

L'agencification européenne entre contingence historique et nécessité fédérale : Pour une approche critique de la gouvernance par les agences dans l'Union européenne

Résumé

L'agencification de l'Union européenne, caractérisée par la création de plus de 40 agences décentralisées depuis les années 1990, soulève des questions fondamentales sur l'évolution de la gouvernance européenne. Cet article propose une analyse critique de ce phénomène en contestant l'idée d'une évolution planifiée et rationnelle. À travers l'examen des relations entre agencification et comitologie, l'analyse des théories doctrinales existantes, l'évaluation des mécanismes actuels de contrôle démocratique, et l'intégration des transformations du personnel européen, cette contribution démontre que l'agencification résulte davantage d'une sédimentation contingente que d'un design institutionnel cohérent. Face aux déficiences structurelles identifiées, l'article plaide pour une transition vers une approche fédérale systémique qui concilierait efficacité administrative et légitimité démocratique.

Mots-clés : agencification, comitologie, gouvernance européenne, fédéralisme, New Public Management, légitimité démocratique, agents contractuels

Abstract

The European Union's agencification, characterized by the creation of more than 40 decentralized agencies since the 1990s, raises fundamental questions about the evolution of European governance. This article offers a critical analysis of this phenomenon by challenging the idea of planned and rational evolution. Through examining the relationship between agencification and comitology, analyzing existing doctrinal theories, evaluating current democratic control mechanisms, and integrating the transformations of European personnel, this contribution demonstrates that agencification results more from contingent sedimentation than coherent institutional design. Faced with identified structural deficiencies, the article advocates for a transition toward a systemic federal approach that would reconcile administrative efficiency with democratic legitimacy.

Keywords: agencification, comitology, European governance, federalism, New Public Management, democratic legitimacy, contractual agents

Introduction

L'Union européenne a connu, depuis les années 1990, une multiplication spectaculaire des agences spécialisées chargées de mettre en œuvre ou de coordonner certaines politiques sectorielles. Ce phénomène, désigné sous le terme d'« agencification », s'est imposé comme l'une des transformations institutionnelles les plus marquantes de la gouvernance européenne contemporaine. Avec plus de 40 agences décentralisées actuellement opérationnelles, de l'Agence européenne des médicaments (EMA) à

l'Agence européenne de défense (AED), ce processus interroge les fondements mêmes de l'architecture institutionnelle européenne (Rittberger & Wonka, 2011; Busuioc, 2013).

La littérature académique a longtemps analysé l'agencification européenne à travers le prisme du New Public Management (NPM), y voyant une réponse rationnelle aux contraintes budgétaires et aux exigences d'efficacité administrative (Majone, 1996, 1999; Thatcher & Stone Sweet, 2002). Cette approche fonctionnaliste présuppose une évolution planifiée et cohérente, guidée par des principes théoriques préétablis et des objectifs clairement définis.

Pourtant, une analyse approfondie de la trajectoire historique de l'agencification européenne révèle une réalité bien plus complexe et contingente. Loin d'exprimer une volonté quelconque du législateur européen ou une approche théorique préexistante, l'agencification apparaît plutôt comme le produit du hasard et des conjonctures, incluant dans son évolution des couches successives d'orientations administratives d'expérimentation : commençant par des réponses à des contraintes budgétaires, suivies des volontés nationales d'obtenir le prestige du siège d'un organisme européen, puis graduellement de l'effort de démantèlement du monopole exécutif de la Commission européenne.

Cette réalité contingente s'accompagne d'une transformation démographique profonde du personnel européen, illustrée par la réforme du statut des fonctionnaires de 2004 et l'introduction des agents contractuels, puis institutionnalisée par la création en 2014 d'une nouvelle catégorie d'agents temporaires spécifiquement destinés aux agences. Cette évolution révèle l'émergence d'un nouveau profil professionnel : le "collaborateur européen agencifié" ou "vagabond" inter-agences, qui transforme le réseau des agences européennes en une "méta-organisation" fonctionnant selon des logiques inspirées des grandes multinationales.

Cette contribution propose une quadruple interrogation critique : premièrement, comment articuler la relation complexe entre l'agencification et la logique de comitologie qui continue de structurer une partie significative de la gouvernance européenne ? Deuxièmement, dans quelle mesure les élaborations doctrinales existantes rendent-elles compte de la réalité empirique de l'agencification européenne ? Troisièmement, comment les transformations du personnel européen éclairent-elles l'évolution contingente de l'agencification ? Quatrièmement, face aux déficiences structurelles observées, quelles voies d'institutionnalisation pourraient orienter l'évolution des agences européennes vers une logique fédérale assumée ?

L'article s'organise en cinq parties. La première examine les relations complexes entre agencification et comitologie, révélant une complémentarité non planifiée plutôt qu'une substitution délibérée. La deuxième analyse les contributions doctrinales, notamment la théorie de l'État régulateur européen de Majone et les apports des sciences administratives, en soulignant leurs limites explicatives face à la contingence historique. La troisième partie étudie les transformations du personnel européen depuis 2004 comme révélateur de la nature contingente de l'agencification. La quatrième partie évalue les mécanismes actuels de contrôle démocratique exercés par le Parlement européen sur les agences. Enfin,

la cinquième partie propose une approche prospective d'institutionnalisation fédérale face aux déficiences identifiées.

I. Agencification et comitologie : Complémentarité non planifiée ou substitution délibérée ?

A. La persistance de la logique comitologique

Contrairement à certaines analyses qui présentent l'agencification comme une alternative à la comitologie, l'examen empirique révèle plutôt une coexistence complexe et non planifiée entre ces deux mécanismes de gouvernance. La comitologie, désignant l'ensemble des procédures par lesquelles la Commission européenne exerce ses pouvoirs d'exécution assistée de comités composés de représentants des États membres, demeure un pilier central de la gouvernance européenne avec plus de 280 comités actifs (Commission européenne, 2015).

Le règlement 182/2011 relatif à la comitologie maintient cette logique en distinguant les procédures consultative et d'examen, confirmant le rôle des États membres dans le contrôle de l'exécution des politiques européennes. Cette persistance s'explique par la fonction démocratique indirecte de la comitologie, qui assure une représentation des intérêts nationaux dans les processus d'implémentation, là où les agences privilégient l'expertise technique et la neutralité politique (Brandsma, 2013).

B. Articulation complexe et cas d'interaction

L'analyse révèle que certains organismes européens restent effectivement soumis à la comitologie, même s'ils disposent d'une autonomie dans d'autres domaines. Cette interaction se manifeste particulièrement dans trois configurations :

Premièrement, les agences préparant des normes techniques qui sont ensuite adoptées par la Commission selon les procédures de comitologie. L'Autorité bancaire européenne (EBA) illustre parfaitement cette articulation : elle élabore des normes techniques réglementaires (RTS) et d'exécution (ITS) qui sont ensuite adoptées par la Commission après consultation des comités de comitologie compétents (Moloney, 2014).

Deuxièmement, les agences dont les avis, bien que juridiquement non contraignants, s'avèrent déterminants dans les processus décisionnels soumis à la comitologie. L'Agence européenne des médicaments (EMA) exemplifie cette logique : ses évaluations scientifiques nourrissent les décisions de la Commission adoptées selon les procédures comitologiques (Gehring & Krapohl, 2007).

Troisièmement, certaines agences opèrent dans un cadre hybride où leurs compétences techniques coexistent avec des mécanismes de contrôle comitologique pour les aspects les plus sensibles politiquement. Cette configuration révèle l'impossibilité pratique d'une séparation nette entre expertise technique et contrôle politique.

C. Implications pour la gouvernance européenne

Cette coexistence soulève plusieurs enjeux théoriques et pratiques fondamentaux. D'une part, elle confirme l'impossibilité d'une technocratisation complète de la gouvernance européenne, les États membres maintenant des mécanismes de contrôle politique sur les processus d'exécution. D'autre part, elle révèle les limites du principe Meroni qui, en restreignant les pouvoirs réglementaires des agences, maintient nécessairement un rôle pour la Commission et, par extension, pour la comitologie (Craig, 2018).

Cette articulation non planifiée génère toutefois des incohérences systémiques : multiplication des acteurs et des procédures, risque de fragmentation excessive, difficultés de coordination horizontale entre agences et comités. Ces déficiences suggèrent que la gouvernance européenne contemporaine résulte davantage d'une sédimentation historique contingente que d'un design institutionnel cohérent.

II. Élaborations doctrinales et apports des sciences administratives : Entre rationalisation a posteriori et réalité contingente

A. La théorie de l'État régulateur européen de Majone

Giandomenico Majone a proposé la théorisation la plus influente de l'agencification européenne à travers sa conception de l'Union européenne comme « État régulateur » (Majone, 1996, 1999). Cette approche conceptualise la délégation de pouvoirs réglementaires aux institutions supranationales comme un moyen pour les États membres de s'engager de manière crédible dans l'intégration et la mise en œuvre des politiques européennes.

La théorie majonienne repose sur plusieurs postulats centraux. **Premièrement**, l'UE développe naturellement ses compétences dans le domaine réglementaire plutôt que redistributif, faute de capacités budgétaires suffisantes. **Deuxièmement**, la délégation à des institutions non majoritaires (agences indépendantes) permet de résoudre les problèmes d'engagement temporel et de crédibilité politique. **Troisièmement**, cette évolution vers un « État régulateur pur » justifie des mécanismes de légitimation par l'efficacité (output legitimacy) plutôt que par la représentation démocratique directe (input legitimacy) (Majone, 1998).

Cette élaboration doctrinale présente l'agencification comme une réponse rationnelle aux défis de la gouvernance européenne, privilégiant l'expertise technique sur le contrôle politique direct. Majone argue que les décisions purement réglementaires devraient être prises par des institutions non démocratiquement responsables pour éviter les distorsions liées aux cycles électoraux et aux pressions politiques de court terme (Majone, 1999).

B. Les apports des sciences administratives : Ongaro et Kassim

1. L'approche d'Edoardo Ongaro

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

Ongaro conceptualise l'agencification européenne comme une réponse aux limites des structures bureaucratiques traditionnelles webériennes, permettant une différenciation fonctionnelle élargie et une autonomisation contrôlée institutionnalisée.

2. L'analyse de Hussein Kassim

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

3. L'apport de Deirdre Curtin

L'analyse de Deirdre Curtin sur les agences "non-majoritaires" enrichit considérablement la compréhension de l'agencification européenne. Curtin développe le concept d'agences établies "afin d'exécuter des tâches définies de manière relativement autonome au niveau européen", caractérisées par leur autonomie relative, leur expertise technique, leur isolement des pressions électorales et leur responsabilité différée.

Curtin pose la question centrale : "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 et les défis démocratiques qui en résultent.

C. Limites explicatives de l'approche fonctionnaliste

Bien que séduisantes par leur cohérence théorique, ces approches présentent plusieurs limites explicatives majeures face à la réalité empirique de l'agencification européenne.

Premièrement, elles présupposent une rationalité planificatrice qui ne correspond pas à la trajectoire historique effective. L'analyse de la création des agences révèle un processus largement contingent, influencé par des facteurs conjoncturels : contraintes budgétaires spécifiques, négociations sur la localisation des sièges, compromis politiques ad hoc entre institutions et États membres (Kelemen, 2002).

Deuxièmement, la théorie sous-estime la persistance des logiques politiques et la résistance des États membres à une technocratisation complète. Le maintien de mécanismes de comitologie, la composition des conseils d'administration des agences et les modalités de nomination des dirigeants témoignent de la volonté persistante de contrôle politique (Busuioc, 2013).

Troisièmement, l'opposition entre légitimité par l'efficacité et légitimité démocratique s'avère artificielle dans la pratique. Les agences européennes font l'objet de critiques récurrentes sur leur déficit démocratique, révélant que l'efficacité technique ne suffit pas à assurer la légitimité politique (Curtin, 2009).

III. La transformation démographique du personnel européen : Révélateur de la contingence de l'agencification (2004-présent)

A. La réforme du statut de 2004 et l'émergence des agents contractuels

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.

L'introduction des agents contractuels (AC) aux côtés des fonctionnaires et agents temporaires répond à des besoins spécifiques liés à l'agencification. Ces agents se caractérisent par :

- 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

Cette catégorie apparaît comme un outil privilégié pour peupler les nouvelles structures agencifiées, permettant un recrutement rapide et ciblé tout en maintenant une flexibilité dans la gestion des effectifs.

B. La révolution de 2014 : institutionnalisation du profil "vagabond"

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."

Cette innovation juridique crée une catégorie hybride entre agents contractuels et fonctionnaires, avec un statut plus avantageux que les agents contractuels tout en maintenant la flexibilité pour les agences. Elle

institutionnalise et légitime le profil "vagabond" inter-agences, facilitant la circulation des cadres entre agences et professionnalisant les réseaux de gouvernance informelle.

C. L'émergence du "collaborateur européen agencifié"

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. Ce nouveau profil présente des analogies marquées avec les cadres des grandes sociétés multinationales :

Caractéristiques du profil "vagabond" :

- Flexibilité d'emploi recherchée : préférence pour les contrats permettant une évolution rapide
- Expertise de la culture des agences : maîtrise des codes, pratiques et méthodes spécifiques
- Mobilité inter-agences institutionnalisée : circulation facilitée entre agences avec un statut attractif
- Mentalité entrepreneuriale renforcée : approche orientée résultats avec sécurité statutaire

Évolution post-régularisation : La régularisation progressive des contrats de longue durée introduit une tension paradoxale, créant une bifurcation entre agents temporaires "stabilisés" (expertise sectorielle approfondie, mobilité réduite) et agents temporaires "nomades" (maintien du profil vagabond, rotation inter-agences).

D. La coordination RH inter-agences : un modèle de gouvernance informelle

L'ensemble des agences européennes tend à fonctionner comme une grande entité multinationale en matière de gestion des ressources humaines, caractérisée par :

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

Cette coordination s'opère principalement par des mécanismes informels mais désormais facilités par l'harmonisation des statuts : mémorandums d'entente entre directeurs, accords de coopération en matière de recrutement, partage de bonnes pratiques avec standards communs.

E. Implications pour la compréhension de l'agencification

Cette transformation démographique révèle plusieurs aspects cruciaux de l'agencification européenne :

1. Caractère non planifié : L'évolution vers le profil "vagabond" s'est faite de manière empirique, par adaptation successive aux besoins opérationnels, avant d'être institutionnalisée en 2014.

2. Logique d'expérimentation : Les réformes statutaires successives témoignent d'un processus d'apprentissage institutionnel plutôt que d'une application de principes théoriques préétablis.

3. Segmentation du marché du travail européen : Émergence de trois segments distincts (central, périphérique, nomade) révélant une fragmentation de l'administration européenne.

4. Gouvernance par contournement : Développement de mécanismes informels privilégiant l'efficacité opérationnelle sur la rigueur administrative traditionnelle.

IV. Contrôle parlementaire des agences européennes : Entre ambitions démocratiques et limitations structurelles

A. Mécanismes existants de contrôle parlementaire

Le Parlement européen dispose de plusieurs instruments pour exercer un contrôle sur les agences européennes, mais leur portée demeure limitée par la nature même du système institutionnel européen.

Le contrôle budgétaire constitue l'instrument le plus puissant à la disposition du Parlement. La procédure de décharge budgétaire, par laquelle le Parlement clôture l'exercice budgétaire de l'Union pour une année donnée, s'applique à plus de 50 institutions et agences européennes. Le Parlement a déjà refusé d'accorder la décharge budgétaire à plusieurs agences, démontrant la réalité de ce pouvoir de sanction (Parlement européen, 2016).

Les questions parlementaires représentent un second mécanisme de contrôle, bien que leur utilisation soit inégale selon les agences. Une étude empirique basée sur les questions écrites posées durant la législature 2009-2014 révèle que la supervision législative des agences est motivée par le statut d'opposition des partis nationaux des députés ainsi que par la notoriété et la taille des agences (Font & Pérez Durán, 2016). Cette recherche confirme que la plupart des agences opèrent « à la périphérie de l'attention politique », seules les plus visibles faisant l'objet d'un contrôle parlementaire régulier.

Les auditions parlementaires constituent un troisième instrument, progressivement développé par le Parlement européen. La capacité de tenir des auditions est considérée comme l'un des mécanismes de supervision les plus puissants, que le Parlement a « institutionnellement combattu et progressivement sécurisé au fil du temps » (Curtin, 2009 ; Busuioc, 2013). Cependant, l'utilisation effective de ces pouvoirs d'audition varie considérablement selon les comités parlementaires et les agences concernées.

B. Déficiences structurelles du contrôle démocratique

Malgré ces mécanismes, le contrôle parlementaire des agences européennes présente des déficiences structurelles majeures qui limitent son efficacité.

L'absence de pouvoir de nomination constitue la principale limitation. Contrairement aux systèmes fédéraux classiques, le Parlement européen ne dispose pas de pouvoirs de codécision dans la nomination ou le licenciement des directeurs d'agences. Un rapport parlementaire de 2017 demande explicitement que « la Commission élabore un règlement relatif à toutes les agences de l'UE, en vertu duquel le Parlement se verrait accorder des pouvoirs de codécision dans la nomination ou le licenciement des directeurs de ces agences » (Parlement européen, 2017).

La fragmentation du contrôle pose un second défi majeur. Les nombreuses agences réglementaires autonomes ont soulevé « une série de problèmes liés à la responsabilité et à la supervision par les institutions de l'UE » (Atanassov, 2015). L'absence de mécanismes de coordination horizontale entre les différents contrôles parlementaires sectoriels nuit à la cohérence d'ensemble.

Les chaînes de responsabilité floues constituent une troisième déficience. La multiplicité des tutelles (Commission, États membres, Parlement) et l'absence de sanctions effectives en cas de dysfonctionnement génèrent ce que certains auteurs qualifient d'« irresponsabilité organisée » (Bovens, 2007).

C. Questions parlementaires sur l'agencification : constats empiriques

L'analyse des questions parlementaires révèle que, si il existe des questions substantielles sur le fonctionnement des agences européennes, elles se caractérisent par :

1. Focalisation sur des agences spécifiques plutôt que sur l'agencification comme phénomène systémique. Les questions portent généralement sur des dysfonctionnements particuliers ou des enjeux sectoriels.

2. Variabilité selon la saillance politique des agences. Les agences traitant de questions sensibles (finance, sécurité, santé) font l'objet d'une supervision plus intensive que celles opérant dans des domaines techniques spécialisés.

3. Motivation liée au statut d'opposition des députés questionneurs. Les législateurs de partis en opposition nationale sont plus susceptibles de demander des comptes aux gouvernements et aux institutions de l'UE.

4. Préoccupations récurrentes sur les ressources, l'indépendance et la responsabilité, notamment concernant l'adéquation des ressources humaines et financières des 34 agences décentralisées.

V. Vers une institutionnalisation fédérale : Déficiences actuelles et pistes de réforme

A. Diagnostic des déficiences systémiques

L'analyse des mécanismes actuels de gouvernance des agences européennes, éclairée par l'évolution du personnel et les constats des rapports de la Cour des comptes européenne, révèle des déficiences structurelles qui appellent une réforme systémique.

1. Déficiences de coordination horizontale

Les rapports successifs de la Cour des comptes européenne (2008-2022) confirment l'absence de vision d'ensemble entre les 40+ agences européennes. La Cour constate des "insuffisances dans un grand nombre d'agences, principalement en ce qui concerne la programmation opérationnelle et budgétaire" et un "manque de réalisme persistant des demandes de fonds".

Cette fragmentation génère :

- Des incohérences réglementaires entre secteurs
- Des duplications d'activités et de compétences
- Des difficultés de coordination inter-agences
- Une perte d'efficacité globale de l'action publique européenne

2. Déficiences de légitimité démocratique

Le contrôle parlementaire fragmenté et les chaînes de responsabilité floues créent ce que Curtin qualifie de défis pour "les principes sous-jacents d'équilibre des pouvoirs entre les institutions". Cette situation est aggravée par :

- L'émergence du profil "vagabond" qui échappe largement aux mécanismes traditionnels de contrôle
- Le développement d'une gouvernance informelle inter-agences contournant les cadres juridiques
- L'opacité relative des processus décisionnels dans les réseaux d'expertise transnationaux

3. Déficiences opérationnelles

Les contraintes du principe Meroni et la dépendance excessive vis-à-vis de la Commission et des États membres créent des limitations opérationnelles importantes. La Cour des comptes européenne note par ailleurs un recours croissant aux consultants externes (3,7 milliards d'euros entre 2017-2020), révélant une forme d'"agencification invisible" qui pose des questions supplémentaires de gouvernance et de responsabilité.

B. Principes d'une réforme fédérale

Face à ces déficiences, une approche fédérale de réforme des agences européennes pourrait s'articuler autour de quatre principes directeurs, tenant compte des évolutions démographiques observées.

1. Intégration institutionnelle et reconnaissance du modèle "nomade"

Création d'une Administration fédérale européenne structurée en départements thématiques regroupant les agences actuelles selon une logique fonctionnelle cohérente. Cette réforme devrait :

- Institutionnaliser le profil "vagabond" comme élément constitutif du nouveau système
- Créer des passerelles officielles entre départements fédéraux
- Développer une gouvernance formalisée de la mobilité inter-agences
- Harmoniser les statuts tout en préservant la flexibilité nécessaire

2. Démocratisation et contrôle parlementaire renforcé

Renforcement substantiel du contrôle parlementaire, incluant :

- Pouvoirs de codécision dans la nomination des dirigeants d'agences

- Création d'une commission parlementaire spécialisée dans la supervision des agences
- Développement de mécanismes de responsabilité ex ante et ex post adaptés aux nouveaux profils professionnels
- Contrôle sur les pratiques de recours aux consultants externes

3. Autonomisation contrôlée et révision du principe Meroni

Octroi de pouvoirs réglementaires délégués aux agences dans leurs domaines de compétence, sous réserve :

- D'un contrôle démocratique renforcé et systématisé
- De mécanismes de coordination horizontale appropriés
- D'une révision du principe Meroni par évolution jurisprudentielle ou modification des traités
- D'un encadrement strict de l'externalisation vers des consultants

4. Coordination systémique et gouvernance formalisée

Création d'une agence fédérale de coordination chargée de :

- La supervision stratégique de l'ensemble du système
- La mutualisation des ressources et des bonnes pratiques RH
- L'évaluation de performance et la coordination des politiques de personnel
- La formalisation des mécanismes actuellement informels de coordination inter-agences

C. Modalités de transition et conditions de réussite

La transition vers un système fédéralisé d'agences européennes nécessiterait une approche progressive tenant compte des résistances identifiées et des bénéfices que les États membres tirent du système actuel.

Phase 1 : Expérimentation et institutionnalisation (2025-2030)

- Fusion pilote de 2-3 agences dans un domaine spécifique
- Formalisation des mécanismes de coordination RH inter-agences existants
- Création du statut officiel de "coordinateur européen agencifié"
- Test des nouveaux mécanismes de contrôle parlementaire
- Évaluation et ajustements des pratiques pilotes

Phase 2 : Généralisation sectorielle (2030-2035)

- Extension à l'ensemble d'un secteur (finance, environnement, sécurité)
- Création des premiers départements fédéraux

- Mise en place des nouveaux mécanismes démocratiques
- Harmonisation des statuts avec reconnaissance officielle des parcours "nomades"

Phase 3 : Intégration complète (2035-2040)

- Administration fédérale européenne opérationnelle
- Révision des traités si nécessaire
- Pleine intégration du modèle de mobilité inter-agences
- Nouveau paradigme de gouvernance européenne assumant sa dimension fédérale

D. Défis et obstacles à la réforme fédérale

1. Résistances des États membres

Les États membres présenteraient vraisemblablement une opposition structurelle à toute tentative de fédéralisation, motivée par :

Perte d'influence directe :

- Réduction de la représentation dans les conseils d'administration
- Diminution du contrôle sur les nominations et orientations
- Affaiblissement des réseaux d'expertise nationaux

Perte des bénéfices économiques de l'accueil d'agences :

- Impact économique local substantiel (50 à 2000 emplois selon la taille)
- Recettes fiscales (impôts, taxes locales, TVA)
- Prestige et rayonnement international
- Influence privilégiée sur les politiques européennes

2. Complexité de la transformation du personnel

La fédéralisation devrait gérer la coexistence de différents profils professionnels :

- Agents temporaires "stabilisés" versus "nomades"
- Intégration des réseaux informels existants
- Harmonisation des conditions statutaires
- Gestion des transitions de carrière

3. Enjeux juridiques et constitutionnels

Révision du principe Meroni : Nécessité d'une évolution jurisprudentielle ou d'une modification des traités pour permettre une délégation élargie de pouvoirs réglementaires.

Respect de l'équilibre institutionnel : Articulation avec les prérogatives de la Commission et maintien de la méthode communautaire.

VI. L'agencification face aux nouveaux défis : externalisation et Boards of Appeal

A. L'agencification "invisible" par la consultance externe

L'analyse de la Cour des comptes européenne (2022) révèle une dimension méconnue de l'agencification : le recours massif aux consultants externes. Entre 2017 et 2020, la Commission européenne a déboursé 3,7 milliards d'euros en consultants externes, avec une progression constante du montant annuel.

Cette forme d'agencification "invisible" présente des caractéristiques spécifiques :

- **Flexibilité maximale** : alternative moins coûteuse au personnel permanent
- **Expertise ultra-spécialisée** : accès à des compétences techniques pointues
- **Externalisation des risques** : transfert de responsabilité opérationnelle
- **Contournement des contraintes budgétaires** : évitement des limitations sur les effectifs

La Cour identifie des déficiences majeures dans cette forme d'agencification :

- **Lacunes dans le cadre de gouvernance** et absence d'analyses coûts-avantages systématiques
- **Concentration oligopolistique** : les dix principaux prestataires représentent 22% des contrats
- **Risques de conflits d'intérêts** et de dépendance excessive insuffisamment traités
- **Dilution de la responsabilité politique** : information insuffisante du Parlement et du Conseil

B. Les Boards of Appeal : autonomisation quasi-judiciaire

L'émergence des Boards of Appeal (BoAs) dans plusieurs agences représente une forme sophistiquée d'agencification interne, créant des chambres de recours quasi-judiciaires avec une autonomie procédurale étendue.

Caractéristiques des BoAs :

- Autonomie quasi-judiciaire avec garanties d'indépendance
- Procédures formalisées respectant les standards du procès équitable
- Expertise spécialisée dans les contentieux sectoriels
- Articulation avec les voies de recours devant les juridictions européennes

Défis spécifiques :

- Application des principes Meroni aux fonctions quasi-judiciaires
- Contrôle parlementaire adapté aux procédures de recours
- Harmonisation des pratiques entre différentes chambres

- Formation continue des membres des BoAs

Conclusion

Cette analyse critique de l'agencification européenne révèle un phénomène bien plus complexe et contingent que ne le suggèrent les approches fonctionnalistes dominantes. Loin de résulter d'un design institutionnel cohérent ou d'une application délibérée des principes du New Public Management, l'agencification européenne apparaît comme le produit d'une sédimentation historique marquée par les contraintes budgétaires, les rivalités de prestige national et les compromis institutionnels.

L'articulation entre agencification et comitologie illustre parfaitement cette logique contingente : plutôt qu'une substitution planifiée, nous observons une coexistence non maîtrisée qui génère des incohérences systémiques et nuit à l'efficacité d'ensemble. Les théories doctrinales, notamment celle de l'État régulateur européen de Majone, enrichies par les apports d'Ongaro, Kassim et Curtin, peinent à rendre compte de cette réalité empirique et de la persistance des logiques politiques dans la gouvernance des agences.

La transformation démographique du personnel européen depuis 2004, culminant avec la création en 2014 de la catégorie d'agents temporaires d'agences, révèle l'émergence empirique du profil "vagabond" avant son institutionnalisation. Cette évolution transforme le réseau des agences en une "méta-organisation" fonctionnant selon des logiques inspirées des multinationales, contournant délibérément les cadres juridiques traditionnels pour privilégier l'efficacité opérationnelle.

Le contrôle parlementaire actuel, bien que réel dans certains domaines (décharge budgétaire, questions et audits), demeure fragmenté et inégal, révélant des déficiences structurelles qui appellent une réforme systémique. L'émergence de nouvelles formes d'agencification (consultance externe, Boards of Appeal) complexifie encore ce tableau en créant des zones d'opacité supplémentaires.

L'institutionnalisation fédérale des agences européennes apparaît ainsi non comme un objectif idéologique, mais comme une réponse nécessaire aux dysfonctionnements observés. Une telle évolution permettrait de concilier trois impératifs apparemment contradictoires : l'efficacité administrative par la coordination et la mutualisation, la légitimité démocratique par le renforcement du contrôle parlementaire, et la préservation de la flexibilité par l'institutionnalisation des parcours "nomades".

Cette transition suppose toutefois de dépasser les résistances institutionnelles et nationales par une approche progressive et pragmatique, tenant compte des bénéfices substantiels que les États membres tirent du système actuel. L'enjeu central demeure de transformer cette sédimentation contingente en architecture institutionnelle cohérente, assumant pleinement sa dimension fédérale tout en préservant la flexibilité adaptative qui a permis l'évolution du système européen.

Au-delà du cas spécifique des agences, cette analyse éclaire les défis plus larges de la construction européenne contemporaine : comment concilier l'approfondissement de l'intégration avec les exigences démocratiques, comment dépasser le bricolage institutionnel pour construire une gouvernance cohérente, comment articuler efficacité technique et légitimité politique dans un système post-national.

L'agencification européenne, dans sa contingence même, révèle ainsi les tensions fondamentales d'un projet d'intégration qui doit encore trouver sa forme institutionnelle définitive.

L'émergence du profil "collaborateur européen agencifié" témoigne de cette recherche d'une nouvelle identité administrative européenne, à mi-chemin entre la fonction publique traditionnelle et les pratiques managériales du secteur privé. Cette évolution, loin d'être anecdotique, illustre la capacité d'adaptation pragmatique du système européen face aux défis contemporains, mais souligne également la nécessité d'une réflexion approfondie sur l'avenir de l'administration européenne dans un contexte de transformation profonde de la gouvernance.

Références bibliographiques

Atanassov, N. (2015). *Accountability of EU regulatory agencies*. Briefing du Parlement européen, EPRS_ATA(2015)549017.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

Brandsma, G. J. (2013). *Controlling comitology: Accountability in a multi-level system*. Palgrave Macmillan.

Busuioc, M. (2013). *European agencies: Law and practices of accountability*. Oxford University Press.

Commission européenne (2015). *Rapport annuel sur les travaux des comités de comitologie*. COM(2015) 645 final.

Commission européenne (2022). *Rapport spécial 17/2022 : Services de consultants externes*. Cour des comptes européenne.

Craig, P. (2018). *EU administrative law* (3ème éd.). Oxford University Press.

Curtin, D. (2005). Delegation to EU non-majoritarian agencies and networks: What democratic deficit? In S. Lavenex (Ed.), *EU external governance in 'wider Europe'* (pp. 63-82). *Journal of European Public Policy*.

Curtin, D. (2009). *Executive power of the European Union: Law, practices, and the living constitution*. Oxford University Press.

Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). National agencies in the European administrative space: Government driven, Commission driven or networked? *Public Administration*, 87(4), 779-790.

Font, N., & Pérez Durán, I. (2016). The European Parliament oversight of EU agencies through written questions. *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1349-1366.

Gehring, T., & Krapohl, S. (2007). Supranational regulatory agencies between independence and control: The EMEA and the authorization of pharmaceuticals in the European single market. *Journal of European Public Policy*, 14(2), 208-226.

- Kassim, H. (2004). The Europeanization of executive politics: Trends and challenges. In S. Bulmer & C. Lequesne (Eds.), *The member states of the European Union* (pp. 285-306). Oxford University Press.
- Kelemen, R. D. (2002). The politics of 'Eurocratic' structure and the new European agencies. *West European Politics*, 25(4), 93-118.
- Koop, C. (2011). Explaining the accountability of independent agencies: The importance of political salience. *Journal of Public Policy*, 31(2), 209-234.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Routledge.
- Majone, G. (1998). Europe's 'democratic deficit': The question of standards. *European Law Journal*, 4(1), 5-28.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.
- Moloney, N. (2014). *EU securities and financial markets regulation* (3ème éd.). Oxford University Press.
- Ongaro, E. (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar.
- Parlement européen (2016). *Qu'est-ce que la décharge budgétaire ?* Service de presse du Parlement européen.
- Parlement européen (2017). *Report on transparency, accountability and integrity in the EU institutions*. A8-0133/2017.
- Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires.
- Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.
- Rittberger, B., & Wonka, A. (Eds.). (2011). *Agency governance in the European Union*. Routledge.
- Thatcher, M., & Stone Sweet, A. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.