensemble des populations étudiées, le rapport est de 34% de femmes contre 66% d'hommes. Notons aussi que dans notre cas, notre population cible est ainsi moins représentative que l'agence en elle-même là où d'autres échantillons ont possiblement pu surreprésenter ou sous-représenter des hommes ou des femmes par rapport à la population réelle de leur agence. Un élément à prendre en compte en particulier en cas d'absence, à l'inverse de l'ESMA, d'un détail précis de la répartition de l'ensemble du personnel permettant une décentralisation du personnel de l'agence par rapport au seul personnel de notre échantillon.

Ainsi, si l'on prend l'ENISA, l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité, la population étudiée par nos camarades comprend près de 80% d'hommes. Une valeur qui atteint les 86% au sein de l'AESA, l'Agence européenne de la Sécurité de l'Aviation. A l'inverse, l'EUIPO, l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, comprend-elle une population proche de l'égalité avec seulement une femme de plus sur les 29 individus de leur échantillon.

Cette représentation est, dans le cas des emplois au niveau managérial, légèrement inversée pour l'ESMA avec, sur un total de 29 postes en 2023, 15 femmes ou 13 hommes soit 54% contre 46%. Cette quasi-égalité est un double indicateur. D'une part, contrairement à la cybersécurité ou l'aviation qui sont des milieux historiquement masculins, le monde de la banque et de la finance, du moins au sein de l'ESMA, est moins fermé. D'autre part, cela peut aussi témoigner d'une politique volontariste d'égalité homme-femme promue par l'ESMA mais, d'un autre côté, aussi rendu potentiellement moins difficile à réaliser du fait du milieu dans lequel l'agence opère.

Sur cette population de l'échantillon, qui n'est donc pas particulièrement différenciée entre hommes et femmes, une différence réelle s'opère néanmoins au niveau des études supérieures suivies. Comportant en grande majorité (34 sur 40 individus), des employés disposant d'autres personnes sous leurs ordres, de *team leader* aux membres du *board*, notre échantillon est composé de personnes disposant ; à l'exception d'une femme sans donnée, d'individus ayant au minimum obtenu un master.

Niveau d'étude	Femme	Homme	Total
Master	14	17	31 (77.5%)
Doctorat	1	7	8 (20%)
N/A	1	0	1 (2.5%)

Représentation des individus selon leur niveau d'études et leur sexe

Si cet équilibre entre les masters est intéressant, c'est avant tout le déséquilibre dans l'obtention de doctorat qui est parlant pour une population occupant des postes à responsabilités. En comparaison des autres agences étudiées cette année, notre population comporte un rapport de master pour doctorat d'environ 1 pour 4. Ce dernier varie grandement dans les autres populations étudiées. Ainsi, l'AESA ne comprend que 2 doctorats sur 28 individus, expliqué majoritairement par une population d'ingénieurs de l'aviation. A l'inverse, EUROFOUND, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, a, elle, un échantillon étudié composé majoritairement de doctorat avec 57%. Au total, l'ESMA a un personnel moyen ayant poursuivi des études plus courtes avec seulement 20% de doctorat contre une moyenne dépassant les 30%.

## B) Des domaines d'études évoluant avec le type de fonction occupé

La mise en comparaison du type d'études poursuivies avec la fonction occupée par l'individu fait ressortir quelques particularités au sein de notre échantillon.

Tout d'abord, et dans l'ensemble après classification élargie des domaines d'études, on observe une représentation presque équivalente entre une composante juridique et une composante mêlant économie ou finance.

Type d'études	Nombre d'individus
Administration/gestion	5 (12.5%)
Droit	14 (35%)
Economie/Finance	15 (37.5%)
Informatique/Mathématiques	4 (0%)
Sciences politiques	1 (2.5%)
(vide)	1 (2.5%)

Représentation des types d'études de la population étudiée

Une précision est ici à apporter. A des fins de simplifications, ne sont ici représentées que les domaines d'études primaires des individus qui ont, pour beaucoup, aussi eu des mineurs dans d'autres domaines. Néanmoins cette importante variété qui va de la langue anglaise à des études de droits comparés aurait rendu toute représentation d'ensemble peu lisible et il a donc été décidé de ne se concentrer, d'un point de vue général, que sur des catégories plus générales.

Magrini Veronica, *Head of Finance and Procurement Unit*, italienne dans l'agence depuis 11 ans, a poursuivi des études de droit avec des composantes en économie, en politiques européennes, en management et en administration. Cas singulier par sa diversité, elle illustre néanmoins notre propos. Une autre variable à prendre ici en compte est aussi la part d'individus ayant effectué des études dans divers pays ou dans un pays différent de leur nationalité. 23 d'entre eux, soit plus de la moitié, ayant eu au moins 2 pays d'études synonyme d'une importante internationalisation durant leurs études et d'une socialisation sans doute aussi déjà partiellement européenne.

La mise en perspective des types d'études poursuivies avec le type de fonction occupée met en avant une domination du droit et de l'économie/finance dans les plus hauts postes. A l'inverse, en descendant dans la hiérarchie, en gagnant en granularité et en spécificité des fonctions, on obtient aussi une plus grande diversité des types d'études bien que le droit et l'économie/finance restent prédominants. On peut néanmoins ici conclure que les plus hauts postes impliquent nécessairement une formation dans ces deux grandes catégories et que d'autres types d'études ne semblent pas permettre d'accéder à ces postes.

Type de fonction	Type d'études	Nombre d'individus
CCP member		4
	Droit	4
	Economie/finance	1
Chair		3
	Droit	1
	Economie/Finance	2
Head of Department		7
	Administration/gestion	1
	Droit	3
	Economie/Finance	3
Head of Unit		12
	Administration/gestion	1
	Droit	4
	Economie/Finance	2
	Informatique/Mathématiques	3
	N/A	2
Team Leader		7
	Droit	2
	Economie/Finance	4
	Informatique/Mathématiques	1
	Sciences politiques	1
Total général		40

#### Représentation des types d'études selon le type de fonction

Au total, en Europe ce n'est pas moins de 43 villes et plus de 50 universités et écoles différentes qui ont été fréquentées par les individus de notre population avec un faible nombre de redondance. Le plus grand nombre étant Bocconi à Milan avec 5 individus. On retrouve aussi plusieurs établissements londoniens (LSE, King's College, Queen Mary) et parisiens (HEC, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris 2 Assas, Paris 13, Paris-Dauphine, Sorbonne-Nouvelle et Sciences Po Paris). Un faible nombre d'établissements hors d'Europe (4), dont un seul aux États-Unis. L'éducation est donc avant tout faite en Europe mais sans parcours commun. Le Collège d'Europe n'a été fait que par un unique individu. Dans l'ensemble, on ne peut ainsi pas dégager de parcours type via les lieux fréquentés mais seulement par la concordance des types d'études et la prédominance de la mobilité.

### **3) Après les études et avant l'ESMA, des carrières surtout publiques**

Avant d'intégrer l'ESMA, les individus étudiés ont une faible carrière dans le privé avec un fort taux de passage par une institution européenne.

Emplois occupés avant de rejoindre l'ESMA	Nombre d'individus
Institution EU	21 (52.5%)
Privé associatif (ONG)	1 (2.5%)
Privé (entreprise)	18 (45%)
Privé (conseil)	15 (37.5%)
Public (enseignement supérieur et recherche)	5 (12.5%)
Public (ministère, collectivité territoriale)	2 (5%)
Public (agences, autorités indépendantes)	29 (72.5%)
Associations professionnelles	8 (20%)

#### Représentation des emplois occupés avant de rejoindre l'ESMA

De façon très majoritaire, presque trois quarts de la population est passée par au moins une agence ou autorité indépendante nationale. Cette position s'explique par l'important transfert effectué entre les banques centrales nationales, les autorités nationales de contrôle des marchés financiers et l'ESMA. On note aussi un important passage par des institutions européennes pour la moitié de la population étudiée. Cela comprend notamment des experts nationaux détachés et des employés de la Commission européenne sur les questions financières et économiques. Néanmoins, si les passages en institution et en agence nationale sont la norme pour les hauts postes de l'ESMA, le passage en cabinet (européen ou ministériel) est presque inexistant. Enfin, on note aussi que les entreprises et le conseil sont aussi une part importante des passages préexistant à l'ESMA.

Type de fonction occupée	Nombre de part privée moins de 10%	Nombre de part privée 10-25%	Nombre de part privée 25-50%	Nombre de part privée plus de 50%
CCP Member	3	1		
Chair	2		1	
Head of Department	1	2	4	
Head of Unit	2	4	2	3
Policy officer	1	1	1	2
Team leader	2	2	3	
Total général	13 (32.5%)	10 (25%)	11 (27.5%)	5 (12.5%)

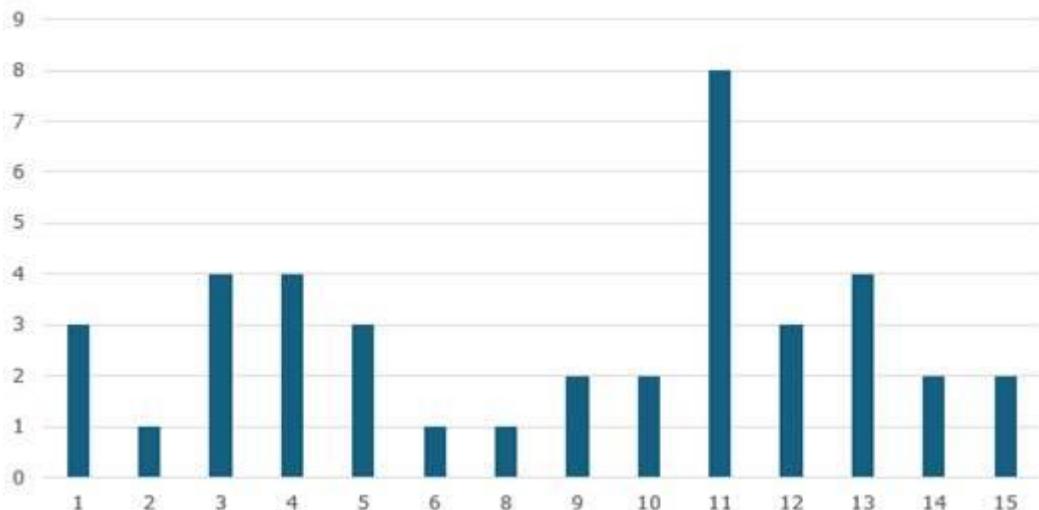
#### Représentation de la part de la carrière dans le privé par rapport au type de fonction

Dans le détail des passages dans le privé, il ressort que ces derniers sont généralement d'une durée relativement courte avec seulement 5 individus ayant passé une carrière plus longue dans le privé que dans le public. On observe par ailleurs qu'il n'y a pas de réelle corrélation entre le type de fonction occupée et la part dans le privé pour les individus. Un parcours classique reste ici celui d'une personne étant passé en entreprise ou en conseil mais ayant avant tout travaillé dans une agence nationale, l'introduction à l'Europe dans le monde professionnel se fait soit par une institution soit directement en rejoignant l'ESMA. Ce même individu aurait eu une introduction préalable à l'Europe durant ses études

en allant à l'étranger, probablement à Londres ou Paris notamment, deux villes importantes de la finance en Europe.

Enfin, une fois dans l'agence on observe que le temps de présence y est relativement long.

**Nombre d'individus de l'échantillon par nombre d'années dans l'agence**



Agence	Part privée de moins de 10%	Part privée 10-25%	part privée 25-50%	Part privée plus de 50%
Agence de l'UE pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)	11	6	10	4
Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA)	12	3	6	5
Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (AESPA)	14	4	4	6
Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (EUSPA)	11	5	4	10
Agence européenne de contrôle des pêches (AECP)	14	2	6	12
Agence européenne des médicaments (EMA)	13	2	4	4
Agence européenne des produits chimiques (ECHA)	28	3	6	4
Agence européenne pour l'environnement (AEE)	23	2	2	
Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)	20	6	2	1
Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)	13	10	11	5
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)	12	10	6	1
Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)	20	2	1	1
Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO)	14	5	3	
(vide)				1
<b>Total général</b>	<b>206</b>	<b>61</b>	<b>66</b>	<b>55</b>

#### Représentation des parts de privé dans la carrière des individus selon les agences

Mis en perspective avec d'autres agences étudiées, l'ESMA semble ainsi être dans une moyenne générale de carrière généralement publiques mais pouvant tendre au privé sans pour autant que cela ne se démarque complètement. Il ressort toutefois qu'environ une moitié du total des individus ont une carrière dans le privé inférieure à 10% de leur carrière sinon nul ce qui suggère, dans l'ensemble, que les agences européennes recrutent notamment des milieux publics nationaux et dans une moindre partie européenne plus que dans le privé. Une forme de norme à laquelle le personnel de notre agence ne semble pas échapper.

### **Antonio Baratelli : profil typique à l'AEMF, atypique dans sa carrière**

Antonio Baratelli est un Italien actuellement *Head of Investment Management Unit* à l'AEMF depuis septembre 2021. Il a fait ses études dans 3 pays différents en passant par le King's College à Londres, l'Università degli Studi di Padova en Italie et l'Université Robert Schuman à Strasbourg où il étudie le droit notamment la *competition law*.

Il débute sa carrière en tant qu'associé dans un cabinet d'avocat en Italie, débutant donc sa carrière dans le privé. Il passera au total par 3 postes d'associés dont un dernier en associé senior chez Arendt & Medernach de 2006 à 2011. Il passe ainsi entre 25 et 50% de sa carrière dans le privé. Il rejoint l'AEMF la même année en tant que *Senior Policy Officer*. Il reste à ce poste jusqu'en 2018 illustrant la lente montée en rang au sein de l'agence où le personnel passe régulièrement plus de cinq années avant la première promotion. Il est nommé *Acting Team leader for Investment Management* en 2018 avant d'en devenir le véritable *Team Leader* en 2019 et ceux jusqu'en 2021. Cette année-là il est ainsi nommé à la tête de l'unité, poste qu'il occupe actuellement après 13 ans d'ancienneté dans l'agence.

Son profil illustre aussi un autre phénomène observé dans l'agence qui est l'absence de changement de branche ou sa très faible occurrence. Antonio Baratelli, depuis son entrée et pendant ces 13 années n'a pas changé de branche restant dans le même département et sur le seul même thème d'*Investment Management* témoignant d'une spécificité dans les profils de l'agence mais aussi dans une ancienneté des équipes ainsi créées sans rotation qui pourraient exister ailleurs dans l'Union européenne.

Si au sein de l'agence, son parcours est typique, l'absence de carrière dans le public est lui un cas relativement atypique, d'autant plus qu'il ne s'agit ni d'une carrière nationale ni d'une carrière européenne, illustrant un cas rare de recrutement en rang senior sans passage dans des autorités et banques nationales notamment.

### **III) Cadre sociologique dans lequel s'inscrit l'ESMA**

Comme cela a été précédemment évoqué, l'ESMA ne semble pas avoir été sujette à scandale durant ses quelques années d'existence. Contrairement à d'autres agences qui ont pu être pointées du doigt tant pour des comportements condamnables, comme des cas de harcèlement, que pour des trajectoires de carrière pouvant porter atteinte à la neutralité nécessaire à la régulation.

Dans le cadre du pantoufle, terme utilisé de manière familière pour désigner les passages (ou alternances) entre des postes de législateur ou régulateur au sein d'institutions publiques et des postes dans des entreprises privées appartenant à un secteur d'activité concerné par ces mêmes législations et régulations, l'ESMA ne semble pas être un mauvais élève parmi les agences européennes.

Cependant, il est nécessaire de rappeler que l'échantillon étudié est composé d'individus encore en poste dans l'agence, ce qui implique un commentaire en demi-teinte concernant le pantoufle. En effet, c'est après avoir passé une longue période au sein de l'agence que certains individus peuvent décider de partir en capitalisant sur leur expérience de régulateur dans leur futur emploi dans le secteur privé précédemment régulé. Dans ce cadre, il est impossible de connaître à l'avance les potentiels futurs choix de carrière des individus analysés.

Une fois cela précisé, il est tout de même possible d'observer des éléments intéressants relatifs à la construction d'une neutralité (ou tout du moins de son image) au sein de l'ESMA. En effet, l'agence possède des règles concernant les risques potentiels de conflits d'intérêts, notamment à travers des obligations de transparence et de déclaration.

L'ESMA s'inscrit plus largement dans le cadre de la gouvernance européenne transparente et neutre et définit sur son site que : « L'indépendance et la conduite professionnelle sont essentielles pour garantir des normes d'excellence élevées pour le travail de l'AEMF. L'Autorité s'efforce de fonctionner de manière claire et ouverte et est consciente de son devoir de transparence envers les citoyens de l'UE. »

Dans ce cadre de gestion des conflits d'intérêts, les organes directeurs de l'AEMF sont concernés. Cette politique de transparence et de neutralité nécessaire s'applique aux membres du Conseil des autorités de surveillance et du Conseil d'administration, y compris leurs suppléants officiellement désignés. Elle concerne également les membres sans droit de vote, tels que les chefs des autorités nationales compétentes des États membres de l'Espace économique européen (EEE) et les représentants de la Commission européenne, du Comité européen du risque systémique (CERS), de l'Autorité bancaire européenne (ABE) et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), ainsi que les observateurs participant au Conseil des autorités de surveillance.

De plus, les membres du comité de surveillance de la contrepartie centrale, ainsi que leurs suppléants et observateurs officiellement désignés, sont également soumis à cette politique en matière de conflits d'intérêts.

Dans ce cadre, l'ensemble de ces individus soumis à cette politique doit déclarer tout intérêt susceptible de compromettre leur indépendance sur un point de l'ordre du jour avant chaque réunion ou après l'ouverture d'une procédure écrite.

L'ESMA propose la définition suivante des conflits d'intérêts :

« Un conflit d'intérêts est défini comme un conflit entre le devoir public de l'ESMA et les intérêts d'un individu, les intérêts des membres de sa famille proche ou de son employeur, qui pourrait influencer de manière inappropriée l'exécution de ses devoirs et responsabilités officiels, y compris le devoir d'agir dans le seul intérêt de l'Union dans son ensemble, ou pourrait compromettre son impartialité, son objectivité ou son indépendance. »

Sont également précisés les types d'intérêts devant être déclarés et évalués par l'ESMA :

- Les intérêts économiques
- Les affiliations
- Les relations professionnelles (y compris avec l'autorité nationale compétente)
- Les activités de conseil
- Les droits de propriété intellectuelle
- Les intérêts des membres de la famille proche
- Toute autre situation pouvant engendrer un conflit d'intérêts réel ou potentiel

Il est ensuite précisé que lorsqu'un tel conflit est identifié, « des mesures appropriées doivent être mises en place pour l'éliminer ou le réduire ».

Enfin, toutes les personnes participant aux activités de l'ESMA sont tenues au respect du secret professionnel et des obligations de confidentialité, conformément à l'article 70 (obligation de secret professionnel) du règlement (UE) n° 1095/2010.

Les membres des organes directeurs de l'AEMF doivent attester de leur engagement à respecter ces obligations en signant une « déclaration d'intention ». Pour les membres votants du Conseil des autorités

de surveillance, du Conseil d'administration et leurs suppléants officiellement désignés, cette déclaration est (normalement) rendue publique.

À titre d'exemple, sont présentées les déclarations d'intérêts et la déclaration de confidentialité de la Présidente de l'ESMA, Verena Ross, et de la directrice exécutive, Natasha Cazenave. Ce sont les seules déclarations à jour disponibles sur le site de l'ESMA. Bien que cela ne soit pas un résultat scientifique, on peut tout de même observer que cette question semble loin d'être primordiale pour l'agence au vu du peu d'efforts fournis pour la réaliser correctement et pleinement.

La déclaration comporte notamment ce passage initial (traduit en français): « Je déclare avoir pris connaissance de l'article 11 bis du statut et être conscient(e) de mes obligations, et je joins une liste de mes intérêts actuels. En cas de conflit d'intérêt, j'alerterai l'autorité investie du pouvoir de nomination. »

Dans le cas de la Présidente de l'ESMA, Verena Ross, il est par exemple possible de voir ses intérêts financiers (nombre d'actions détenues dans trois entreprises : BASF, Deutsche Telekom, Engie S.A.). Aucun autre intérêt n'est déclaré.

Il est cependant important de rappeler que cette déclaration d'intérêt est justement une déclaration, et il est difficile, d'un point de vue extérieur, de connaître le processus de vérification et l'attention portée à la véracité et au caractère complet d'une telle déclaration. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'on observe que ces mêmes déclarations ne sont pas présentes pour l'ensemble des individus travaillant à l'ESMA.

Outre la question des conflits d'intérêts des individus, se pose aussi la question plus large du rôle que cette agence de régulation souhaite effectivement avoir et du point de vue qu'elle adopte dans le cadre de sa réglementation.

En effet, l'article “Du public au privé : le grand manège des hauts fonctionnaires” de Benoît Collombat pour Radio France contient cette citation de Michel Critnetz, ancien superviseur financier au niveau national français, qui met en lumière un problème plus structurel concernant la question de l'indépendance et de la neutralité :

« On ne soupçonne pas le gouverneur de la Banque de France de défendre les intérêts de BNP-Paribas. Il va défendre les intérêts des banques en général, au lieu de les superviser. Il considère qu'il est là pour favoriser les champions nationaux, que ce qui est bon pour BNP ou pour la Société Générale est bon pour la France. Il ne faut surtout pas les critiquer, ni les sanctionner. »

Dans le cas d'une agence telle que l'ESMA, une telle lecture est-elle possible ? Peut-on imaginer une forme de défense des intérêts financiers européens en général, plus qu'une réelle supervision ? Ce phénomène peut-il être accentué par les pantouflages et rétro-pantouflages uniformisant les points de vue ? Régulateurs et régulés peuvent-ils in fine avoir le même objectif ?

L'ESMA semble s'inscrire dans un champ européen du secteur financier, composé de juristes et d'économistes ayant circulé dans plusieurs pays européens durant leurs carrières ou leurs études avant de rejoindre l'agence. Bien que la majorité d'entre eux ait passé une minorité de leur carrière dans le secteur privé, certains sont effectivement passés par des banques allemandes, anglaises et italiennes, donc par le secteur régulé, avant d'entrer à l'ESMA et de devenir régulateurs. En plus du savoir technique nécessaire à la compréhension et à la réalisation des activités de l'agence, on peut supposer que ces individus ont acquis, à travers leurs expériences professionnelles et universitaires passées, des codes spécifiques au secteur financier.

L'étude du champ sociologique de la régulation financière européenne réalisé par Yiorgos Vassalos met en évidence plusieurs dynamiques clés. D'une part, l'« Eurocratie » apparaît comme un espace fragmenté en sous-champs autonomes, chacun régi par ses propres logiques. L'Union européenne ne se limite pas à retranscrire les rapports de force interétatiques ; elle constitue un niveau de décision

autonome où s'affrontent et se négocient les intérêts des États, des forces politiques et des acteurs financiers, sous l'influence d'experts disposant d'un accès privilégié aux données financières.

Dans ce cadre, l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) illustre la professionnalisation croissante du personnel de la régulation, avec une forte concentration des parcours académiques dans le droit et l'économie-finance. La diversité géographique des études renforce son identité européenne et sa capacité à évoluer dans un cadre transnational. Les carrières des membres de l'ESMA révèlent une prédominance des trajectoires publiques, avec des passages fréquents par des institutions européennes ou nationales, ce qui vise à garantir une certaine neutralité, notamment à travers des politiques de transparence et de gestion des conflits d'intérêts. Toutefois, la question du pantoufle et des interactions constantes entre le régulateur et le secteur régulé soulève des interrogations quant à son indépendance. L'accès limité aux déclarations d'intérêts met en lumière un besoin de transparence accrue pour préserver la légitimité de l'agence ou tout du moins pose la question de l'effectivité de cette transparence.

Enfin, la domination des grandes firmes financières dans la régulation européenne constitue un enjeu central. Leur supériorité en expertise et en ressources humaines leur confère une influence majeure, rendant difficile l'adoption de mesures allant à l'encontre de leurs intérêts. La capacité de ces firmes à attirer les experts de la régulation et leur omniprésence dans les processus décisionnels les positionnent en acteurs dominants. Cependant, ces résultats ne sont pas forcément visibles parmi les individus travaillant au sein de l'ESMA (puisque justement, le passage au sein des grandes firmes financières se fait après avoir eu le rôle de régulateur).

Dans son travail *Étudiant la réalisation de la régulation financière européenne MiFID II*, Yiorgos Vassalos montre que la composition de l'équipe chargée d'élaborer les normes de MiFID II au sein de l'ESMA met en lumière une forte influence du secteur financier privé. Dix-sept des vingt-quatre rédacteurs des normes sont d'anciens employés de banques, de sociétés de gestion d'actifs ou d'organisations de lobbying, et aucun ne provient d'ONG ou d'associations d'investisseurs de détail. Cette asymétrie renforce une dépendance cognitive et informationnelle d'ESMA vis-à-vis des acteurs. Par rapport à ce travail d'analyse, nos résultats sont moins marqués, et une majorité des individus observés ont des carrières majoritairement publiques, avec un passage significatif par des institutions européennes ou nationales avant d'intégrer l'agence régulée, qui fournissent des données souvent biaisées sans mécanisme de vérification systématique.

## **Conclusion**

L'analyse de la composition du personnel de l'ESMA met en évidence plusieurs dynamiques, reflétant à la fois des tendances structurelles et des spécificités propres à l'agence.

D'un point de vue démographique, l'équilibre entre les sexes est relativement respecté, notamment au sein des postes à responsabilité, illustrant une ouverture plus marquée du secteur financier aux femmes par rapport à d'autres domaines comme la cybersécurité ou l'aviation. Par ailleurs, le niveau académique élevé du personnel, marqué par une forte présence de diplômés de master et une moindre proportion de docteurs, confirme le positionnement de l'agence dans un environnement professionnel exigeant mais accessible sans formation doctorale systématique.

L'étude des parcours académiques et professionnels révèle également une forte concentration dans les domaines du droit et de l'économie-finance, lesquels s'avèrent être les plus pertinents pour accéder aux plus hautes fonctions. En outre, la diversité géographique des études souligne une internationalisation croissante du personnel, renforçant l'identité européenne de l'agence et sa capacité à évoluer dans un cadre transnational.

Enfin, les trajectoires professionnelles des membres de l'ESMA témoignent d'une prédominance des carrières publiques, avec un passage significatif par des institutions européennes ou nationales avant d'intégrer l'agence. Cette tendance, couplée à des politiques de transparence et de gestion des conflits d'intérêts, vise à garantir une certaine neutralité de l'agence.

Toutefois, la question du pantoufle et du rôle exact de l'ESMA en tant que régulateur reste ouverte, notamment face aux interactions constantes entre le secteur régulé et ses régulateurs. Le fait que seulement deux déclarations d'intérêts soient disponibles pose également la question du rapport au domaine régulé. Une plus grande transparence de l'ensemble du parcours professionnel des fonctionnaires de l'ESMA permettrait de réaffirmer l'agence aux questions de pantoufle.

Ainsi, l'ESMA apparaît comme une agence marquée par une forte professionnalisation de son personnel, ancrée dans une dynamique européenne et soucieuse de préserver son indépendance, tout en restant intégrée aux logiques du secteur financier.

## **Bibliographie:**

### Académique:

- Georgakakis, D. et Vauchez, A. (2015) . Chapitre 10. Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe. Sous la direction de Siméant-Germanos, J.(dir.), Dans Guide de l'enquête globale en sciences sociales. ( p. 197 -217 ). CNRS Éditions.
- Vassalos, Y. (2021) . Yiorgos Vassalos,L'Europe de la finance – Enquête sur la production de la régulation financière européenne (le cas de MiFID 2, 2009-2017)*Revue Française de Socio-Économie*, n° 26(1), X-X.
- Vassalos, Y. (2024) . Quand les revolving doors freinent la réforme européenne sur la transparence des transactions financières. *Politix*, n° 146(2), 107-129.

### Presse:

- Collombat, B (2017) “Du public au privé : le grand manège des hauts fonctionnaires”, Radio France, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/du-public-au-prive-le-grand-manege-des-hauts-fonctionnaires-2034171>

### autres:

- Déclaration d'intérêt de Vanessa Ross: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/esma\\_doi\\_ross.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/esma_doi_ross.pdf)
- Déclaration d'intérêt de Natasha Cazenave: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/doi\\_cazenave.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/doi_cazenave.pdf)
- Déclaration de confidentialité de Vanessa Ross: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/doi\\_redacted.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/doi_redacted.pdf)
- Déclaration de confidentialité de Natasha Cazenave: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/template\\_1\\_confidentiality\\_undertaking\\_cazenave.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/template_1_confidentiality_undertaking_cazenave.pdf)