

L'agencification dans l'Union européenne : Formes, limites et évolutions

Introduction

L'agencification constitue un phénomène majeur de transformation de l'architecture institutionnelle européenne depuis les années 1990. Ce processus, qui consiste en la création d'entités autonomes chargées de missions spécialisées, reflète une évolution vers une gouvernance plus technique et décentralisée au sein de l'Union européenne. Cette contribution examine les différentes formes d'agencification, leurs fondements juridiques, ainsi que les limites imposées par la jurisprudence européenne, particulièrement l'arrêt Meroni et ses développements ultérieurs.

I. Les fondements conceptuels de l'agencification européenne

A. Approche par les sciences administratives

1. La perspective d'Edoardo Ongaro : l'agencification comme mode de gouvernance

Les travaux d'Edoardo Ongaro sur l'administration publique européenne offrent une grille d'analyse particulièrement éclairante pour comprendre l'agencification. Selon Ongaro, l'agencification s'inscrit dans une logique de "New Public Management" (NPM) adapté au contexte européen, caractérisé par :

- **La séparation fonctionnelle** entre formulation des politiques et leur mise en œuvre
- **L'autonomisation managériale** des entités d'exécution
- **La spécialisation sectorielle** permettant une expertise approfondie
- **L'orientation vers les résultats** plutôt que vers les procédures

Cette approche met l'accent sur l'efficacité administrative et la responsabilisation des gestionnaires, tout en maintenant un contrôle stratégique par les institutions politiques.

2. Les apports de Hussein Kassim : l'agencification dans la gouvernance multiniveaux

Hussein Kassim, dans ses recherches sur la gouvernance européenne, analyse l'agencification comme un mécanisme d'adaptation institutionnelle face à la complexité de la gouvernance multiniveaux. Ses travaux mettent en évidence :

- **L'hybridation institutionnelle** : les agences européennes combinent des logiques nationales et supranationales
- **La gestion de l'expertise** : elles constituent des réseaux d'expertise transnationaux
- **La médiation entre niveaux** : elles facilitent la coordination entre niveau européen et national
- **L'adaptation aux contraintes politiques** : elles permettent de contourner certains blocages institutionnels

B. Définition et caractéristiques générales

L'agencification désigne le processus par lequel des fonctions traditionnellement exercées par l'administration centrale sont transférées à des entités spécialisées jouissant d'une autonomie relative. Dans le contexte européen, ce phénomène s'inscrit dans une logique de spécialisation technique et de rapprochement des citoyens par la création d'organismes déconcentrés.

C. La transformation démographique du personnel européen (2004-présent)

1. La réforme du statut des fonctionnaires de 2004

La réforme du statut des fonctionnaires européens de 2004 marque un tournant décisif dans la gestion des ressources humaines des institutions européennes. Cette réforme, motivée par des considérations d'efficacité et de maîtrise des coûts, introduit des modifications substantielles qui accompagnent et facilitent le processus d'agencification.

Les principales innovations statutaires :

- Introduction de la catégorie des agents contractuels (AC) aux côtés des fonctionnaires et agents temporaires
- Flexibilisation des conditions de recrutement et d'emploi
- Adaptation des grilles salariales et des conditions de carrière
- Création de nouveaux profils professionnels adaptés aux besoins techniques

2. L'émergence des agents contractuels et la création d'une nouvelle catégorie d'agents temporaires (2004-2014)

L'introduction des agents contractuels en 2004 répond à des besoins spécifiques liés à l'agencification, complétée par la réforme de 2014 qui institutionnalise le profil "vagabond" :

Caractéristiques des agents contractuels (2004) :

- **Flexibilité de recrutement** : procédures simplifiées par rapport aux fonctionnaires
- **Spécialisation technique** : recrutement ciblé sur des compétences spécifiques
- **Adaptabilité** : contrats de durée déterminée renouvelables
- **Coût maîtrisé** : conditions salariales et sociales différenciées

La révolution de 2014 : institutionnalisation des agents temporaires d'agences

La modification du Régime applicable aux autres agents (RAA) en 2014 marque un tournant décisif avec l'ajout du paragraphe f de l'annexe 2, qui définit comme agent temporaire :

"L'agent engagé en vue d'occuper un emploi compris dans le tableau des effectifs annexé à la section du budget afférente à une agence telle que visée à l'article 1er bis, paragraphe 2, du statut, et auquel les autorités budgétaires ont conféré un caractère temporaire, à l'exception des directeurs et directeurs adjoints

d'une agence, visés dans l'acte de l'Union portant création de l'agence, et les fonctionnaires détachés dans une agence dans l'intérêt du service."

Portée de cette innovation juridique :

- **Création d'une catégorie hybride** entre agents contractuels et fonctionnaires
- **Statut plus avantageux** que les agents contractuels (conditions proches des fonctionnaires)
- **Flexibilité maintenue** pour les agences (caractère temporaire)
- **Exclusion des postes de direction** (maintien du contrôle institutionnel)

Répartition géographique et fonctionnelle post-2014 :

- Concentration massive dans les agences et offices européens
- Présence réduite dans les institutions centrales
- Spécialisation dans les fonctions techniques et opérationnelles de niveau intermédiaire à élevé
- Constitution d'un vivier de cadres moyens et supérieurs mobiles inter-agences

3. L'émergence d'un nouveau profil professionnel : le "collaborateur européen agencifié" post-2014

L'expérience pratique de l'agencification depuis 2004, consolidée par la réforme de 2014, révèle l'émergence d'un profil professionnel inédit dans l'administration européenne, incarné par les agents contractuels et les nouveaux agents temporaires d'agences :

Caractéristiques du profil "vagabond" renforcé par la réforme de 2014 :

- **Flexibilité d'emploi recherchée** : préférence pour les contrats permettant une évolution rapide, facilitée par le nouveau statut d'agent temporaire
- **Expertise de la culture des agences** : maîtrise des codes, pratiques et méthodes de travail spécifiques aux structures agencifiées
- **Mobilité inter-agences institutionnalisée** : la réforme de 2014 facilite la circulation entre agences avec un statut plus attractif
- **Mentalité entrepreneuriale renforcée** : approche orientée résultats avec des conditions statutaires améliorées

Impact de la régularisation des contrats de longue durée sur les tendances de recrutement :

La régularisation progressive des contrats de longue durée pour les agents temporaires d'agences introduit une **tension paradoxale** dans le modèle d'agencification :

Évolution vers la stabilisation :

- **Sécurisation des parcours** : les agents temporaires bénéficiant de contrats régularisés tendent à rechercher la stabilité plutôt que la mobilité

- **Modification des motivations professionnelles** : passage d'une logique de développement par la mobilité vers une logique de spécialisation approfondie
- **Concurrence avec le profil "vagabond"** : émergence d'un profil "sédentaire mais flexible" au sein des agences

Segmentation du marché du travail dans les agences :

- **Agents temporaires "stabilisés"** : contrats régularisés, expertise sectorielle approfondie, mobilité réduite
- **Agents temporaires "nomades"** : maintien du profil vagabond, rotation inter-agences, expertise transversale
- **Stratification hiérarchique** : les postes régularisés tendant vers l'encadrement intermédiaire et supérieur

Conséquences sur les stratégies de recrutement des agences :

- **Dualisation des politiques RH** : recrutement ciblé selon le profil recherché (stabilité vs mobilité)
- **Planification à long terme facilitée** : capacité de développement de projets sur plusieurs années avec des équipes stabilisées
- **Risque de rigidification** : possible perte de la flexibilité initialement recherchée par l'agencification
- **Nouveau défi de gestion des carrières** : nécessité de développer des perspectives d'évolution pour les agents stabilisés

Similitudes avec le modèle multinational : Ce nouveau profil, renforcé par la réforme de 2014, présente des analogies encore plus marquées avec les cadres des grandes sociétés multinationales :

- **Nomadisme professionnel valorisé** : succession de postes dans différentes entités du réseau avec un statut reconnu
- **Culture transnationale institutionnalisée** : adaptation rapide aux environnements multiculturels avec sécurité statutaire
- **Compétences managériales transversales** : capacité d'intervenir sur différents projets et secteurs à des niveaux de responsabilité élevés
- **Réseautage horizontal professionnel** : développement de réseaux de cadres trans-agences

4. La coordination RH inter-agences : un modèle de gouvernance administrative informelle institutionnalisé par la réforme de 2014

Émergence d'une "méta-organisation" RH renforcée : L'ensemble des agences européennes tend à fonctionner comme une grande entité multinationale en matière de gestion des ressources humaines, facilité par la création de la catégorie d'agent temporaire d'agence :

- **Marché interne du travail sophistiqué** : circulation fluide du personnel entre agences avec des statuts harmonisés
- **Standards RH convergents** : harmonisation spontanée accélérée par l'uniformisation statutaire
- **Réseaux professionnels transversaux institutionnalisés** : reconnaissance officielle des communautés de pratique inter-agences
- **Culture managériale commune légitimée** : développement d'une identité professionnelle partagée soutenue par un cadre statutaire

Coordination par accords administratifs facilitée par l'harmonisation statutaire : Contrairement aux institutions centrales, la coordination inter-agences s'opère principalement par des mécanismes informels, mais désormais facilités par l'harmonisation des statuts :

- **Mémoires d'entente** entre directeurs d'agences pour la gestion coordonnée des agents temporaires
- **Accords de coopération** systématisés en matière de recrutement et de mobilité
- **Partage institutionnalisé de bonnes pratiques** RH avec des standards communs
- **Réseaux de responsables RH** développant des politiques coordonnées

Impact de la réforme de 2014 sur la gouvernance informelle :

- **Légitimation du modèle** : reconnaissance statutaire du caractère temporaire comme choix stratégique
- **Simplification des échanges** : facilitation de la mobilité par l'harmonisation des conditions
- **Professionnalisation des réseaux** : développement de communautés managériales de haut niveau
- **Efficacité opérationnelle renforcée** : capacité accrue de réaction rapide aux besoins sectoriels

Cette approche contourne délibérément les lourdeurs du cadre juridique traditionnel tout en bénéficiant d'une légitimité statutaire renforcée, privilégiant l'efficacité opérationnelle sur la rigueur administrative classique.

D. Les implications de la transformation statutaire pour l'agencification

1. L'instrumentalisation des agents contractuels au service de l'agencification

La catégorie des agents contractuels apparaît comme un outil privilégié pour peupler les nouvelles structures agencifiées :

Avantages pour les agences :

- Recrutement rapide et ciblé sur des compétences spécifiques
- Flexibilité dans la gestion des effectifs
- Coûts de personnel maîtrisés

- Adaptation aux fluctuations d'activité

Conséquences organisationnelles :

- Développement d'une culture administrative spécifique aux agences
- Différenciation croissante entre personnel des institutions centrales et des agences
- Émergence de réseaux professionnels transnationaux spécialisés

2. La segmentation du marché du travail européen et l'émergence du profil "vagabond"

Cette évolution crée une segmentation du marché du travail de l'administration européenne avec l'émergence d'un troisième segment :

Segment "central" :

- Dominé par les fonctionnaires permanents
- Fonctions de conception et de direction politique
- Carrières longues et sécurisées
- Localisation principalement à Bruxelles et Luxembourg

Segment "périphérique" traditionnel :

- Agents contractuels en missions d'appui
- Fonctions techniques spécialisées et localisées
- Carrières stables dans une agence donnée
- Expertise sectorielle approfondie

Nouveau segment "nomade" institutionnalisé mais en évolution (post-2014) :

- Agents contractuels et **agents temporaires d'agences** avec **double profil émergent** : "vagabonds" vs "stabilisés"
- **Tension entre mobilité stratégique et sécurisation des parcours** due à la régularisation des contrats longue durée
- Expertise transversale en management d'agences **concurrencée par la spécialisation sectorielle approfondie**
- Réseaux professionnels étendus **versus développement de l'expertise locale et sectorielle**

Caractéristiques du profil en mutation (post-régularisation) :

- **Bifurcation des stratégies de carrière** : choix entre nomadisme assumé et stabilisation dans une agence
- **Expertise en gouvernance agencifiée diversifiée** : gouvernance transversale vs gouvernance sectorielle spécialisée

- **Adaptabilité culturelle modulée** : maintien pour les "nomades", spécialisation culturelle pour les "stabilisés"
- **Réseautage stratégique segmenté** : réseaux trans-agences vs réseaux sectoriels et nationaux approfondis

3. Le modèle "multinational" de la coordination inter-agences

Analogie avec les grandes sociétés multinationales : Le réseau des agences européennes développe des caractéristiques similaires aux grandes firmes multinationales :

- **Marché interne du travail globalisé** : circulation des talents à l'échelle du réseau
- **Culture d'entreprise transnationale** : valeurs et pratiques partagées au-delà des frontières organisationnelles
- **Management par projet** : organisation matricielle privilégiant l'efficacité sur la hiérarchie
- **Flexibilité organisationnelle** : adaptation rapide aux évolutions sectorielles et technologiques

Gouvernance RH informelle : La coordination entre agences s'opère principalement par des mécanismes informels :

- **Réseaux de directeurs** développant des stratégies RH convergentes
- **Communautés de pratique** entre responsables RH des différentes agences
- **Benchmarking systématique** des pratiques de recrutement et de gestion
- **Mobilité organisée** par des accords bilatéraux entre agences

Cette gouvernance contourne délibérément les contraintes du cadre juridique européen pour privilégier l'efficacité opérationnelle et la flexibilité managériale.

3. Les enjeux de cohésion, d'identité administrative et de gouvernance informelle

Cette transformation soulève des questions importantes qui dépassent les enjeux traditionnels :

Cohésion administrative face à la fragmentation :

- Risque de fragmentation de l'administration européenne entre trois segments distincts
- Émergence d'une "super-structure" informelle de coordination inter-agences
- Difficultés de communication entre les différentes cultures administratives (centrale, périphérique, nomade)
- Défis de maintien d'une vision d'ensemble de l'action publique européenne

Identité professionnelle et nouvelles loyautés :

- Développement d'une identité professionnelle "européenne agencifiée" distincte de l'identité fonctionnaire traditionnelle

- Émergence de loyautés horizontales (réseau d'agences) concurrençant les loyautés verticales (institutions)
- Questions de reconnaissance et de valorisation des parcours "vagabonds"
- Tension entre expertise spécialisée et vision généraliste de l'administration

Gouvernance informelle et contournement du droit :

- Développement d'une gouvernance RH par accords administratifs contournant le cadre juridique statutaire
- Émergence de pratiques managériales inspirées du secteur privé
- Questions de légitimité démocratique des mécanismes informels de coordination
- Risques de dérive vers une logique purement managériale au détriment des principes du service public

Implications pour le contrôle démocratique :

- Difficultés de contrôle parlementaire sur des réseaux informels de coordination
- Opacité des mécanismes de gouvernance RH inter-agences
- Questions sur la responsabilité politique des choix de gestion du personnel
- Nécessité d'adapter les mécanismes de contrôle aux nouvelles réalités administratives

II. L'analyse par les sciences administratives : cadres théoriques et empiriques

A. Le cadre théorique de l'agencification selon Ongaro et l'extension aux institutions consultatives

1. L'agencification comme réponse aux défaillances bureaucratiques : une approche élargie

Edoardo Ongaro conceptualise l'agencification européenne comme une réponse aux limites des structures bureaucratiques traditionnelles webériennes. Cette approche peut être étendue aux institutions consultatives comme le CESE et le CdR :

La différenciation fonctionnelle élargie : L'agencification permet de séparer non seulement les fonctions de conception politique des fonctions d'exécution, mais aussi de spécialiser la fonction consultative selon les secteurs (économique et social) ou les niveaux territoriaux (régional et local).

L'autonomisation contrôlée institutionnalisée : Les comités consultatifs, comme les agences, bénéficient d'une autonomie organisationnelle tout en restant soumis à des mécanismes de contrôle institutionnel (nomination par les États, budget européen).

L'adaptation contextuelle représentative : L'agencification permet d'adapter les structures administratives non seulement aux spécificités sectorielles mais aussi aux exigences de représentativité démocratique et territoriale.

2. Les typologies d'agences selon Ongaro : intégration des institutions consultatives

Ongaro propose une classification des agences européennes basée sur leur degré d'autonomie et leurs fonctions, qui peut être étendue pour inclure les comités consultatifs :

- **Institutions consultatives spécialisées** : autonomie représentative, fonctions de consultation sectorielle ou territoriale (CESE, CdR)
- **Agences exécutives** : autonomie limitée, fonctions d'exécution pure
- **Agences réglementaires** : autonomie étendue, fonctions quasi-réglementaires
- **Agences d'information** : autonomie technique, fonctions de collecte et d'analyse
- **Agences de coordination** : autonomie relationnelle, fonctions de médiation

Cette typologie élargie révèle que les institutions consultatives s'inscrivent dans un **continuum d'agencification** qui va de la consultation spécialisée à l'exécution opérationnelle.

B. L'approche de Hussein Kassim : l'agencification dans la gouvernance multiniveaux incluant la dimension consultative

1. Les institutions consultatives comme interfaces dans la gouvernance multiniveaux

Hussein Kassim analyse les agences européennes comme des interfaces entre les différents niveaux de gouvernance. Cette approche s'applique parfaitement aux comités consultatifs qui constituent des **interfaces représentatives** :

La médiation verticale consultative : Le CESE et le CdR facilitent la représentation des intérêts sectoriels et territoriaux au niveau européen, créant des ponts entre les échelons local, national et européen.

L'intégration horizontale représentative : Ces comités permettent la coordination entre différents secteurs (économique, social) et territoires (régions, collectivités locales) au sein de l'espace européen.

La gestion des réseaux représentatifs : Les comités constituent des nœuds dans les réseaux transnationaux de représentation d'intérêts et de coopération inter-territoriale.

2. L'hybridation institutionnelle étendue

Kassim souligne que les agences européennes représentent une forme d'hybridation institutionnelle. Cette analyse s'étend aux comités consultatifs qui combinent :

- Des logiques **consultatives et représentatives**
- Des approches **sectorielles et territoriales**
- Des mécanismes de **légitimité technique et démocratique**
- Des cultures **administratives et politiques** différentes

Cette hybridation révèle que l'agencification ne se limite pas aux structures opérationnelles mais englobe l'ensemble des innovations institutionnelles européennes visant à améliorer la gouvernance multinationale.

C. L'analyse de Deirdre Curtin : agences non-majoritaires et déficit démocratique

1. La conceptualisation des agences non-majoritaires selon Curtin

L'analyse de Deirdre Curtin dans son article fondamental "Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Networks: What Democratic Deficit?" (2005) apporte une contribution théorique essentielle à la compréhension de l'agencification européenne. Curtin développe le concept d'agences "non-majoritaires" qui enrichit considérablement l'analyse des sciences administratives.

Définition des agences non-majoritaires : Selon Curtin, ces organismes sont "établis afin d'exécuter des tâches définies de manière relativement autonome au niveau européen". Cette autonomie les place en dehors des mécanismes traditionnels de contrôle majoritaire, créant une tension structurelle avec les principes démocratiques classiques.

Caractéristiques distinctives identifiées par Curtin :

- **Autonomie relative** : capacité d'action indépendante des instructions politiques directes
- **Expertise technique** : légitimité fondée sur la compétence plutôt que sur l'élection
- **Isolement des pressions électorales** : protection contre les fluctuations politiques à court terme
- **Responsabilité différée** : mécanismes de contrôle indirect et ex post

2. La problématique du déficit démocratique selon Curtin

La question centrale posée par Curtin : "Comment cela affecte-t-il les principes sous-jacents d'équilibre des pouvoirs entre les institutions selon la conception originelle du traité ?" Cette interrogation révèle l'enjeu constitutionnel fondamental de l'agencification.

Les trois dimensions du défi démocratique identifiées :

Dimension institutionnelle :

- **Bouleversement de l'équilibre des pouvoirs** : les agences échappent partiellement au contrôle des institutions élues
- **Création de nouveaux centres de pouvoir** : émergence d'une "technocratie européenne"
- **Affaiblissement du lien démocratique** : distance accrue entre citoyens et décideurs effectifs

Dimension de contrôle principal-agent : Curtin pose la question cruciale : "Comment la Commission et le Conseil en tant que mandants s'assurent-ils que leurs agents ne dérivent pas loin des mandants ?" Cette problématique révèle les difficultés de supervision démocratique des agences.

Dimension de responsabilité (accountability) : "Dans quelle mesure peut-on parler de mécanismes de responsabilité (politique, administrative et publique) dans la conception institutionnelle et les pratiques

subséquentes des agences décentralisées non-majoritaires de l'Union européenne ?"

3. Les mécanismes de responsabilité émergents analysés par Curtin

Responsabilité politique :

- **Contrôle parlementaire adapté** : développement de nouvelles formes de supervision par le Parlement européen
- **Responsabilité ministérielle indirecte** : maintien du lien via les ministres nationaux dans les conseils d'administration
- **Contrôle budgétaire** : utilisation de la procédure de décharge comme mécanisme de contrôle

Responsabilité administrative :

- **Audit interne et externe** : développement de mécanismes de contrôle professionnel
- **Évaluation périodique** : obligation d'évaluations externes régulières
- **Standards de performance** : définition d'indicateurs de performance mesurables

Responsabilité publique :

- **Transparence renforcée** : obligation de publication de documents et de données
- **Consultation des parties prenantes** : mécanismes de participation de la société civile
- **Accès à l'information** : application du règlement sur l'accès aux documents

4. L'apport théorique de Curtin à l'analyse de l'agencification

Dépassement de l'approche binaire : Curtin dépasse l'opposition simpliste entre "démocratique" et "non-démocratique" pour proposer une analyse nuancée des différentes formes de légitimité et de responsabilité.

Concept de "practices of public accountability" : Curtin identifie l'émergence de nouvelles pratiques de responsabilité publique qui compensent partiellement l'affaiblissement des mécanismes traditionnels de contrôle démocratique.

Analyse contextuelle : L'approche de Curtin replace l'agencification européenne dans le contexte plus large des transformations de la gouvernance contemporaine, montrant que ce phénomène n'est pas spécifique à l'UE.

5. Implications pour l'analyse de l'agencification contemporaine

Validation empirique des intuitions de Curtin : Les développements ultérieurs (réformes statutaires de 2004 et 2014, émergence des BoAs, recours aux consultants) confirment largement les analyses de Curtin sur la tendance à l'autonomisation et les défis démocratiques qui en résultent.

Extension aux nouvelles formes d'agencification : Le cadre conceptuel de Curtin s'applique parfaitement aux évolutions récentes :

- **Profil "vagabond"** : nouvelle forme de technocratie européenne mobile
- **BoAs** : autonomisation quasi-judiciaire poussée
- **Consultants externes** : externalisation de l'expertise échappant aux contrôles traditionnels

Pertinence pour l'analyse des Boards of Appeal : Les BoAs représentent l'aboutissement logique des tendances identifiées par Curtin : autonomie maximale, expertise technique pointue, et défis démocratiques accentués par leur fonction quasi-judiciaire.

III. La typologie des formes d'agencification

A. Les agences exécutives et la nouvelle donne statutaire : justifications originelles du Règlement CE 58/2003

1. Les justifications fondamentales de la création des agences exécutives (2003)

Le Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives révèle les justifications originelles de cette forme d'agencification. L'analyse des considérants de ce règlement fondateur éclaire les motivations profondes de l'agencification exécutive :

Justification par l'accroissement des programmes européens : Le considérant (1) constate qu'"un nombre croissant de programmes dans divers domaines a été établi en faveur de différentes catégories de bénéficiaires, dans le cadre des actions prévues à l'article 3 du traité", révélant que l'agencification répond à une expansion quantitative des politiques européennes.

Justification par la concentration sur les missions institutionnelles : Le considérant (4) énonce que "pour pouvoir assumer pleinement ses responsabilités devant les citoyens, la Commission doit se concentrer par priorité sur ses missions institutionnelles. Dès lors, il convient qu'elle puisse déléguer certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires à des entités tierces". Cette justification révèle une logique de recentrage institutionnel.

Justification par l'efficacité opérationnelle : Le même considérant précise que "l'externalisation de certaines tâches de gestion peut d'ailleurs constituer un moyen d'atteindre avec plus d'efficacité les objectifs poursuivis par ces programmes communautaires", établissant un lien direct entre agencification et performance administrative.

2. L'analyse coûts-avantages comme condition préalable obligatoire

Le règlement instaure une **conditionnalité stricte** pour la création d'agences exécutives :

Facteurs d'évaluation obligatoires : L'article 3 stipule que l'analyse coûts/avantages doit prendre en compte "l'identification des tâches justifiant une externalisation, l'évaluation des bénéfices et des coûts, y compris ceux induits par le contrôle, la coordination et l'impact sur les ressources humaines, les

économies éventuelles dans le cadre du budget général de l'Union européenne, l'efficacité et la flexibilité dans la mise en oeuvre des tâches externalisées, la simplification des procédures utilisées, la proximité de l'action externalisée des bénéficiaires finaux, la visibilité de la Communauté en tant que promotrice du programme communautaire concerné et le maintien d'un niveau approprié de savoir-faire à l'intérieur de la Commission".

Cette liste exhaustive révèle une **approche rationalisatrice** cherchant à objectiver les décisions d'agencification selon des critères d'efficience administrative.

3. Les limites constitutionnelles explicites

Le règlement établit des **garde-fous constitutionnels** clairs :

Respect du système institutionnel : Le considérant (5) précise que "l'externalisation des tâches de gestion doit toutefois respecter les limites découlant du système institutionnel créé par le traité. Cela implique que ne peuvent pas faire l'objet d'externalisation les missions qui sont attribuées par le traité aux institutions et qui impliquent l'exercice d'une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques".

Exclusion des tâches politiques : L'article 6 réitère que la Commission peut charger l'agence exécutive "de toute tâche d'exécution d'un programme communautaire, à l'exception des tâches qui impliquent une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques".

4. La transformation du recrutement anticipée dès 2003

Innovation dans la gestion des ressources humaines : L'article 18 prévoit déjà une approche flexible : "Le personnel de l'agence exécutive est composé, d'une part, de fonctionnaires communautaires mis en position de détachement par les institutions, affectés à l'agence exécutive en qualité d'agents temporaires pour y occuper des postes de responsabilité, et d'agents temporaires directement recrutés par l'agence exécutive ainsi que, d'autre part, d'autres agents recrutés par l'agence exécutive sur contrat renouvelable".

Cette disposition préfigure les évolutions ultérieures vers la flexibilisation statutaire et anticipe la création du profil "vagabond" institutionnalisé en 2014.

2. Les agences réglementaires et la spécialisation du personnel

Ces agences, disposant de pouvoirs quasi-réglementaires, développent des stratégies RH spécifiques :

Profils recherchés :

- Experts sectoriels de haut niveau
- Professionnels avec expérience du secteur privé
- Spécialistes des réglementations nationales et européennes

Modèles organisationnels :

- Équipes multidisciplinaires combinant expertise technique et juridique
- Réseaux d'experts nationaux et européens
- Partenariats avec le monde académique et professionnel

3. Les agences d'information et de coordination : nouveaux modèles RH

Enjeux de gestion des carrières dans un contexte de régularisation :

- Développement de **parcours professionnels duaux** : filières nomades vs filières spécialisées
- Adaptation des **systèmes d'évaluation** aux différents profils (mobilité vs expertise sectorielle)
- Gestion des **tensions entre équipes mobiles et stabilisées** au sein des agences
- Redéfinition des **critères de promotion** intégrant les deux logiques professionnelles

Innovation dans les pratiques de recrutement post-régularisation :

- **Segmentation assumée** du recrutement selon les besoins : postes "nomades" vs postes "ancrés"
- Développement d'outils de **profilage des candidats** selon leur appétence pour la mobilité
- Création de **parcours de formation différenciés** : management transversal vs expertise sectorielle
- **Partenariats ciblés** : secteur privé pour les nomades, universités/centres de recherche pour les spécialistes

B. L'agencification interne : le phénomène des "quasi-agences" intra muros

1. Conceptualisation de l'agencification interne

L'agencification interne représente une forme particulière et souvent négligée du phénomène d'agencification européenne. Contrairement à l'agencification externe qui crée des entités juridiquement distinctes, l'agencification interne procède par **autonomisation fonctionnelle** au sein même des institutions européennes, créant des "quasi-agences" qui conservent leur intégration juridique tout en développant une autonomie administrative substantielle.

Caractéristiques distinctives de l'agencification interne :

- **Autonomie fonctionnelle sans personnalité juridique distincte** : les entités restent juridiquement intégrées dans l'institution mère
- **Spécialisation technique poussée** : concentration sur des fonctions administratives ou techniques spécifiques
- **Autonomie budgétaire relative** : gestion de budgets dédiés avec une certaine flexibilité
- **Organisation matricielle** : structures transversales aux directions générales traditionnelles
- **Culture organisationnelle spécifique** : développement d'une identité professionnelle distincte

2. Les offices de gestion : paradigme de l'agencification interne

L'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) : Le PMO constitue l'exemple le plus abouti d'agencification interne au sein des institutions européennes. Créé pour centraliser la gestion des droits individuels du personnel de toutes les institutions européennes, le PMO illustre parfaitement la logique de spécialisation fonctionnelle.

Mission et organisation du PMO :

- **Centralisation des fonctions RH transversales** : gestion des pensions, assurances, prestations familiales
- **Service inter-institutionnel** : dessert l'ensemble des institutions européennes
- **Expertise technique spécialisée** : développement de compétences pointues en gestion actuarielle et administrative
- **Autonomie opérationnelle** : procédures et méthodes de travail spécifiques
- **Système d'information intégré** : développement d'outils informatiques dédiés

Évolution organisationnelle du PMO : Le PMO a progressivement développé une autonomie croissante qui en fait une véritable quasi-agence :

- **Direction spécialisée** : équipe de direction dédiée avec expertise technique
- **Budget de fonctionnement spécifique** : allocation budgétaire distincte et gestion autonome
- **Procédures standardisées** : développement de processus administratifs uniformisés
- **Relations client-fournisseur** : logique de service aux autres institutions
- **Indicateurs de performance** : systèmes de mesure de l'efficacité spécifiques

3. L'Office Infrastructure et Logistique Bruxelles (OIB) : spécialisation immobilière

Fonctions et organisation de l'OIB : L'OIB représente une autre forme d'agencification interne, spécialisée dans la gestion immobilière et logistique des institutions européennes à Bruxelles.

Domaines de compétence :

- **Gestion immobilière centralisée** : administration du patrimoine immobilier européen
- **Services logistiques intégrés** : maintenance, sécurité, services généraux
- **Planification stratégique** : développement de la politique immobilière européenne
- **Coordination inter-institutionnelle** : harmonisation des pratiques de gestion

Caractéristiques d'autonomisation :

- **Expertise technique spécialisée** : compétences en gestion immobilière, architecture, sécurité
- **Partenariats externes** : relations avec les prestataires privés et les autorités locales
- **Budget d'investissement** : gestion de montants financiers substantiels
- **Planification à long terme** : horizon de décision dépassant les cycles politiques

4. L'Office Infrastructure et Logistique Luxembourg (OIL) : déclinaison géographique

Spécificités de l'OIL : L'OIL constitue la déclinaison luxembourgeoise de l'agencification interne pour les questions immobilières et logistiques.

Adaptation au contexte luxembourgeois :

- **Interface avec les autorités nationales :** relations privilégiées avec le gouvernement luxembourgeois
- **Gestion du protocole de siège :** application des accords institutionnels spécifiques
- **Coordination avec les autres organismes européens :** Banque européenne d'investissement, Cour de justice
- **Développement urbain intégré :** participation à la planification du quartier européen

5. Autres formes d'agencification interne

Services inter-institutionnels spécialisés :

- **Office européen de sélection du personnel (EPSO) :** centralisation du recrutement européen
- **Office des publications de l'Union européenne (OP) :** gestion de l'édition officielle européenne
- **Service européen pour l'action extérieure (SEAE) :** bien qu'ayant un statut particulier, présente des caractéristiques d'agencification interne

Unités spécialisées transversales :

- **Centres de services partagés :** mutualisation de fonctions administratives
- **Unités d'audit interne :** fonctions de contrôle spécialisées
- **Cellules de gestion de crise :** structures d'urgence avec autonomie opérationnelle

6. Mécanismes d'autonomisation dans l'agencification interne

Autonomie budgétaire progressive :

- **Budgetisation séparée :** lignes budgétaires dédiées aux offices
- **Gestion décentralisée :** délégation de pouvoirs d'ordonnancement
- **Facturation interne :** systèmes de coûts et de tarification entre institutions
- **Optimisation des ressources :** recherche d'efficience et d'économies d'échelle

Autonomie organisationnelle :

- **Structures hiérarchiques spécifiques :** organigrammes adaptés aux missions
- **Procédures de travail dédiées :** méthodes et processus spécialisés
- **Systèmes d'information intégrés :** outils informatiques propres

- **Politiques de ressources humaines adaptées** : gestion du personnel spécialisée

Autonomie relationnelle :

- **Relations inter-institutionnelles** : interfaces avec l'ensemble des institutions
- **Partenariats externes** : collaboration avec acteurs privés et publics
- **Réseaux professionnels** : participation à des associations sectorielles
- **Coopération internationale** : échanges avec homologues d'autres organisations

7. Avantages et défis de l'agencification interne

Avantages organisationnels :

- **Économies d'échelle** : mutualisation des coûts et des ressources
- **Spécialisation technique** : développement d'expertise pointue
- **Standardisation des pratiques** : harmonisation inter-institutionnelle
- **Flexibilité opérationnelle** : adaptation rapide aux besoins

Défis de gestion :

- **Coordination institutionnelle** : articulation avec les directions générales
- **Contrôle démocratique** : supervision parlementaire complexe
- **Responsabilité politique** : dilution des responsabilités
- **Risque de bureaucratisation** : développement de logiques autonomes

8. L'agencification interne et la transformation du personnel européen

Impact sur les profils professionnels : L'agencification interne contribue à la transformation des profils professionnels européens :

- **Spécialisation technique accrue** : développement d'expertises pointues
- **Mobilité inter-institutionnelle** : circulation du personnel spécialisé
- **Logique de service client** : orientation vers la satisfaction des "clients" internes
- **Culture de performance** : adoption d'indicateurs de gestion

Évolution des carrières :

- **Parcours professionnels spécialisés** : carrières dédiées aux fonctions transversales
- **Mobilité horizontale** : passages entre offices et institutions
- **Formation continue adaptée** : développement de compétences techniques
- **Reconnaissance de l'expertise** : valorisation des spécialisations techniques

Cette forme d'agencification interne révèle que le phénomène d'autonomisation administrative ne se limite pas à la création d'entités juridiquement distinctes, mais procède également par différenciation fonctionnelle interne, créant un **archipel de quasi-agences** au cœur même des institutions européennes.

D. L'agencification institutionnelle : les cas limites du Comité économique et social et du Comité des régions

1. Une forme précoce d'agencification institutionnelle

La création du Comité économique et social européen (CESE) en 1957 et du Comité des régions (CdR) en 1994 peut être analysée comme une forme précoce d'agencification institutionnelle, antérieure au phénomène contemporain mais s'inscrivant dans une logique analogue :

Caractéristiques communes avec l'agencification contemporaine :

- **Spécialisation fonctionnelle** : représentation spécialisée de secteurs (économique et social) ou de niveaux territoriaux (régional et local)
- **Expertise sectorielle** : mobilisation d'expertises spécifiques non disponibles dans les institutions centrales
- **Fonction consultative technique** : production d'avis spécialisés pour éclairer la prise de décision
- **Autonomie relative** : structures distinctes avec leurs propres règles de fonctionnement

2. Les différences avec l'agencification contemporaine

Spécificités institutionnelles distinguant les Comités des agences :

- **Statut constitutionnel** : institutions consultatives inscrites dans les traités européens
- **Représentativité démocratique indirecte** : membres désignés par les États membres selon des critères de représentativité
- **Fonction exclusivement consultative** : pas de pouvoirs d'exécution ou de décision
- **Temporalité différente** : créations antérieures à la vague d'agencification des années 1990-2000

3. L'agencification comme continuum institutionnel

Le CESE et le CdR comme précurseurs théoriques : Ces comités peuvent être considérés comme des **proto-agences** illustrant une logique d'agencification avant la lettre :

- **Logique de déconcentration** : extraction de certaines fonctions (consultation spécialisée) hors des institutions centrales
- **Principe de subsidiarité fonctionnelle** : attribution de missions spécialisées à des organes ad hoc
- **Recherche de légitimité sectorielle** : amélioration de la légitimité par la représentation d'intérêts spécifiques
- **Adaptation institutionnelle** : réponse aux limites des institutions généralistes

4. L'évolution vers une agencification généralisée

Du modèle consultatif au modèle opérationnel : L'évolution du CESE et du CdR vers des structures plus opérationnelles illustre la tendance générale à l'agencification :

- **Développement de l'expertise propre :** constitution de services techniques spécialisés
- **Élargissement des missions :** passage de la consultation pure vers des fonctions de coordination et d'animation
- **Autonomisation progressive :** développement de politiques RH et de gestion autonomes
- **Réseautage institutionnel :** création de réseaux avec les acteurs nationaux et locaux

Cette évolution montre que la frontière entre institutions consultatives et agences tend à s'estomper, suggérant un **continuum d'agencification** plutôt qu'une dichotomie stricte.

1. La délégation de missions publiques aux ONG

L'Union européenne recourt de plus en plus à des ONG pour l'exécution de certaines politiques, notamment dans les domaines de l'aide humanitaire, de la coopération au développement, et de la protection des droits fondamentaux.

2. L'externalisation par le recours aux consultants : une agencification "invisible" confirmée par la Cour des comptes européenne

Les chiffres révélateurs du rapport de la Cour des comptes européenne (2022) : Le rapport spécial 17/2022 de la Cour des comptes européenne confirme de manière empirique l'ampleur de cette forme d'agencification invisible. Entre 2017 et 2020, la Commission européenne a déboursé 3,7 milliards d'euros en consultants externes, avec une progression constante du montant annuel passant de 799 millions d'euros en 2017 à 971 millions d'euros en 2020.

Caractéristiques de l'agencification par consultance confirmées empiriquement :

- **Flexibilité maximale :** la Commission s'appuie de plus en plus sur ces services, car ils offrent un large éventail de compétences et d'expertise et constituent une alternative moins coûteuse au personnel sur place
- **Expertise ultra-spécialisée :** accès à des compétences techniques pointues non disponibles en interne
- **Externalisation des risques :** transfert de la responsabilité opérationnelle vers des acteurs privés
- **Contournement des contraintes budgétaires :** évitement des limitations sur les effectifs permanents

Domaines privilégiés de la consultance externe selon la Cour :

- **Expertise technique hautement spécialisée :** évaluations scientifiques, analyses de risques
- **Missions temporaires à haute valeur ajoutée :** études d'impact, audits, évaluations de programmes

- **Fonctions transversales** : communication, IT, gestion de projet
- **Assistance technique aux États membres** : formation, transfert de bonnes pratiques

Modèles de recours aux consultants révélés par l'audit :

- **Concentration oligopolistique** : les dix principaux prestataires représentaient à eux seuls quelque 600 millions d'euros, soit 22% du montant total des contrats pour la période 2017-2019, dont 240 millions avec les trois principaux fournisseurs
- **Cabinets de conseil spécialisés** : recours massif aux "Big Four" (PwC, EY, KPMG et Deloitte) avec plus de 462 millions d'euros de contrats entre 2016 et 2019
- **Partenariats récurrents** : il n'est pas rare qu'un même prestataire remporte plusieurs contrats successifs sur plusieurs années
- **Réseaux d'experts** : constitution de pools de spécialistes mobilisables selon les besoins

3. Les mécanismes de contrôle et de responsabilité dans l'externalisation : les lacunes révélées par la Cour des comptes

Cette forme d'agencification soulève des questions particulières concernant la responsabilité démocratique et le contrôle de l'utilisation des fonds publics, largement confirmées par l'audit de la Cour des comptes européenne :

Défis spécifiques à la consultance externe identifiés par la Cour :

- **Lacunes dans le cadre de gouvernance** : "importantes lacunes" dans le cadre régissant l'engagement de consultants externes et la justification du recours aux services de ces derniers
- **Analyse des besoins défailante** : les analyses de besoins n'ont pas été réalisées ou n'ont pas été documentées de manière systématique
- **Absence d'analyses coûts-avantages** : pour certains services de conseil portant sur des tâches récurrentes, la Commission ne réalise pas d'analyses coûts-avantages avant de lancer de nouveaux appels d'offres
- **Systèmes d'information défailants** : les systèmes d'information de la Commission ne détaillaient pas le volume ni les types de services acquis auprès de consultants externes

Risques de dépendance excessive confirmés :

- **Concentration oligopolistique** : "certains services de la Commission dépendent largement d'un nombre relativement restreint de contractants"
- **Avantage concurrentiel récurrent** : cette concentration peut conduire à un avantage concurrentiel pour les entreprises ayant déjà beaucoup travaillé pour la Commission
- **Risques de conflits d'intérêts** : bien qu'aucun conflit d'intérêts n'ait été constaté au cours de l'audit (portant sur 20 des 8 009 contrats), "ces risques de conflits d'intérêts et de dépendance excessive ne sont pas correctement traités"

- **Contrôles formels insuffisants** : "il s'agit en l'occurrence de contrôles formels qui ne peuvent à eux seuls garantir que les risques de conflit d'intérêts sont pris en considération"

4. Les enjeux de légitimité et de gouvernance : confirmation empirique des risques

Le recours aux ONG et consultants pose des questions sur la légitimité démocratique de l'action publique européenne, largement étayées par les conclusions de la Cour des comptes :

Questions de légitimité démocratique confirmées :

- **Dilution de la responsabilité politique** : la Commission n'informe pas systématiquement le Parlement européen ni le Conseil sur son recours aux services de consultants externes, et elle n'en rend pas compte à l'échelle de l'institution
- **Influence des acteurs privés** sur les politiques publiques européennes
- **Risques de capture réglementaire** : certains prestataires proposent même une formule combinant des services de conseil, de mise en œuvre et d'évaluation pour une seule et même direction générale
- **Articulation problématique entre expertise privée et responsabilité publique**

Enjeux de gouvernance spécifiques révélés par l'audit :

- **Opacité des processus** : les exercices d'apprentissage ou les évaluations coûts-avantages ex post ne sont réalisés que par certaines directions générales
- **Conflits d'intérêts potentiels** : risques liés au phénomène de "pantouflage" ou de "portes tournantes" de fonctionnaires européens passant dans le secteur privé
- **Perte d'expertise institutionnelle** : "Cette lacune réduit la capacité de la Commission à cerner les avantages des services fournis et à en rendre compte"
- **Fragmentation des politiques** : multiplication des intervenants externes sans coordination centralisée

Recommandations de la Cour confirmant les enjeux d'agencification : La Cour des comptes européenne a formulé quatre recommandations majeures qui confirment les risques inhérents à cette forme d'agencification invisible :

1. Améliorer l'information relative aux services des consultants externes
2. Renforcer l'analyse des besoins et la justification du recours aux consultants
3. Développer des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts
4. Améliorer l'évaluation de la performance et de la valeur ajoutée

III. La jurisprudence Meroni et l'encadrement de la délégation de pouvoirs

A. L'arrêt Meroni : les fondements jurisprudentiels

L'arrêt Meroni c. Haute Autorité (1958) pose les bases jurisprudentielles de l'encadrement de la délégation de pouvoirs au niveau européen. La Cour de justice établit une distinction fondamentale entre pouvoirs d'exécution (délégables) et pouvoirs discrétionnaires (non délégables).

B. Les critères de la délégation admissible

1. La nature des pouvoirs délégués

La jurisprudence Meroni limite la délégation aux pouvoirs d'exécution clairement définis, excluant les pouvoirs discrétionnaires qui impliquent des choix politiques.

2. L'encadrement procédural

La délégation doit s'accompagner de garanties procédurales suffisantes, notamment en termes de contrôle et de responsabilité.

3. La proportionnalité

Le principe de proportionnalité s'applique à la délégation, qui doit être justifiée par l'efficacité administrative et rester dans les limites du nécessaire.

C. L'évolution jurisprudentielle post-Meroni

1. L'arrêt Romano (1981)

L'arrêt Romano précise les limites de la délégation en matière de pouvoirs quasi-judiciaires, renforçant l'encadrement jurisprudentiel.

2. L'évolution jurisprudentielle post-Meroni et l'encadrement de l'externalisation

1. L'arrêt Romano (1981) et les limites de la délégation

L'arrêt Romano précise les limites de la délégation en matière de pouvoirs quasi-judiciaires, renforçant l'encadrement jurisprudentiel, mais ne traite pas explicitement de l'externalisation par consultance.

2. Les développements récents face aux nouvelles formes d'agencification

La jurisprudence récente doit s'adapter aux nouvelles formes d'agencification, notamment :

Application des principes Meroni à l'externalisation :

- **Délégation à des consultants** : les principes de limitation aux pouvoirs d'exécution s'appliquent-ils aux prestataires externes ?
- **Contrôle et responsabilité** : comment assurer le respect des critères Meroni quand l'exécution est externalisée ?
- **Encadrement procédural renforcé** : nécessité de garanties particulières pour l'externalisation

Défis jurisprudentiels spécifiques :

- **Qualification juridique** : les consultants sont-ils soumis aux mêmes limitations que les agences ?
- **Responsabilité en cascade** : articulation entre responsabilité des agences et de leurs prestataires
- **Contrôle juridictionnel** : accès aux voies de recours contre les décisions prises par des consultants
- **Transparence et accès aux documents** : application du droit européen aux prestataires externes

IV. Les limites constitutionnelles et pratiques de l'agencification

A. Les limites constitutionnelles, statutaires et les défis de l'externalisation et des BoAs

1. Le principe de l'équilibre institutionnel face aux nouveaux défis

L'agencification par consultance externe et l'autonomisation des Boards of Appeal soulèvent des questions constitutionnelles particulières :

Maintien de la hiérarchie institutionnelle face aux BoAs :

- **Préservation du contrôle public** : les BoAs ne peuvent exercer de pouvoirs discrétionnaires excédant leur mandat
- **Responsabilité politique maintenue** : les décisions quasi-judiciaires restent sous le contrôle ultime des juridictions européennes
- **Limitation aux compétences spécialisées** : exclusion des fonctions de direction politique générale
- **Respect de la distinction exécution/juridiction** : les BoAs n'exercent pas de fonction juridictionnelle pleine

Maintien de la hiérarchie institutionnelle face à l'externalisation :

- **Préservation du contrôle public** : les consultants ne peuvent exercer de pouvoirs discrétionnaires
- **Responsabilité politique maintenue** : les décisions finales restent à l'agence contractante
- **Limitation aux missions d'expertise** : exclusion des fonctions de direction et de décision
- **Respect de la distinction conception/exécution** : les consultants interviennent en appui, non en substitution

Contrôle institutionnel de l'agencification élargie :

- **Supervision par les institutions centrales** des pratiques de recours aux consultants et de fonctionnement des BoAs
- **Encadrement des budgets** dédiés à la consultance externe et aux chambres de recours
- **Transparency et reporting** sur l'utilisation des prestataires externes et l'activité des BoAs
- **Préservation des compétences internes** : éviter la dépendance excessive aux deux niveaux

2. La responsabilité démocratique face aux BoAs et à l'externalisation

Les transformations incluant l'autonomisation quasi-judiciaire et l'externalisation soulèvent des questions de responsabilité démocratique spécifiques :

Enjeux de contrôle parlementaire sur les BoAs :

- **Questionnement possible** des responsables d'agences sur le fonctionnement des chambres de recours
- **Accès aux statistiques** d'activité des BoAs et aux rapports annuels
- **Évaluation de l'efficacité** des procédures quasi-judiciaires
- **Contrôle du respect** des garanties procédurales

Responsabilité managériale étendue aux BoAs :

- **Évaluation de la performance** incluant l'efficacité des chambres de recours
- **Mécanismes de contrôle qualité** des décisions quasi-judiciaires
- **Formation continue** des membres des BoAs
- **Harmonisation des pratiques** entre différentes chambres de recours

Enjeux de contrôle parlementaire sur l'externalisation :

- **Visibilité des contrats** de consultance dans les procédures budgétaires
- **Questionnement possible** des responsables d'agences sur le recours aux consultants
- **Accès aux rapports** et livrables produits par les consultants externes
- **Évaluation de l'efficacité** des dépenses de consultance

Responsabilité managériale étendue :

- **Évaluation de la performance** incluant la gestion des prestataires externes
- **Mécanismes de contrôle qualité** des prestations externalisées
- **Prévention des conflits d'intérêts** dans la sélection des consultants
- **Capitalisation des connaissances** produites par les consultants

3. La primauté du droit européen et l'harmonisation statutaire face aux BoAs

L'action des agences et de leurs Boards of Appeal doit respecter la hiérarchie des normes européennes :

Harmonisation des pratiques RH et quasi-judiciaires :

- **Développement de standards communs** pour la gestion du personnel et des BoAs
- **Respect des principes d'égalité et de non-discrimination** dans les procédures quasi-judiciaires
- **Application uniforme des règles statutaires** aux membres des chambres de recours

Garanties procédurales spécifiques aux BoAs :

- **Droit à un procès équitable** : application de l'article 6 CEDH et de l'article 47 de la Charte
- **Indépendance et impartialité** : garanties statutaires pour les membres des BoAs
- **Motivation des décisions** : obligation de motivation renforcée pour les décisions quasi-judiciaires
- **Délais raisonnables** : respect des exigences temporelles dans les procédures de recours

Jurisprudence et évolution statutaire des BoAs :

- **Adaptation de la jurisprudence** aux spécificités des chambres de recours
- **Clarification des droits et obligations** des membres des BoAs
- **Évolution du contentieux administratif européen** face aux décisions quasi-judiciaires
- **Articulation avec les voies de recours** devant les juridictions européennes

B. Les limites pratiques et les défis RH

1. Les défis de fragmentation et de cohésion dans un contexte de régularisation

Fragmentation des pratiques RH amplifiée :

- Développement de **politiques RH duales** selon les agences (privilégiant mobilité vs stabilité)
- **Concurrence inter-agences** pour attirer et retenir les talents selon des logiques différentes
- **Disparités croissantes** entre agences favorisant la stabilisation et celles maintenant la flexibilité
- **Complexification des parcours** : nécessité de gérer simultanément nomades et stabilisés

Enjeux de mobilité professionnelle dans un contexte dual :

- **Obstacles accrus** à la mobilité pour les agents régularisés (perte d'avantages acquis)
- **Création de "classes" professionnelles** : agents mobiles vs agents ancrés
- **Difficultés de coordination** entre équipes aux profils et motivations différents
- **Nécessité de développer des passerelles** entre logiques professionnelles divergentes

2. Le contrôle financier et la gestion des coûts incluant l'externalisation

L'autonomie des agences en matière de personnel et de recours aux consultants doit s'accompagner d'un contrôle financier rigoureux :

Maîtrise des coûts globaux (personnel + consultants) :

- Surveillance des **coûts totaux** incluant personnel interne et prestataires externes
- **Optimisation du mix** entre effectifs permanents, temporaires et consultants
- Développement d'outils de pilotage des **coûts consolidés** RH et consultance
- **Évaluation comparative** : coût interne vs externalisation

Transparence budgétaire étendue :

- Reporting détaillé sur les **coûts de consultance** par catégorie et mission
- **Évaluation du rapport coût-efficacité** des différentes formes d'externalisation
- Contrôle de la Cour des comptes sur la **gestion globale des ressources humaines**
- **Publication des principaux contrats** de consultance selon les seuils définis

Prévention des risques financiers :

- **Encadrement des contrats-cadres** avec les grands cabinets de conseil
- **Mécanismes anti-dumping** : éviter la concurrence déloyale entre consultants
- **Clauses de performance** et pénalités en cas de non-respect des objectifs
- **Audits réguliers** des pratiques d'externalisation

3. L'efficacité administrative et l'adaptation des compétences

L'agencification doit démontrer sa valeur ajoutée en termes d'efficacité, particulièrement dans la gestion des ressources humaines :

Adaptation des compétences :

- Développement de programmes de formation spécialisés
- Anticipation des besoins en compétences émergentes
- Création de parcours professionnels adaptés aux évolutions technologiques

Évaluation de la performance :

- Développement d'indicateurs de performance RH spécifiques aux agences
- Mesure de l'impact de la diversité statutaire sur l'efficacité
- Benchmarking avec les pratiques du secteur privé

Innovation managériale :

- Expérimentation de nouvelles méthodes de management
- Développement de la culture du résultat
- Adaptation aux modes de travail flexibles et digitaux

VIII. L'évaluation longitudinale par la Cour des comptes européenne : trois décennies d'agencification sous surveillance (2008-2022)

A. Les constats pionniers de la Cour des comptes européenne (2008-2009)

1. Le rapport spécial n°5/2008 : "Agences de l'Union : obtenir des résultats"

Les premiers rapports systématiques de la Cour des comptes européenne sur l'agencification européenne révèlent déjà les enjeux fondamentaux qui persisteront sur plusieurs décennies. Le rapport spécial n°5/2008 "Agences de l'Union: obtenir des résultats" constitue la première évaluation d'ensemble du phénomène d'agencification par la Cour.

Constats fondamentaux de 2008 :

- **Multiplication accélérée** : le nombre d'agences ne cesse d'augmenter, et par conséquent la charge de travail croît aussi pour la Cour
- **Défis de gestion financière** : problèmes récurrents de programmation budgétaire et d'exécution
- **Questions de gouvernance** : positionnement institutionnel insuffisant des agences

2. Le rapport spécial sur les agences exécutives (2009) : premières interrogations sur la délégation

Le rapport spécial "La délégation des tâches d'exécution aux agences exécutives: est-elle un choix judicieux?" publié en 2009 pose les questions centrales de l'efficacité de l'agencification :

Enjeux soulevés en 2009 :

- **Rapport coût-efficacité** : interrogations sur la valeur ajoutée des agences exécutives
- **Justification de l'externalisation** : nécessité de démontrer les avantages par rapport à la gestion interne
- **Mécanismes de contrôle** : adaptation des procédures d'audit aux nouvelles structures

B. L'évaluation du Sénat français (2009) : une vision critique précoce

1. Le rapport Badré : "Où vont les agences européennes ?"

Le rapport de Denis Badré au Sénat français en 2009 dresse un bilan préoccupant de l'agencification européenne :

Constats critiques du rapport sénatorial :

- **Absence de cohérence d'ensemble** : les agences européennes sont mises en place sans vision stratégique globale
- **Responsabilité relative** : leur positionnement institutionnel reste insuffisant
- **Plus-value inégale** : leur valeur ajoutée par rapport à l'échelon national n'est pas démontrée
- **Croissance incontrôlée** : la croissance de leurs moyens financiers et de leurs effectifs n'apparaît pas complètement maîtrisée

Données budgétaires de 2009 :

- Budget total de l'ensemble des agences européennes : plus de 2 milliards d'euros en 2009, soit une augmentation supérieure à 17 % par rapport à 2008

- Subvention du budget communautaire : environ 1,3 milliard d'euros, soit près des deux tiers de leur budget total

C. L'évolution des constats de la Cour des comptes européenne (2008-2022)

1. Persistance des problèmes structurels

Problèmes récurrents identifiés par la Cour sur la période 2008-2022 :

- Insuffisances constatées "dans un grand nombre d'agences, principalement en ce qui concerne la programmation opérationnelle et budgétaire, l'exécution du budget, qui dans certains cas n'est pas conforme au règlement financier, la procédure de recrutement et les difficultés rencontrées dans l'application des procédures de passation de marchés"
- Manque de réalisme persistant des demandes de fonds, qui se traduit par des taux de reports et d'annulations élevés

2. L'évolution positive mais contrastée (2021-2022)

Améliorations constatées dans les rapports récents :

- Selon la Cour, "globalement, l'audit de la Cour concernant les comptes annuels des agences pour l'exercice clos au 31 décembre 2021 ainsi que les recettes sous-jacentes à ces comptes a confirmé une nouvelle fois les résultats positifs dont elle avait fait état les années précédentes"
- Les agences décentralisées "jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE, en réalisant notamment des travaux d'ordre technique, scientifique, opérationnel ou réglementaire"

Défis persistants identifiés en 2022 :

- Selon la Cour, "des améliorations sont nécessaires dans le domaine des paiements sous-jacents aux comptes"
- Questions de gestion du personnel : "les agences ont signalé 24 affaires de harcèlement en cours ou closes en 2021"

D. L'adaptation technologique et méthodologique de l'audit (2020-2022)

1. Innovation dans les méthodes d'audit

Modernisation des techniques d'audit :

- En 2020, "la Cour a mis à l'essai des procédures d'audit automatisées dans le domaine de l'audit des comptes de plusieurs agences exécutives"
- En 2021, "la Cour a étendu l'utilisation de telles procédures à toutes les agences"

Limites technologiques :

- Les "lacunes en matière de recours aux outils informatiques normalisés (pour les marchés publics en ligne et pour l'élaboration de la comptabilité et des rapports financiers) représentent des obstacles importants qui empêchent la Cour d'étendre l'utilisation des techniques d'audit numériques à d'autres domaines et à toutes les agences"

E. Bilan longitudinal : permanence et évolution des enjeux (2008-2022)

1. Constantes sur quinze ans

Problèmes structurels persistants :

- **Gouvernance financière** : difficultés récurrentes de programmation et d'exécution budgétaire
- **Contrôle et responsabilité** : adaptation lente des mécanismes de contrôle démocratique
- **Justification de l'existence** : questionnement constant sur la valeur ajoutée des agences

2. Évolutions majeures constatées

Transformations positives :

- **Professionnalisation progressive** : amélioration de la gestion financière et comptable
- **Adaptation technologique** : modernisation des outils de gestion et d'audit
- **Reconnaissance institutionnelle** : rôle reconnu dans "l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE"

Nouveaux défis émergents :

- **Gestion des ressources humaines** : enjeux de harcèlement et de recours aux consultants externes
- **Adaptation au numérique** : nécessité de modernisation des systèmes d'information
- **Coordination inter-agences** : défis croissants liés à la multiplication des structures

A. Les apports théoriques d'Ongaro et Kassim

1. La contribution d'Ongaro à la compréhension de l'agencification

Les travaux d'Edoardo Ongaro offrent plusieurs contributions majeures à l'analyse de l'agencification européenne :

Le dépassement de l'approche juridique traditionnelle : Ongaro propose une analyse qui va au-delà des aspects purement juridiques pour intégrer les dimensions managériales et organisationnelles.

L'importance de l'apprentissage institutionnel : Ses recherches montrent que l'agencification européenne s'inscrit dans un processus d'apprentissage institutionnel, où les échecs et succès informent les créations ultérieures.

La différenciation des modèles : Ongaro démontre qu'il n'existe pas un modèle unique d'agencification, mais plutôt une diversité de configurations adaptées aux contraintes sectorielles et institutionnelles.

2. Les insights de Kassim sur la gouvernance multiniveaux

Hussein Kassim apporte des éclairages essentiels sur l'insertion de l'agencification dans la gouvernance européenne :

L'agencification comme mécanisme d'adaptation : Les agences permettent au système européen de s'adapter aux exigences croissantes de spécialisation sans remettre en cause l'architecture institutionnelle fondamentale.

La gestion de la complexité : Dans un système multiniveaux, les agences constituent des mécanismes de réduction de la complexité par la spécialisation.

L'eupéanisation administrative : L'agencification participe à l'eupéanisation des administrations nationales par la création de réseaux transnationaux d'expertise.

B. Les limites et critiques des approches en sciences administratives

1. Les limites de l'approche managériale

Le risque de technocratisation : L'accent mis sur l'efficacité technique peut conduire à une dépolitisation excessive de certaines fonctions publiques.

La fragmentation administrative : La multiplication des agences peut créer une fragmentation de l'action publique et des difficultés de coordination.

Les questions de responsabilité démocratique : L'autonomisation des agences pose des défis en termes de contrôle démocratique et de responsabilité politique.

2. Les défis méthodologiques

La comparabilité des cas : La diversité des agences européennes rend difficile les comparaisons systématiques.

L'évaluation de l'efficacité : Mesurer l'efficacité des agences nécessite des critères qui ne sont pas toujours évidents à définir.

La temporalité des analyses : L'agencification est un phénomène évolutif qui nécessite des analyses longitudinales.

C. Les perspectives d'avenir selon les sciences administratives

1. Les tendances identifiées par Ongaro

Vers une agencification "mature" : Ongaro identifie une évolution vers des formes plus sophistiquées d'agencification, intégrant mieux les leçons des expériences passées.

L'importance croissante des réseaux : Les agences s'insèrent de plus en plus dans des réseaux d'agences nationales et européennes.

La digitalisation de l'administration : L'agencification doit s'adapter aux défis de la transformation numérique.

2. Les évolutions prévues par Kassim

L'approfondissement de l'intégration : Kassim prévoit une intégration croissante des agences dans l'architecture institutionnelle européenne.

La spécialisation accrue : Les agences devraient voir leurs domaines de compétence se spécialiser davantage.

L'adaptation aux crises : Les agences devront développer des capacités de réaction aux crises et aux situations d'urgence.

XI. L'agencification face au projet fédéral européen : obstruction ou adaptation ?

A. L'agencification comme frein potentiel à la fédéralisation

1. La fragmentation du pouvoir exécutif européen

Dilution de l'autorité de la Commission : L'agencification peut être analysée comme un facteur d'obstruction à l'avancement fédéral en fragmentant l'autorité exécutive européenne. Cette fragmentation présente plusieurs dimensions problématiques pour un projet fédéral :

- **Multiplication des centres de décision** : création d'une nébuleuse d'organismes échappant partiellement au contrôle politique central
- **Affaiblissement du lien démocratique** : éloignement des décisions effectives du contrôle parlementaire direct
- **Complexification du système** : opacité croissante pour les citoyens européens
- **Renforcement du caractère technocratique** : prééminence de l'expertise technique sur la légitimité démocratique

Analyse selon la théorie fédérale classique : Dans une perspective fédérale classique, l'agencification contrevient aux principes d'unité de l'exécutif et de responsabilité démocratique claire. Elle crée ce que l'on pourrait qualifier de "fédéralisme administratif" sans fédéralisme politique, une situation paradoxale qui peut entraver la construction d'une véritable démocratie fédérale européenne.

2. Le renforcement du caractère intergouvernemental

Maintien de l'influence des États membres : L'agencification, paradoxalement, peut renforcer l'influence des États membres à travers :

- **Participation aux conseils d'administration** : représentation nationale dans la gouvernance des agences

- **Contrôle indirect via les nominations** : influence sur la désignation des dirigeants
- **Réseaux d'expertise nationaux** : maintien de liens privilégiés avec les administrations nationales
- **Localisation géographique** : ancrage territorial des agences dans les États membres

Cette influence persistante des États membres dans l'agencification peut être perçue comme un obstacle à la supranationalisation complète et donc à l'évolution fédérale.

3. L'affaiblissement de la méthode communautaire

Contournement des procédures classiques : L'agencification permet de contourner partiellement la méthode communautaire traditionnelle :

- **Réduction du rôle d'impulsion de la Commission** : transfert d'initiatives vers les agences
- **Limitation du contrôle parlementaire** : procédures de supervision moins directes
- **Affaiblissement du triangle institutionnel** : émergence d'acteurs externes au système classique
- **Technicisation des débats** : évacuation des enjeux politiques au profit de considérations techniques

B. Scenarios de "marche arrière" : renforcement parlementaire et reconcentration

1. Hypothèse de renforcement des compétences du Parlement européen

Mécanismes de reconquête démocratique : Un renforcement significatif des compétences du Parlement européen pourrait théoriquement permettre une "marche arrière" de l'agencification :

Extension du contrôle parlementaire :

- **Droit de nomination directe** : participation du Parlement à la désignation des dirigeants d'agences
- **Procédures de décharge renforcées** : contrôle budgétaire plus strict et régulier
- **Auditions obligatoires** : comparution systématique des responsables d'agences
- **Pouvoir de dissolution** : capacité de remettre en cause l'existence même des agences

Constitutionnalisation du contrôle :

- **Modification des traités** : inscription explicite des pouvoirs de supervision parlementaire
- **Création de commissions spécialisées** : structures parlementaires dédiées au contrôle des agences
- **Procédures de confirmation** : validation parlementaire des nominations importantes
- **Droit d'enquête étendu** : investigations parlementaires sur le fonctionnement des agences

2. Scénario de reprise des délégations par la Commission

Mécanismes de reconcentration : La Commission pourrait théoriquement reprendre les délégations accordées aux agences selon plusieurs modalités :

Réintégration progressive :

- **Révision des mandats** : non-renouvellement ou réduction des compétences déléguées
- **Absorption administrative** : intégration des agences comme directions générales
- **Centralisation des fonctions stratégiques** : maintien de l'exécution mais reprise de la conception
- **Harmonisation des procédures** : standardisation selon les règles commissionales

Conditions politiques nécessaires :

- **Consensus inter-institutionnel** : accord entre Commission, Parlement et Conseil
- **Volonté politique forte** : leadership pro-fédéral au niveau européen
- **Crise de légitimité des agences** : dysfonctionnements majeurs justifiant la reprise
- **Pression citoyenne** : demande sociale de démocratisation

3. Faisabilité et obstacles pratiques

Obstacles juridiques :

- **Droits acquis** : statut du personnel des agences
- **Engagements contractuels** : relations avec les tiers et les bénéficiaires
- **Réglementations sectorielles** : adaptation des textes législatifs
- **Jurisprudence établie** : respect des décisions antérieures

Obstacles politiques :

- **Résistance des États membres** : opposition à la perte d'influence
- **Lobbying sectoriel** : pressions des bénéficiaires des agences
- **Inertie institutionnelle** : résistance au changement des acteurs établis
- **Coûts de transition** : investissements nécessaires pour la réorganisation

C. Réactions prévisibles des États membres

1. Opposition structurelle à la reconcentration

Motivations de la résistance : Les États membres présenteraient vraisemblablement une opposition forte à toute tentative de "marche arrière" de l'agencification :

Perte d'influence directe :

- **Réduction de la représentation** dans les conseils d'administration
- **Diminution du contrôle** sur les nominations et les orientations
- **Affaiblissement des réseaux** d'expertise nationaux
- **Perte de capacité d'orientation** des politiques sectorielles

Arguments de subsidiarité :

- **Invocation du principe de subsidiarité** : argument de la proximité des agences
- **Expertise nationale valorisée** : reconnaissance des compétences locales
- **Adaptation aux spécificités** : prise en compte des contextes nationaux
- **Efficacité administrative** : argument de la performance des agences

2. Stratégies de résistance et de négociation

Tactics défensives :

- **Coalition d'États membres** : alliance pour défendre le statu quo
- **Instrumentalisation du Conseil** : utilisation des procédures de vote
- **Lobbying auprès du Parlement** : mobilisation des députés nationaux
- **Recours juridictionnels** : contestation devant la CJUE si nécessaire

Stratégies de compromis :

- **Renforcement du contrôle parlementaire** : acceptation en échange du maintien des agences
- **Réforme de la gouvernance** : amélioration des mécanismes sans suppression
- **Programmes de compensation** : contreparties financières ou politiques
- **Différenciation selon les secteurs** : approche sectorielle négociée

D. Les bénéfices de l'accueil d'agences pour les États membres

1. Avantages économiques directs

Impact économique local : L'accueil d'une agence européenne génère des retombées économiques substantielles pour l'État membre d'accueil :

Emplois créés :

- **Personnel de l'agence** : entre 50 et 2000 emplois selon la taille
- **Emplois indirects** : services aux entreprises, hôtellerie, restauration
- **Effet multiplicateur** : stimulation de l'économie locale
- **Attractivité pour d'autres investissements** : effet d'entraînement

Recettes fiscales :

- **Impôts sur les revenus** : taxation du personnel européen
- **Taxes locales** : contributions aux budgets municipaux
- **TVA sur les dépenses** : consommation locale du personnel
- **Investissements immobiliers** : développement du secteur de la construction

2. Bénéfices en termes de rayonnement et d'influence

Prestige et visibilité internationale :

- **Reconnaissance du statut** : affirmation de l'importance européenne du pays
- **Attractivité diplomatique** : renforcement de la position négociatrice
- **Rayonnement académique** : liens avec universités et centres de recherche
- **Médiatisation positive** : couverture internationale favorable

Influence sur les politiques européennes :

- **Accès privilégié à l'information** : connaissance anticipée des orientations
- **Réseaux d'influence** : contacts directs avec les décideurs européens
- **Expertise nationale valorisée** : reconnaissance des compétences locales
- **Capacité de lobbying renforcée** : proximité avec les centres de décision

3. Avantages administratifs et techniques

Transfert de savoir-faire :

- **Formation du personnel national** : échanges avec les experts européens
- **Modernisation administrative** : adoption de bonnes pratiques
- **Innovation technique** : accès aux dernières technologies
- **Coopération internationale** : développement de partenariats

Développement sectoriel :

- **Cluster d'expertise** : concentration de compétences spécialisées
- **Attractivité pour les entreprises** : proximité avec la régulation européenne
- **Innovation et recherche** : stimulation de l'écosystème local
- **Normes et standards** : influence sur l'élaboration des règles techniques

4. Calcul coût-bénéfice pour les États membres

Investissements nécessaires :

- **Infrastructure d'accueil** : bâtiments et équipements
- **Mesures d'accompagnement** : adaptation de l'environnement local
- **Coûts de candidature** : processus de sélection et de lobbying
- **Engagements à long terme** : maintien des conditions d'accueil

Retour sur investissement : Malgré ces coûts, le bilan reste généralement très positif :

- **Rentabilité à moyen terme** : récupération des investissements en 5-10 ans
- **Bénéfices à long terme** : effets durables sur l'économie locale
- **Valeur immatérielle** : prestige et influence difficiles à quantifier
- **Effet de levier** : catalyseur pour d'autres projets européens

Cette analyse révèle que l'agencification, tout en pouvant constituer un obstacle à la fédéralisation classique, s'inscrit dans un équilibre complexe d'intérêts où les États membres trouvent des bénéfices substantiels, rendant improbable une "marche arrière" significative sans transformation profonde du système politique européen.

A. Les tendances actuelles et l'évolution du personnel

L'agencification européenne connaît une évolution vers une plus grande spécialisation et une autonomie accrue, transformant profondément la démographie du personnel européen :

Professionalisation accrue et émergence du profil "nomade" :

- Développement de corps professionnels spécialisés dans les agences
- Émergence du profil "vagabond" inter-agences comme nouveau modèle de carrière
- Reconnaissance progressive des parcours professionnels atypiques
- Valorisation de l'expertise en gouvernance agencifiée

Diversification des profils et culture "multinationale" :

- Recrutement international ciblé sur des expertises rares
- Intégration de profils issus du secteur privé et des multinationales
- Développement de compétences transversales (management, coordination, adaptabilité)
- Adoption d'une mentalité entrepreneuriale et de pratiques de réseautage

Évolution des pratiques managériales vers un modèle "corporate" :

- Adoption de méthodes de management inspirées des multinationales
- Développement de la culture du résultat et de la performance
- Adaptation aux nouveaux modes de travail (télétravail, flexibilité, mobilité géographique)
- Privilégier l'efficacité opérationnelle sur la conformité réglementaire

B. Les défis à relever dans la gestion du personnel

1. La légitimité démocratique et la représentativité

Le renforcement du contrôle démocratique des agences passe par une meilleure représentativité de leur personnel :

Enjeux de diversité :

- Amélioration de la représentativité géographique dans les agences
- Promotion de l'égalité entre hommes et femmes
- Intégration de la diversité culturelle et linguistique

Transparence et responsabilité :

- Développement de mécanismes de contrôle du recrutement
- Amélioration de la transparence des processus de sélection
- Renforcement de la responsabilité managériale

2. L'adaptation aux nouveaux défis européens

L'agencification doit s'adapter aux nouveaux défis européens, ce qui nécessite une transformation des compétences :

Défis numériques :

- Développement de compétences en intelligence artificielle et analyse de données
- Adaptation aux enjeux de cybersécurité
- Maîtrise des technologies émergentes

Défis environnementaux :

- Intégration de l'expertise en développement durable
- Développement de compétences en économie circulaire
- Adaptation aux enjeux du Green Deal européen

Défis géopolitiques :

- Renforcement des compétences en analyse de risques
- Développement de l'expertise en relations internationales
- Adaptation aux enjeux de sécurité européenne

3. L'harmonisation des pratiques RH et l'institutionnalisation du modèle "nomade"

Une harmonisation des pratiques d'agencification pourrait améliorer la cohérence tout en institutionnalisant les évolutions informelles :

Standardisation des procédures et reconnaissance du profil "vagabond" :

- Développement de référentiels communs intégrant les parcours inter-agences
- Harmonisation des systèmes d'évaluation adaptés à la mobilité professionnelle

- Création de passerelles institutionnalisées entre agences
- Reconnaissance officielle des compétences en gouvernance agencifiée

Mutualisation des ressources et gouvernance formalisée :

- Développement de services RH partagés s'inspirant des modèles multinationaux
- Création d'un marché interne formalisé de la mobilité
- Mutualisation des programmes de formation trans-agences
- Formalisation des accords administratifs en véritables cadres de coopération

Développement d'une identité commune institutionnalisée :

- Création d'une culture administrative "agences européennes" distincte mais complémentaire
- Développement de réseaux professionnels transnationaux officiellement reconnus
- Promotion de l'excellence administrative européenne spécifique aux agences
- Intégration du modèle "nomade" dans les parcours de carrière européens officiels

Encadrement juridique de la gouvernance informelle :

- Développement d'un cadre juridique souple pour la coordination inter-agences
- Formalisation des mécanismes de gouvernance RH informelle
- Création d'instances de coordination reconnues institutionnellement
- Adaptation du statut pour intégrer les réalités du travail inter-agences

Conclusion

L'agencification dans l'Union européenne représente un phénomène complexe qui ne peut être pleinement appréhendé qu'à travers une approche multidisciplinaire combinant droit européen et sciences administratives. Les travaux d'Edoardo Ongaro et Hussein Kassim enrichissent considérablement notre compréhension de ce processus en dépassant une vision purement juridique pour intégrer les dimensions managériales, organisationnelles et de gouvernance.

La réforme du statut des fonctionnaires de 2004 et l'introduction des agents contractuels constituent un tournant majeur qui accompagne et facilite l'agencification. Cette transformation démographique du personnel européen révèle une stratégie délibérée d'adaptation aux exigences de spécialisation technique et de flexibilité administrative. L'expérience pratique a conduit à l'émergence d'un profil professionnel inédit : le "collaborateur européen agencifié" ou "vagabond" inter-agences, qui assume la mobilité comme stratégie de carrière et développe une expertise transversale en gouvernance des agences. Cette évolution a été institutionnalisée par la réforme de 2014 du Régime applicable aux autres agents (RAA), qui a créé une nouvelle catégorie d'agents temporaires spécifiquement destinés aux agences (paragraphe f de l'annexe 2), offrant des conditions statutaires attractives tout en maintenant la flexibilité recherchée par ce profil nomade.

Ce nouveau profil, très proche de celui des cadres des grandes sociétés multinationales, recherche délibérément la flexibilité d'emploi, maîtrise les codes spécifiques des agences, et valorise un parcours professionnel nomade entre différentes structures. Cette évolution transforme l'ensemble du réseau des agences européennes en une "méta-organisation" fonctionnant comme une grande entité multinationale, où la coordination RH s'opère principalement par des accords administratifs informels plutôt que par un cadre juridique contraignant. La réforme de 2014, en créant la catégorie d'agent temporaire d'agence avec des conditions statutaires attractives, a institutionnalisé et légitimé ce modèle, facilitant la circulation des cadres entre agences et professionnalisant les réseaux de gouvernance informelle.

Les agents contractuels, massivement présents dans les agences et offices européens, incarnent cette nouvelle conception de la fonction publique européenne, plus souple et plus adaptée aux besoins sectoriels, mais qui pose de nouveaux défis en termes de contrôle démocratique et de cohésion institutionnelle.

Les rapports successifs de la Cour des comptes européenne de 2008, 2009 et 2022 confirment cette analyse en révélant une évolution paradoxale : d'une part, une professionnalisation progressive des agences avec une amélioration de leur gestion financière et comptable, d'autre part, la persistance de problèmes structurels concernant la programmation budgétaire, les procédures de recrutement et la justification de leur valeur ajoutée. L'évaluation longitudinale montre que les questions posées dès 2008-2009 sur la cohérence d'ensemble, la responsabilité démocratique et la maîtrise des coûts demeurent d'actualité, tout en s'enrichissant de nouveaux défis liés à la transformation numérique et à l'émergence du recours massif aux consultants externes.

Les différentes formes d'agencification - directe, interne, indirecte (incluant l'externalisation par consultance) - illustrent la diversité des réponses apportées aux besoins administratifs européens, chacune développant des stratégies RH et de recours à l'expertise externe spécifiques. Les offices européens, avec leur recours massif aux agents contractuels et leur utilisation stratégique de consultants spécialisés, exemplifient cette nouvelle approche de la gestion publique européenne, combinant expertise technique, flexibilité administrative et efficacité opérationnelle.

Bien qu'encadrée par la jurisprudence Meroni et ses développements ultérieurs, l'agencification continue d'évoluer en intégrant les leçons de l'expérience et en s'adaptant aux nouveaux défis européens. Cette évolution s'accompagne d'une transformation profonde des pratiques managériales et des profils professionnels, créant une segmentation du marché du travail européen entre un segment "central" dominé par les fonctionnaires permanents et un segment "périphérique" peuplé principalement d'agents contractuels.

L'avenir de l'agencification européenne dépendra de sa capacité à concilier les exigences d'efficacité administrative avec les impératifs de légitimité démocratique et de cohésion institutionnelle. La gestion de cette transformation démographique constitue un enjeu majeur, nécessitant une réflexion

approfondie sur l'identité professionnelle européenne, la mobilité inter-institutionnelle et le développement de parcours de carrière adaptés aux nouvelles réalités administratives.

Les travaux d'Ongaro et Kassim suggèrent que cette évolution se fera dans le sens d'une plus grande sophistication des mécanismes d'agencification, d'une meilleure intégration dans l'architecture institutionnelle européenne, et d'une adaptation continue aux besoins changeants de la gouvernance européenne. L'harmonisation des pratiques RH, le développement de compétences spécialisées et la création d'une identité administrative commune aux agences constituent autant de défis à relever pour assurer la pérennité et l'efficacité de ce modèle d'administration européenne renouvelé.