

Rapport spécial

L'avenir des agences de l'UE – La souplesse et la coopération pourraient être renforcées



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

| | Points |
|---|--------|
| Synthèse | I-VI |
| Introduction | 01-11 |
| Diversité des agences de l'UE | 01-06 |
| Passage d'une orientation sur la conformité à une focalisation sur la performance | 07-11 |
| Étendue et approche de l'audit | 12-15 |
| Observations | 16-43 |
| Le cycle de vie des agences manque de souplesse | 16-43 |
| La Commission n'étudie pas toujours clairement les autres solutions possibles lorsqu'elle propose de créer une agence | 16-21 |
| La pertinence et la cohérence des agences existantes ne sont pas suffisamment réévaluées | 22-32 |
| Les agences risquent de ne pas disposer de ressources humaines et financières suffisantes | 33-40 |
| Le processus de planification annuelle est long et n'est pas adapté aux environnements en mutation rapide | 41-43 |
| Le potentiel des agences à agir en tant que centres pour le partage de l'expertise et la mise en réseau n'est pas pleinement exploité | 44-83 |
| La composition des conseils d'administration ne permet pas toujours une prise de décision efficace | 44-49 |
| Les autorités budgétaires demandent aux agences de rendre compte des questions d'ordre financier et de conformité, mais la performance est une préoccupation secondaire | 50-53 |
| Les agences rendent davantage compte d'aspects liés à la performance, mais leur contribution aux politiques de l'UE et à la coopération européenne n'est pas clairement mesurée ni communiquée aux citoyens | 54-64 |
| La coopération entre les agences et d'autres organismes aux niveaux national, européen et international fonctionne généralement bien, à quelques exceptions près | 65-83 |

Conclusions et recommandations

84-89

Annexes

Annexe I – Liste des agences et autres organismes de l'UE couverts par le présent rapport

Annexe II – Listes des DG partenaires des agences et autres organismes de l'UE au sein de la Commission

Annexe III – Principales données et principaux résultats de l'enquête menée auprès des parties prenantes

Annexe IV – Ce que l'analyse des mégadonnées dit de la couverture médiatique des agences

Annexe V – Cadre réglementaire pour les agences fédérales aux États-Unis et en Australie

Annexe VI – Établissement du budget/établissement des coûts/gestion par activité

Annexe VII – Liste des rapports spéciaux publiés par la Cour des comptes européenne pendant la période 2017-2019 qui concernent des agences et d'autres organismes

Annexe VIII – Composition du budget des agences et autres organismes de l'UE (2018)

Abréviations, sigles et acronymes

Glossaire

Réponses

Réponses de la Commission européenne

Réponses du réseau des agences de l'UE

Réponses de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)

Réponses du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

Réponses de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

Réponses de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)

Réponses de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (OUEPI)

Réponses du Conseil de résolution unique (CRU)

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I Régis par le droit public européen, les agences décentralisées et autres organismes (ci-après les «agences») de l'UE sont des organismes dotés d'une personnalité juridique propre qui les distingue des institutions de l'UE. Il existe actuellement 37 agences de l'UE établies dans 23 États membres et chargées d'un large éventail de questions présentant un intérêt pour les citoyens européens. La plupart ont été créées entre 2000 et 2010. Elles sont actives entre autres dans les domaines de la sécurité aérienne, de la sécurité alimentaire, de la formation professionnelle, de l'égalité des chances, de la stabilité des secteurs financier et bancaire, de l'environnement, de la protection des animaux, des migrations et des contrôles aux frontières. En 2018, leur budget annuel s'est élevé au total à 4,0 milliards d'euros (soit 2,8 % du budget général de l'UE). Cette même année, les agences employaient ensemble un total de 8 957 agents (à savoir 13,4 % de tout le personnel de l'UE).

II Jusqu'à présent, nous nous étions essentiellement intéressés à la performance d'agences prises individuellement; il s'agit donc ici de la première évaluation globale de la Cour concernant les conditions mises en place par l'UE pour veiller à ce que les agences mettent efficacement en œuvre ses politiques au bénéfice de tous les citoyens. Les agences de l'UE se caractérisent par la grande diversité de leurs structures de gouvernance, de leurs mandats et de leurs missions. De plus, différentes agences ont été créées pour répondre à divers types de problèmes. Cela complique l'évaluation de leur performance globale. Elles ont toutefois une finalité commune: mettre en œuvre la politique de l'UE et faciliter la coopération européenne dans l'intérêt des citoyens de l'Union.

III Cet audit a été réalisé en réponse à l'intérêt manifesté par le Parlement européen, la Commission européenne et les agences de l'UE elles-mêmes. Le présent rapport vise à susciter une discussion concernant la gestion, par l'UE, de la performance de ses agences à l'avenir. Il s'appuie sur les connaissances que nous avons acquises dans le cadre de nos audits financiers annuels relatifs aux agences et d'audits de la performance précédents concernant certaines d'entre elles. Nous avons complété ces sources par un examen approfondi de documents essentiels des institutions et de toutes les agences de l'UE, des entretiens avec des membres clés du personnel de la Commission et des agences, une enquête à grande échelle auprès des parties prenantes des agences, la consultation de deux panels d'experts et de parties prenantes, une analyse reposant sur des mégadonnées concernant la présence des agences dans les médias et une comparaison entre le cadre de performance en place dans l'UE pour les agences et les cadres instaurés aux États-Unis et en Australie.

IV Notre question d'audit générale vise à déterminer si la Commission et les agences ont mis en place les conditions appropriées pour assurer la performance des agences de l'UE. Nous avons relevé deux critères essentiels pertinents pour toutes les agences. Le premier est *la souplesse nécessaire pour contribuer à l'exécution des politiques pertinentes de l'UE et à la coopération européenne*, notamment lorsque cette politique a une vaste portée et qu'elle est susceptible de changer dans un contexte mondial complexe. Cette souplesse était l'un des objectifs de l'approche commune arrêtée par la Commission, le Conseil et le Parlement en 2012, qui imposait une évaluation régulière de toutes les agences. Dans la pratique, cet objectif n'a toutefois été que partiellement atteint et nous avons constaté un manque de souplesse en ce qui concerne la création, le fonctionnement et l'éventuelle dissolution des agences.

V Le second critère de performance des agences auquel nous nous sommes intéressés est la mesure dans laquelle elles agissent en tant que *centres d'expertise et de mise en réseau pour la mise en œuvre des politiques de l'UE*. Cela suppose une gouvernance bien organisée ainsi qu'une bonne coopération. Nous avons relevé des cas de dispositifs de gouvernance trop complexes ou présentant des faiblesses et avons constaté que les informations sur la performance étaient centrées sur les réalisations et les activités plutôt que sur la contribution à la mise en œuvre de la politique concernée. Par ailleurs, notre audit a montré que le manque de coopération et/ou de soutien de la part des États membres, de l'industrie, de la Commission ou des autres agences empêche certaines agences de remplir pleinement leur rôle.

VI Nous recommandons à la Commission et aux agences:

- 1) de veiller à ce que la pertinence, la cohérence et la souplesse soient assurées lors de la création des agences;
- 2) d'allouer les ressources de façon plus souple;
- 3) d'améliorer la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la communication d'informations sur la performance;
- 4) de renforcer le rôle des agences en tant que centres d'expertise et de mise en réseau.

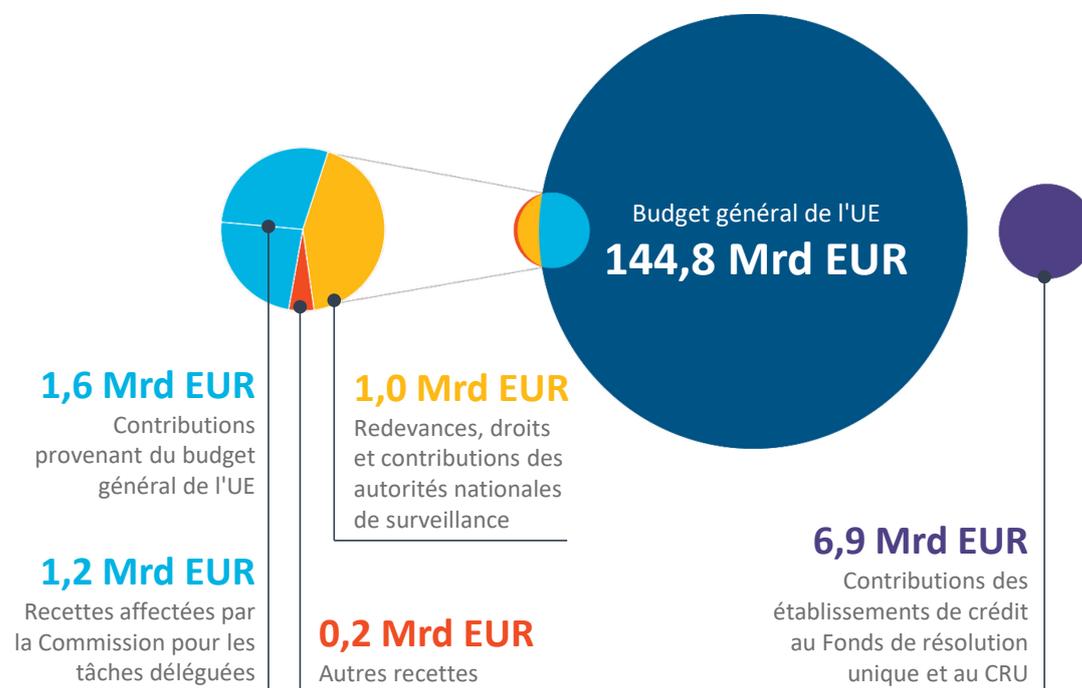
Introduction

Diversité des agences de l'UE

01 Régis par le droit public européen, les agences décentralisées et autres organismes (ci-après les «agences») de l'UE sont des organismes dotés d'une personnalité juridique propre qui les distingue des institutions de l'UE. Elles sont chacune instituées par un acte de droit dérivé. Il existe des agences de différentes formes juridiques: six agences exécutives de la Commission et 37 agences décentralisées de l'UE. Les agences exécutives agissent comme des filiales de la Commission et exécutent des tâches spécifiques pour le compte de cette dernière. Dans le présent rapport, le terme «agences» désigne les agences décentralisées et autres organismes de l'UE, sauf indication contraire.

02 Les agences sont créées par le législateur (à savoir le Conseil et le Parlement) sur proposition de la Commission, pour une durée indéterminée. Elles sont dirigées par un conseil d'administration composé, entre autres, de représentants des États membres et de la Commission. Elles contribuent à la mise en œuvre des politiques de l'UE et soutiennent la coopération entre celle-ci et les gouvernements nationaux par la mise en commun de connaissances techniques.

Figure 1 – Comment les agences et autres organismes de l'UE sont-ils financés?

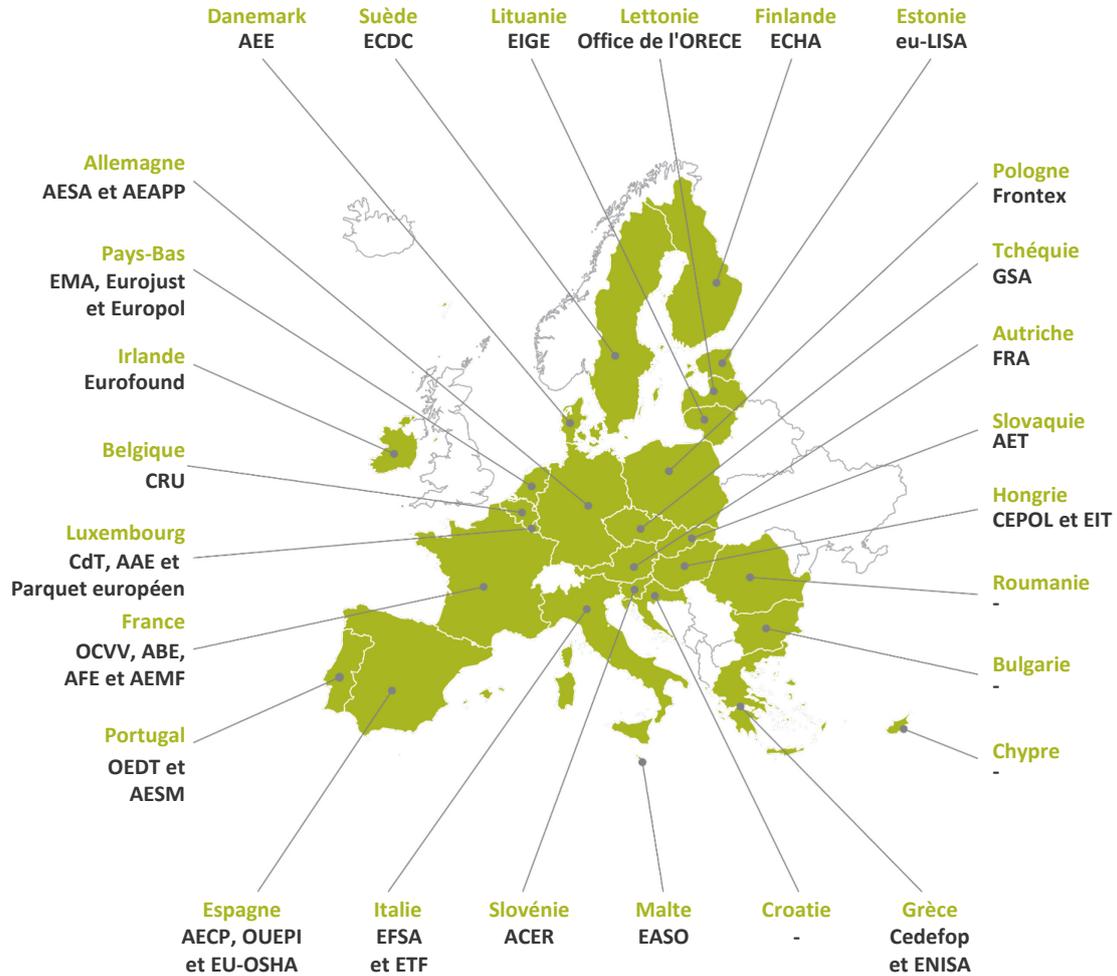


Source: Budget général 2018 de l'UE et budgets 2018 des agences (données compilées par la Cour des comptes européenne).

03 En 2018, le budget total de toutes les agences (à l'exception du CRU) s'est établi à 4,0 milliards d'euros, soit 2,8 % du budget général de l'UE (voir *figure 1*). La dénomination complète de toutes les agences mentionnées dans le présent rapport figure à l'*annexe I*. Le budget 2018 du CRU, qui a pour mission spécifique de mettre en place un fonds de résolution financé par les établissements de crédit, s'est élevé à 6,9 milliards d'euros (0,1 milliard d'euros pour le budget administratif du CRU et 6,8 milliards d'euros pour le Fonds). En 2018, les agences étaient présentes dans 23 États membres (voir *figure 2*) et employaient 8 957 agents¹ (soit 13,4 % de l'ensemble du personnel des institutions et agences de l'UE, voir *figure 3*) provenant de tous les États membres.

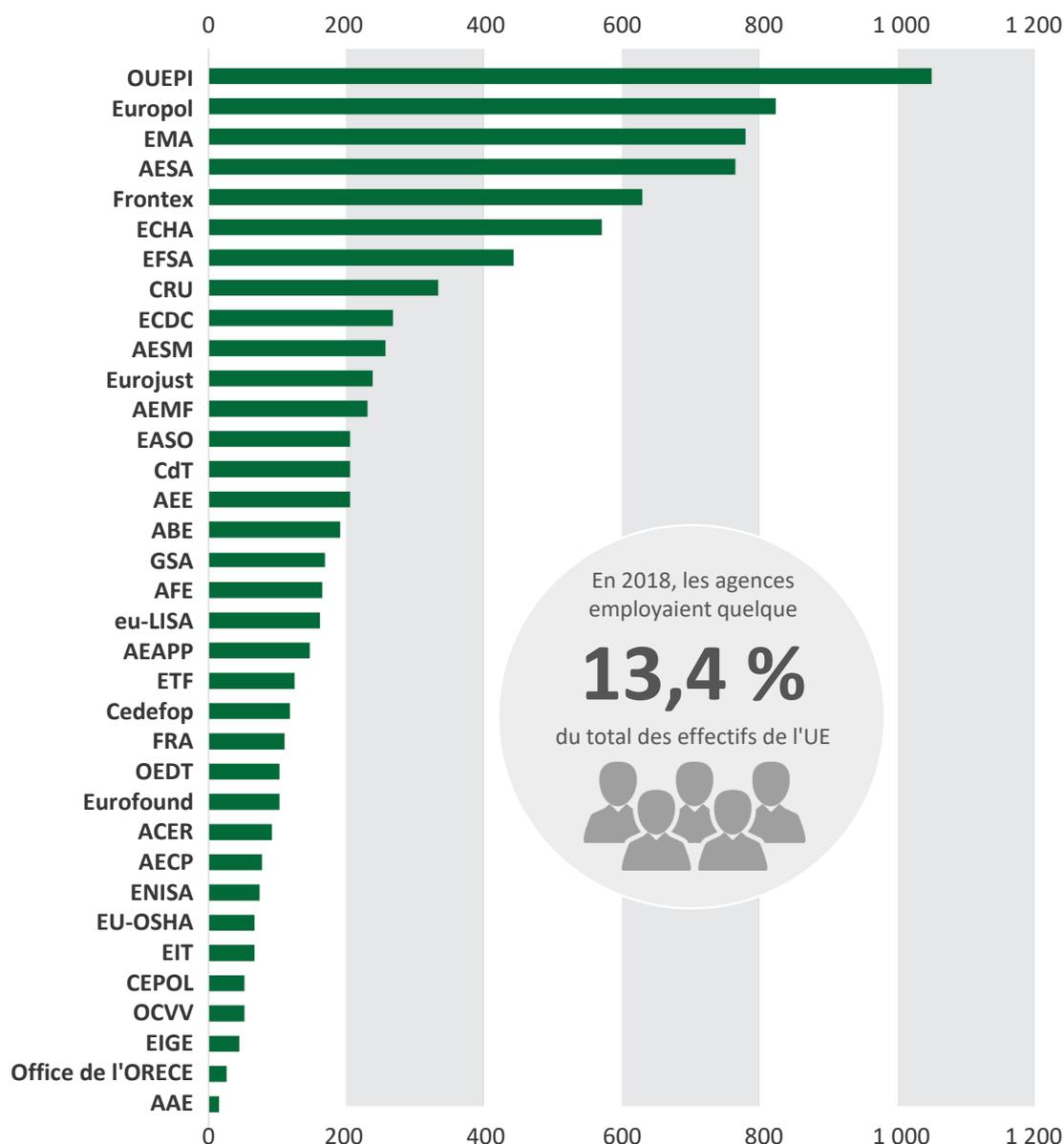
¹ Ces données comprennent les fonctionnaires, les agents temporaires et contractuels, ainsi que les experts nationaux détachés.

Figure 2 – Où sont établis les agences et autres organismes de l'UE?



Source: Cour des comptes européenne.

Figure 3 – Qui travaille pour les agences et autres organismes de l'UE?

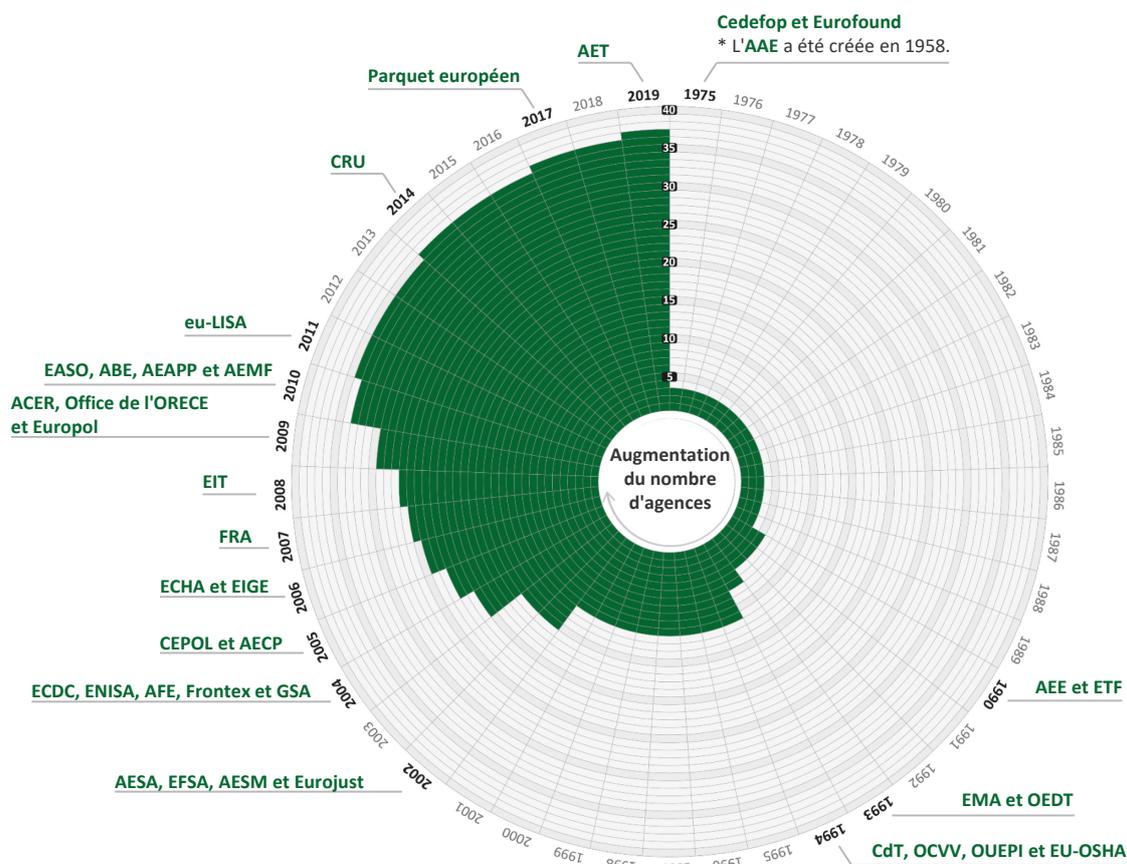


Source: Cour des comptes européenne.

04 Les premières agences (Cedefop et Eurofound²) ont été créées en 1975. À la suite de l'entrée en vigueur en 1987 de l'Acte unique européen, qui visait l'achèvement du marché intérieur au plus tard en 1992, plusieurs autres agences ont été instituées dans les années 1990, mais la plupart l'ont été au cours de la première décennie du nouveau millénaire (voir [figure 4](#)).

² Pour des raisons de concision, chaque agence est désignée par son sigle ou son acronyme dans le présent rapport. Pour les dénominations complètes, voir [annexe I](#).

Figure 4 – Combien existe-t-il d'agences et autres organismes de l'UE?



Note: L'année indiquée est celle de l'entrée en vigueur du règlement fondateur de l'agence.

Source: Rapport annuel de la Cour des comptes européenne sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2018.

05 Les agences ont été créées au gré de l'apparition de besoins spécifiques. Un grand nombre d'entre elles ont été instituées ou se sont vu confier des responsabilités supplémentaires à la suite d'une crise (par exemple: l'ABE, l'AEAPP, l'AEMF et le CRU dans le secteur financier; l'EASO et Frontex pour les questions migratoires et le contrôle des frontières; ainsi que l'AESM et l'AECP pour la sécurité maritime et le contrôle de la pêche). La plupart des agences ont été créées en tant que nouveaux organes pour reprendre des responsabilités jusqu'alors exercées par la Commission et/ou par les États membres. La Commission a justifié leur création par la nature hautement technique des tâches concernées ou par un souci d'efficience, en faisant valoir qu'un organe spécialisé peut non seulement remplir les mêmes missions de manière plus efficiente ou plus souple, mais est également mieux à même d'attirer du personnel spécialisé et qualifié et de développer les compétences. Certaines agences (comme Europol, l'ABE, l'AEAPP et l'AEMF) ont succédé à des organismes multinationaux au niveau européen.

06 Les agences peuvent être regroupées selon différents critères, par exemple en fonction de leurs principales tâches et responsabilités:

- 1) un premier groupe est constitué d'agences qui soutiennent le marché intérieur et la réalisation d'objectifs sanitaires et environnementaux en matière d'enregistrements, de certifications et d'autorisations au niveau de l'UE (par exemple, l'OCVV, l'AESA, l'ECHA, l'AFE, l'OUPEI, l'EFSA et l'EMA);
- 2) un deuxième groupe, constitué d'agences exerçant des mandats dans les domaines de la sécurité et de la justice (par exemple, le CEPOL, l'EASO, Eurojust, Europol et Frontex), assume davantage de responsabilités opérationnelles et aide les États membres en coordonnant des activités conjointes;
- 3) un troisième groupe d'agences exerce principalement des responsabilités en matière de réglementation et de surveillance (par exemple, l'ACER, l'ABE, l'AEAPP et l'AEMF, qui élaborent des normes techniques pour les secteurs énergétique et financier et développent une pratique commune en matière de surveillance dans l'ensemble de l'UE);
- 4) enfin, un dernier groupe est chargé d'aider les institutions de l'UE et les États membres à élaborer des politiques fondées sur des données probantes, principalement par la recherche et par la collecte et l'analyse de données (on y retrouve par exemple le Cedefop, l'EIGE et la FRA).

Passage d'une orientation sur la conformité à une focalisation sur la performance

07 Les agences sont chacune instituées par un acte fondateur distinct et spécifique. Compte tenu du caractère singulier de leurs activités, il peut y avoir des différences entre elles concernant, par exemple, le modèle de gouvernance, les sources de financement ou les obligations d'évaluation.

08 En 2012, le Parlement, le Conseil et la Commission ont signé une déclaration et une approche communes sur les agences, marquant une étape dans le passage d'une gestion axée sur les aspects financiers et la conformité aux règles à une gestion davantage centrée sur la performance. L'approche commune soulignait que les directeurs d'agence devraient, de façon plus claire, être tenus de rendre compte de la performance. Elle proposait, entre autres, de mettre en place une structure de gouvernance à deux niveaux lorsque cela pourrait se traduire par un gain en efficacité (conseil d'administration et conseil exécutif), des programmes de travail annuels et

pluriannuels, des rapports annuels d'activités, des indicateurs de performance pour les agences et leurs directeurs, ainsi que des systèmes d'établissement du budget et de gestion par activité (EBA/GPA) et des évaluations externes périodiques.

09 Par ailleurs, la Commission a élaboré plusieurs outils pour renforcer le développement d'un cadre de gestion et de suivi axé sur la performance. Parmi ces outils figurent: un règlement financier-cadre pour les agences (publié en 2013 et abrogé et remplacé en 2019), des lignes directrices sur l'élaboration des documents uniques de programmation (DOCUP), qui combinent le programme de travail annuel des agences et un programme de travail triennal glissant, des lignes directrices (publiées en 2014 et révisées en 2020) sur l'élaboration des rapports annuels d'activités consolidés (RAAC), établissant son dernier cadre en date relatif au budget des agences, à leur planification, à l'établissement de leurs rapports et à leur gouvernance, ainsi que des lignes directrices et la «boîte à outils» pour une meilleure réglementation (en 2017).

10 Le réseau des agences de l'UE, créé par celles-ci afin de renforcer leur visibilité et de dégager les synergies possibles, a également contribué à une culture davantage orientée sur la performance. En 2012, le réseau des agences de l'UE a mis en place le réseau de développement des performances, qui facilite activement l'échange de pratiques, la coopération sur des questions liées à la performance et, dans la mesure du possible, le partage de services. Le réseau de développement des performances a élaboré en 2018 des outils tels que le manuel d'évaluation pour les agences et une boîte à outils d'autoévaluation pour la mise en œuvre des orientations fondées sur la performance/les résultats, et il met actuellement au point une base de données des indicateurs de performance clés.

11 Malgré leurs différents niveaux de développement, les outils et mesures relatifs à la performance susmentionnés ont induit une tendance croissante à l'harmonisation et à la cohérence parmi les agences toujours plus nombreuses. Parallèlement, ces outils et mesures ont également entraîné, pour chacune des agences, une production abondante d'informations centrées sur ses activités et ses réalisations.

Étendue et approche de l'audit

12 Notre question d'audit générale vise à déterminer si des conditions appropriées ont été mises en place pour que les agences soient performantes. À une époque où l'UE ajuste ses priorités stratégiques et ses ressources limitées pour mettre en œuvre ses politiques dans l'intérêt des citoyens, le présent rapport vise à susciter une discussion concernant sa gestion de la performance de ses agences à l'avenir. Nous avons centré notre attention sur les deux critères ci-après:

- 5) La manière dont les agences sont créées, fonctionnent et sont éventuellement dissoutes (à savoir leur cycle de vie) devrait offrir *la souplesse requise pour contribuer à la mise en œuvre des politiques de l'UE et renforcer la coopération au niveau européen*. En d'autres termes:
 - a) confier des tâches à une agence devrait constituer la meilleure option, par comparaison avec leur attribution à la Commission elle-même ou (en vertu du principe de subsidiarité) aux États membres;
 - b) la pertinence et la cohérence des agences existantes devraient être évaluées régulièrement afin de réaliser d'éventuelles synergies et économies d'échelle;
 - c) les agences ont besoin de ressources humaines et financières suffisantes pour remplir leur mandat et s'acquitter de toutes leurs tâches;
 - d) le processus de planification régissant les travaux de chaque agence devrait être suffisamment souple pour lui permettre de s'adapter aux environnements en mutation rapide.

- 6) Les agences devraient pleinement exploiter leur potentiel en tant que *centres d'expertise et de mise en réseau* afin de promouvoir le partage de connaissances spécialisées, d'unir les États membres dans la poursuite d'intérêts et d'objectifs stratégiques communs lorsque cela est possible et d'assurer une fonction de réseau pour une coopération renforcée avec d'autres partenaires européens et internationaux. Cela suppose:
 - a) une structure de gestion adaptée aux finalités;
 - b) des dispositifs adéquats en matière d'obligation de rendre compte, qui associent les parties prenantes;

- c) une bonne communication avec les parties prenantes et avec les citoyens de l'UE;
- d) une coopération efficace avec d'autres organismes, tant publics que privés, aux niveaux national, européen et international.

13 Nous avons établi notre ensemble de critères à partir des règlements spécifiques des agences, du règlement financier-cadre, des lignes directrices et de la «boîte à outils» de la Commission pour une meilleure réglementation³, de la déclaration et de l'approche communes, de la feuille de route relative aux suites à donner à l'approche commune concernant les agences décentralisées de l'Union européenne, ainsi que d'autres prescriptions fournies par le réseau des agences de l'UE.

14 L'audit a été réalisé entre mars et septembre 2019. Il a couvert les agences décentralisées de l'UE et leurs directions générales (DG) partenaires à la Commission (voir [annexe II](#)). Nous ne mentionnons les agences exécutives de la Commission qu'à des fins de comparaison, le cas échéant.

15 Nous avons collecté des éléments probants par différents moyens:

- o un examen des documents clés de toutes les agences (règlements de base, rapports annuels, documents de programmation, rapports d'évaluation et d'audit, analyses d'impact, procès-verbaux de réunions des conseils d'administration, etc.);
- o plus de 250 entretiens avec des managers et des agents clés de 21 agences et de 10 DG de la Commission, qui sont les DG partenaires de 32 agences;
- o une enquête auprès de 2 500 parties prenantes des agences (voir [annexe III](#)), y compris des membres des conseils d'administration, des fonctionnaires des États membres, des représentants de l'industrie et d'organisations de consommateurs, des ONG et des universitaires. Les agences elles-mêmes nous ont fourni la liste des parties prenantes, mais nous avons opéré la sélection finale, en veillant à ce que tous les principaux groupes de parties prenantes soient représentés. Nous avons reçu 1 000 réponses;

³ Document de travail des services de la Commission SWD(2017) 350.

- o une analyse reposant sur des mégadonnées concernant les références faites aux agences dans la presse, telles qu'elles ont été répertoriées par Europe Media Monitor (EMM) de janvier 2018 à juillet 2019 (voir [annexe IV](#)). Cette série de données contenait plus de 200 000 articles de presse mentionnant les agences et provenant de plus de 5 000 sources d'information différentes issues de plus de 160 pays;
- o deux tables rondes avec des universitaires et des acteurs de terrain de la Commission, du Conseil et du Parlement. Les tables rondes ont été organisées en juin et en septembre 2019. Une invitation ouverte a été envoyée à plus de 40 universitaires et acteurs de terrain qui ont une expérience en matière de gestion des agences de l'UE ou ont produit des publications à leur sujet. Quinze d'entre eux ont participé aux tables rondes. La DG Budget a également été représentée à la première table ronde, en qualité d'observatrice.

Observations

Le cycle de vie des agences manque de souplesse

La Commission n'étudie pas toujours clairement les autres solutions possibles lorsqu'elle propose de créer une agence

16 Avant de créer une nouvelle agence, la Commission doit évaluer si cela constitue le meilleur choix par rapport à d'autres solutions, consistant par exemple à recourir à la coopération intergouvernementale, à exécuter les missions elle-même, à les externaliser à des entités privées ou à ajuster celles d'une agence existante. Le choix de la meilleure solution doit être guidé par les besoins.

17 La politique de la Commission «pour une meilleure réglementation»⁴ dispose qu'une analyse d'impact est requise pour les initiatives susceptibles d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante (voir [encadré 1](#)). Avant de proposer la création d'une nouvelle agence, la Commission doit démontrer la valeur ajoutée de ce choix au moyen d'une analyse d'impact. Le comité d'examen de la réglementation (CER) de la Commission vérifie la qualité des projets d'analyse d'impact. En principe, un avis favorable de sa part est requis pour qu'une initiative puisse être présentée pour adoption par le collège des commissaires.

⁴ Commission européenne, «Gouvernance européenne – Un livre blanc», COM(2001) 428 final, et «*Better Regulation Guidelines*» (lignes directrices pour une meilleure réglementation), 2015.

Encadré 1

Questions auxquelles une analyse d'impact doit permettre de répondre

- 1) Quel est le problème, et pourquoi est-ce un problème?
- 2) Pourquoi l'Union européenne devrait-elle agir?
- 3) Quels sont les objectifs visés?
- 4) Quelles sont les différentes options possibles pour atteindre les objectifs visés?
- 5) Quelles sont leurs incidences sur les plans économique, social et environnemental et qui sera concerné?
- 6) Quels sont les avantages respectifs des différentes options (efficacité, efficacité et cohérence)?
- 7) Comment le suivi et l'évaluation rétrospective ultérieure seront-ils organisés?

Source: Commission européenne, Lignes directrices pour une meilleure réglementation.

18 Depuis 2004, toutes les propositions de la Commission concernant la création d'une nouvelle agence ou d'un nouvel autre organisme, y compris les plus récentes, à savoir celles concernant le Parquet européen (2017) et l'AET (2018), ont été accompagnées d'une analyse d'impact. Le CER a émis un avis favorable dans le cas du Parquet européen, considérant que celui-ci était nécessaire et que ses objectifs et missions avaient été clairement établis. Par contre, en ce qui concerne l'AET, il a assorti d'une réserve son avis favorable sur l'analyse d'impact, estimant qu'elle n'avait pas clairement traité la question de la cohérence entre l'AET et les autres agences relevant de la DG EMPL (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA et ETF), déjà considérée comme un cas de chevauchement dans le cadre d'une évaluation externe réalisée peu de temps auparavant⁵.

⁵ Commission européenne, «*Evaluation of the EU agencies under the remit of DG Employment: Eurofound, Cedefop, ETF and EU-OSHA*», mars 2018.

19 La création du CRU a été précédée, en 2012, d'une analyse d'impact concernant la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances. L'analyse suggérait de mettre en place des collèges d'autorités de résolution avec l'assistance de l'ABE. Or, au final, une nouvelle agence a été créée pour garantir un fonctionnement efficace et cohérent du Mécanisme de résolution unique et pour gérer le Fonds de résolution unique.

20 La nécessité de l'autonomie et des dispositifs complexes en matière de gouvernance associés à une agence n'est pas toujours évidente. La GSA, en particulier, dispose d'une autonomie très limitée dans la pratique, puisque sa mission principale (qui absorbe 90 % de son budget) consiste à exploiter le système global de navigation par satellite Galileo dans le cadre d'une convention de délégation conclue avec la Commission. Plusieurs des parties prenantes qui ont répondu à notre enquête ont souligné que cela limitait les pouvoirs décisionnels du conseil d'administration de la GSA. Cette dernière met en œuvre la convention de délégation au moyen de plusieurs contrats complexes conclus avec des partenaires industriels et des entités du secteur public.

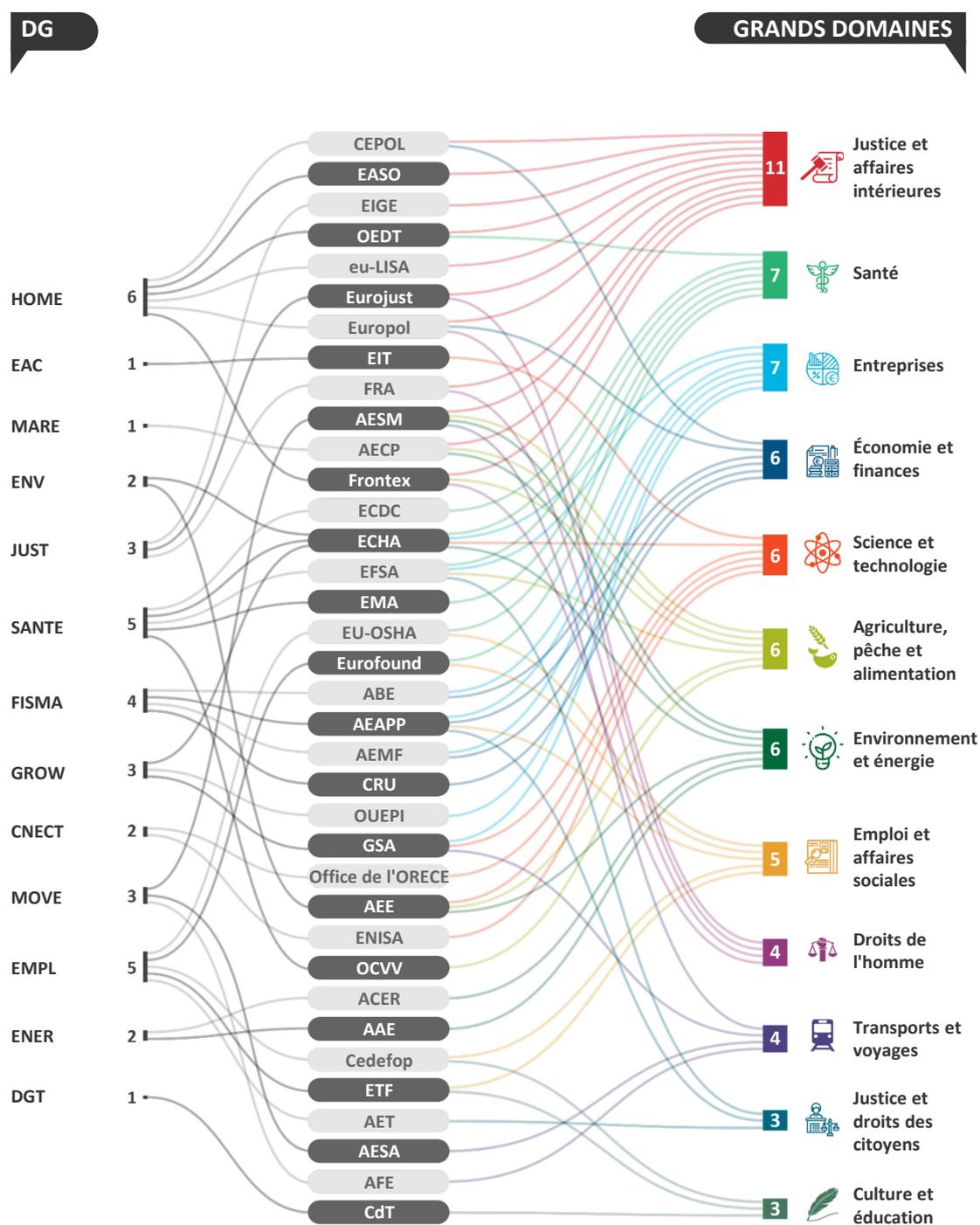
21 Enfin, nous avons relevé des exemples où la décision politique de créer une nouvelle agence a été prise avant même la proposition de la Commission et avant la réalisation de l'analyse d'impact (c'était le cas pour la FRA, l'EASO et l'AET).

La pertinence et la cohérence des agences existantes ne sont pas suffisamment réévaluées

22 La raison d'être de chaque agence doit être réévaluée à différents stades de son cycle de vie afin de vérifier si son existence est toujours nécessaire (pertinente) et si ses actions sont cohérentes par rapport à celles des autres agences et de leurs DG partenaires. La *figure 5* illustre les multiples relations entre les agences et les DG. La réévaluation peut être effectuée de différentes manières:

- 1) par une évaluation indépendante de la performance de l'agence;
- 2) dans le cadre d'un « bilan de qualité » plus vaste couvrant l'ensemble du domaine d'action (voir point [27](#));
- 3) par une nouvelle analyse d'impact dans le cas d'une refonte du règlement fondateur d'une agence ou de l'adoption d'un règlement distinct lui confiant de nouvelles missions.

Figure 5 – Agences et autres organismes de l'UE, DG partenaires et sujets traités



Note: La DG DEFIS est la DG partenaire de la GSA depuis le 1^{er} janvier 2020.

Source: Données compilées par la Cour des comptes européenne, sur la base de la classification figurant sur le site internet de la Commission.

23 Selon l'approche commune, l'acte fondateur d'une agence doit contenir soit une «clause de limitation dans le temps» soit une «clause de réexamen» permettant à la Commission de proposer la modification ou l'abrogation du règlement lorsqu'elle considère que l'existence de l'agence n'est plus justifiée au regard des objectifs qui lui ont été assignés (voir [encadré 2](#)). Sept ans après l'adoption de la déclaration et de l'approche communes, seules sept des 37 agences disposent d'une «clause de limitation dans le temps» dans leur règlement fondateur et 13, d'une «clause de réexamen».

Encadré 2

Dispositions de l'approche commune concernant la création et la dissolution d'une agence

Les paragraphes 2 à 5 de l'approche commune disposent ce qui suit.

- 1) La décision de créer une nouvelle agence devrait reposer sur des analyses d'impact objectives tenant compte de toutes les pistes possibles.
- 2) Les actes fondateurs des agences doivent contenir soit une clause de réexamen soit une clause de limitation dans le temps.
- 3) Des critères communs et objectifs devraient être utilisés pour évaluer dans quelle mesure il est opportun de fermer une agence, ou possible de procéder à une fusion.
 - Une fusion devrait être envisagée lorsque les missions des agences se recoupent, que des synergies sont possibles entre elles ou que leur efficacité serait accrue dans une plus grande structure.
 - La fermeture peut constituer une solution lorsque l'agence n'est pas suffisamment performante, sauf si celle-ci reste le meilleur choix politique, auquel cas il convient de la réformer.

24 Les règlements fondateurs de 13 agences ont été refondus entre 2015 et 2019, mais seules cinq des propositions de refonte (concernant l'Office l'ORECE, le CEPOL, l'AESA, l'ENISA et l'AFE) étaient accompagnées d'une analyse d'impact. Dans les cinq cas, le CER a finalement émis un avis favorable, mais a ajouté une ou plusieurs réserves. Trois autres propositions de refonte (relatives à l'ACER, à l'AECF et à l'EFSA) étaient étayées par une analyse d'impact ou un bilan de qualité réalisé(e) peu de temps auparavant à d'autres fins. Les cinq autres propositions de refonte ne reposaient sur aucune analyse d'impact: quatre d'entre elles (relatives au Cedefop, à Eurofound, à l'EU-OSHA et à Eurojust) concernaient une simple révision technique et la

sixième (relative à Frontex) était considérée comme urgente, ce qui ne laissait pas le temps de réaliser une analyse d'impact.

25 Les règlements fondateurs de trois agences relevant de la DG EMPL (Cedefop, Eurofound et EU-OSHA) ont récemment fait l'objet d'une refonte. Dans les trois cas, la Commission a présenté la proposition de refonte avant de recevoir le rapport final d'une évaluation commune des agences. Malgré les critiques du Parlement sur l'absence de propositions spécifiques en vue de la fusion ou du regroupement géographique d'agences travaillant dans des domaines d'action connexes, le législateur a adopté les propositions de refonte. En outre, une nouvelle agence (l'AET) a été légalement constituée en 2019.

26 Jusqu'à présent, aucune agence n'a fait l'objet d'une fermeture, d'une fusion ou d'une modification importante de son champ d'action, à l'exception de l'Agence européenne pour la reconstruction, créée en 1999 et dissoute en 2008. Ces dix dernières années, la Commission a proposé à deux reprises de fusionner des agences pour des raisons de cohérence, sans toutefois obtenir l'accord du Parlement (voir [encadré 3](#)). La situation des agences de l'UE contraste fortement avec celle des agences exécutives de la Commission. Lorsqu'elle estime que l'existence d'une agence exécutive ne se justifie plus au regard de la bonne gestion financière, la Commission peut décider de la supprimer. La Commission a remanié plusieurs fois les responsabilités d'agences exécutives par le passé. Le dernier remaniement de ce type a eu lieu en 2013.

Encadré 3

Rejet, par le Parlement, des propositions de la Commission visant à intégrer l'Office de l'ORECE dans l'ENISA et à fusionner le CEPOL et Europol

En 2007, l'analyse d'impact de la Commission accompagnant la proposition relative à une Autorité européenne du marché des communications électroniques (devenue l'Office de l'ORECE en 2009) suggérait de fusionner l'ENISA avec la nouvelle autorité, mais le législateur a préféré créer un nouvel organe distinct qui coexiste avec l'ENISA.

Le CEPOL organise des cours en ligne et en salle à l'intention des policiers et est en relation étroite avec Europol, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs. En 2013, la Commission a présenté une proposition de paquet législatif, étayée par une analyse d'impact, dans laquelle elle suggérait de fusionner Europol et le CEPOL pour des raisons d'efficacité. Le Parlement a rejeté cette idée.

27 Les activités d'une agence de l'UE sont parfois aussi évaluées dans le cadre d'un bilan de qualité plus vaste couvrant l'ensemble du domaine d'action. De 2014 à 2019, la Commission a réalisé plusieurs bilans de qualité dans des domaines tels que les produits chimiques, le contrôle des pêches et la législation alimentaire générale. Ces bilans ont conduit à la codification du règlement fondateur de l'AECV et à une modification de celui de l'EFSA.

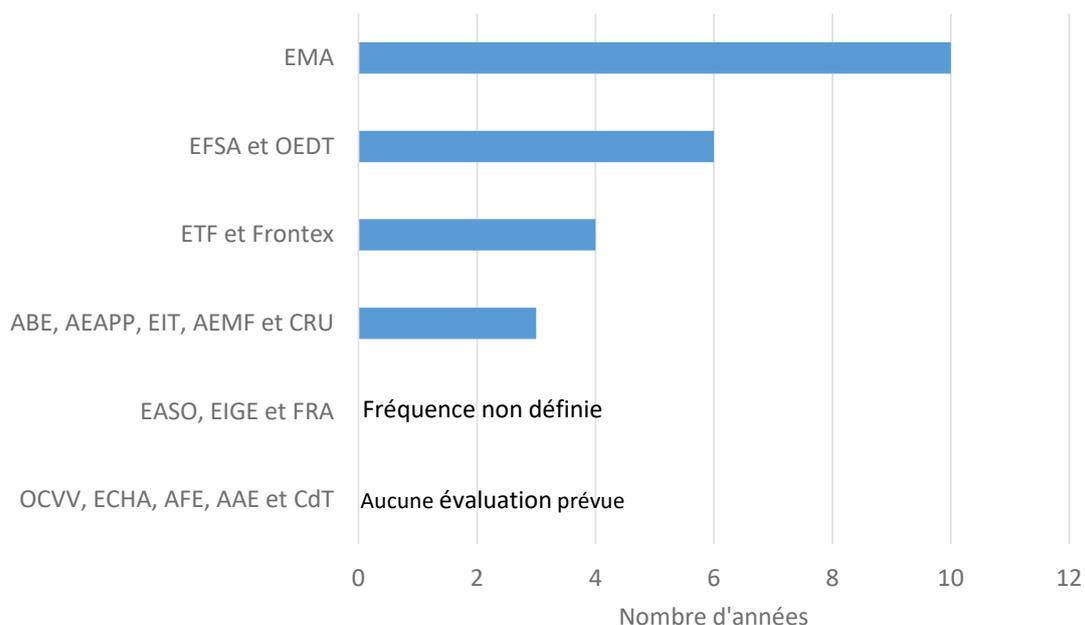
28 Selon l'approche commune, chaque agence de l'UE devrait être évaluée tous les cinq ans. La Commission devrait être responsable de l'organisation de ces évaluations et la clause de limitation dans le temps/de réexamen devrait être appliquée lors d'une évaluation sur deux.

29 Les règlements fondateurs de plusieurs agences n'ont pas encore été mis en conformité avec l'approche commune (voir [figure 6](#)):

- o les règlements fondateurs de l'OCVV et du CdT ne prévoient pas d'évaluation obligatoire, tandis que les dernières refontes de ceux de l'ACER, de l'AFE, de l'OUÉPI et d'Europol prévoient une première évaluation en 2020 (AFE), en 2021 (OUÉPI), en 2022 (Europol) et en 2024 (ACER);

- o même si l'approche commune dispose qu'une évaluation doit avoir lieu tous les cinq ans, la fréquence d'évaluation va de trois ans (CRU) à dix ans (EMA). Dans certains cas (EIGE, EASO et FRA), la fréquence d'évaluation est déterminée par le conseil d'administration. Le conseil d'administration de la FRA a décidé qu'une évaluation aurait lieu tous les cinq ans. Celui de l'EIGE a décidé en 2019 de reporter de deux ans l'évaluation prévue et d'utiliser le budget correspondant à d'autres fins;
- o certains conseils d'administration d'agences (EASO, ECDC et AECF) et certaines agences (EIGE et FRA) organisent encore leurs propres évaluations qui, contrairement à ce que prévoit l'approche commune, ne sont donc pas pilotées par la Commission.

Figure 6 – Agences et autres organismes de l'UE qui ne font pas l'objet d'une évaluation externe tous les cinq ans



Source: Cour des comptes européenne.

30 Les projets de modification du mandat d'une agence sont parfois invoqués pour justifier le report d'une évaluation, la réduction de son étendue ou son remplacement pur et simple par une analyse d'impact de la Commission. À titre d'exemple, alors que son règlement fondateur prévoyait clairement une évaluation complète, l'AESA a limité l'étendue de son évaluation de 2018 au processus de planification, faisant valoir que la révision de son règlement fondateur par la Commission s'accompagnait d'une analyse d'impact.

31 La performance de chaque agence est évaluée individuellement, sauf dans le cas des agences relevant de la DG EMPL et des autorités européennes de surveillance. Lorsque plusieurs agences travaillent dans le même domaine d'action, une autre approche consisterait à réaliser des évaluations transversales de la performance (ou des bilans de qualité) pour apprécier la cohérence et la pertinence de leurs activités ainsi que leur contribution à la mise en œuvre des politiques, comme cela se fait aux États-Unis et en Australie (voir [annexe V](#)).

32 Dans le domaine de la recherche, la Commission n'a jamais évalué de manière approfondie la cohérence entre l'EIT et les agences exécutives opérant dans le cadre d'Horizon 2020, qui octroient des subventions de recherche. Les agences exécutives font l'objet d'évaluations distinctes et plus fréquentes (tous les trois ans).

Les agences risquent de ne pas disposer de ressources humaines et financières suffisantes

33 Pour atteindre ses objectifs, toute entité a nécessairement besoin de ressources humaines et financières suffisantes. La plupart des agences sont essentiellement financées sur le budget de l'UE. Huit agences (l'OUÉPI, l'OCVV, le CdT, l'EMA, l'AESA, l'ECHA, l'AEMF et, depuis 2019, l'AFE) sont totalement ou en partie financées par les redevances ou honoraires qu'elles facturent pour les services fournis. Le CRU est entièrement financé par des contributions des établissements de crédit, tandis que l'ABE, l'AEAPP et l'AEMF sont en partie financées par des contributions des autorités compétentes nationales. L'[encadré 4](#) explique le processus décisionnel relatif au budget annuel et au tableau des effectifs des agences.

Encadré 4

Budget et tableau des effectifs des agences

- Pour toutes les agences, à l'exception des trois qui sont entièrement autofinancées (OUEPI, OCVV et CRU)

La subvention versée par la Commission à l'agence fait partie du budget général de l'UE. À ce titre, elle fait l'objet d'une proposition présentée par la Commission et adoptée par l'autorité budgétaire (à savoir le Parlement européen et le Conseil). Le tableau des effectifs de chaque agence pour l'exercice suivant fait aussi l'objet d'une proposition de la Commission et d'une adoption par l'autorité budgétaire (à savoir le Parlement européen et le Conseil).

En outre, le conseil d'administration de chaque agence (ou son équivalent) adopte à la fois le budget (état des dépenses et des recettes) de celle-ci et son tableau des effectifs.

- Dans le cas des trois agences entièrement autofinancées, le budget et le tableau des effectifs sont approuvés par le conseil d'administration (ou son équivalent) ou par le comité budgétaire de l'agence, sur proposition du directeur exécutif ou du président.

34 Ces dix dernières années, le législateur ou la Commission ont confié des missions supplémentaires à de nombreuses agences par différents moyens:

- une révision de leurs règlements fondateurs;
- l'adoption d'un nouvel acte législatif (par exemple pour l'ACER, l'ECHA, l'EMA, l'eu-LISA et Frontex);
- la conclusion par l'Agence d'accords de niveau de service ou de conventions de délégation avec la Commission (par exemple pour l'AEE, Frontex, Europol et l'EASO).

35 Nous avons constaté que, lorsque la Commission confie de nouvelles missions à une agence, elle ne lui propose habituellement que peu de ressources humaines supplémentaires. Frontex et, dans une moindre mesure, l'EASO, qui opèrent dans des domaines prioritaires, font exception. En outre, une réduction générale de 5 % du personnel a été opérée dans toutes les institutions et agences de l'UE sur une période de cinq ans, en vertu d'un accord interinstitutionnel conclu en 2013. Étant donné que les nouvelles agences n'étaient pas concernées par cette réduction et que certaines agences existantes ont été autorisées à recevoir des emplois supplémentaires pour de

nouvelles missions, le nombre total d'emplois dans les agences a malgré tout augmenté de 13,7 % entre 2013 et 2017⁶.

36 Généralement, les recettes de la plupart des agences partiellement autofinancées (EMA, AESA, etc.) augmentent en fonction de leur charge de travail, mais leurs effectifs, qui sont contrôlés par la Commission, ne suivent pas nécessairement cette hausse. La charge de travail de l'EMA liée aux activités couvertes par des redevances a par exemple augmenté de 31 % entre 2014 et 2018, mais ses effectifs ont diminué⁷. L'ECHA est confrontée à des problèmes particuliers, étant donné qu'elle ne dispose pas de recettes récurrentes et que celles provenant des redevances sont difficiles à prévoir.

37 Même lorsque des postes sont disponibles, plusieurs agences rencontrent des problèmes pour recruter et conserver du personnel. Frontex, qui s'est récemment vu attribuer un grand nombre de nouveaux postes, éprouve toutefois des difficultés pour recruter tout le personnel nécessaire et a enregistré des taux de vacance élevés en 2018 et en 2019. L'EASO a toujours peine à attirer du personnel et ses taux de vacance sont constamment élevés. La GSA a du mal à recruter du personnel possédant les connaissances techniques requises. Les rémunérations plus faibles dans certains États membres constituent un obstacle de taille au recrutement.

38 Notre enquête auprès des parties prenantes a fait apparaître un lien manifeste entre la disponibilité de ressources appropriées et la performance des agences. Près de la moitié des parties prenantes qui ont répondu à notre enquête n'étaient pas d'accord avec l'affirmation «L'agence dispose de ressources humaines suffisantes», mais nous avons constaté de grandes différences d'une agence à l'autre. Plus de 75 % des parties prenantes de l'ACER et de l'ENISA n'étaient pas, voire pas du tout, d'accord, alors que cette proportion s'établissait à moins de 25 % chez celles du CRU, de l'OUEPI, de Frontex et de l'AECF. Une majorité des parties prenantes qui ont répondu estiment que la plupart des agences remplissent efficacement leur mandat, mais les avis étaient clairement partagés pour quatre agences où nous avons constaté un manque de ressources (l'ACER et l'ENISA) ou des difficultés à recruter (l'EASO et Frontex) (voir les résultats détaillés de l'enquête à l'[annexe III](#)).

⁶ Cour des comptes européenne, Étude de cas rapide sur la réduction des effectifs de 5 %, 2017.

⁷ EMA, Rapport annuel d'activités consolidé 2018, paragraphe d'observation (*Emphasis of matter*).

39 Pour compenser la pénurie de postes ou d'experts nationaux, les agences sous-traitent de plus en plus des missions essentielles à des contractants privés dont elles peuvent ensuite devenir dépendantes. Prises dans leur ensemble, les agences employaient quelque 1 500 consultants en informatique et agents intérimaires en 2018. Cela génère des risques lorsque l'agence ne dispose pas de suffisamment d'agents qualifiés pour superviser les travaux des contractants. L'EASO, l'eu-LISA, l'EMA et la GSA se trouvent par exemple dans cette situation. Compte tenu de la complexité du cadre juridique régissant le recours au personnel externe, qui varie dans une certaine mesure d'un État membre à l'autre, il existe aussi des risques de litige et d'atteinte à la réputation. Nous avons relevé ce type de risques à l'Office de l'ORECE, à l'OCVV, à l'EASO, à l'AEMF, à l'OUPEI, à l'ABE, à l'AEAPP, à l'EIGE, à l'OEDT et au CRU⁸.

Encadré 5

Exemples d'agences dépendantes de contractants externes pour des fonctions critiques

L'**EASO** dépend de la coopération des États membres et du détachement d'experts nationaux. Étant donné le faible nombre d'experts nationaux disponibles, le personnel intérimaire a représenté 43 % de l'ensemble des experts déployés en Grèce en 2018 et 59 % de ceux déployés en Italie.

L'**eu-LISA** sous-traite à un petit nombre de contractants la plupart des travaux relatifs à des projets informatiques sensibles qui relèvent de son cœur de métier.

L'**EMA** a été chargée par le Parlement et le Conseil de mettre en œuvre deux nouveaux règlements nécessitant le développement et la mise en place de deux systèmes informatiques paneuropéens. En raison du manque d'experts en interne, l'agence a fait appel à des consultants, perdant ainsi le contrôle global de la conception et de la mise en œuvre des projets.

À l'issue d'un dialogue compétitif, en 2016, la **GSA** a attribué le contrat d'exploitation de Galileo et des services Galileo à la même coentreprise privée qui s'en occupait depuis 2010 dans le cadre d'un contrat passé avec l'Agence spatiale européenne. Le contrat actuel pourrait courir jusqu'en 2026.

⁸ Voir aussi le rapport annuel de la Cour sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2018.

40 Ces dernières années, les conseils d'administration de certaines agences ont souligné les risques liés à l'insuffisance des ressources. En 2019, le conseil d'administration d'Europol a par exemple indiqué que le budget estimatif de 123,7 millions d'euros par an jusqu'en 2027 était insuffisant pour permettre à Europol d'accomplir pleinement sa mission, notamment en ce qui concerne les développements requis en matière de gestion de l'information et la fourniture d'un soutien opérationnel continu de haute qualité aux États membres⁹. Parmi les autres agences dont les conseils d'administration ont fait des remarques similaires figurent l'ACER, l'AEE et l'EMA (voir [encadré 6](#)).

Encadré 6

Les pénuries de ressources conduisent l'ACER à une interprétation restrictive de son mandat

Dans son rapport annuel d'activités consolidé (RAAC) relatif à 2018, l'ACER a publié une longue liste de tâches qu'elle ne considérait plus comme prioritaires en raison de la pénurie de personnel. L'agence a souligné qu'elle ne disposait pas de personnel de surveillance du marché en suffisance pour exercer correctement son mandat (notamment pour la surveillance des marchés de gros au titre du règlement REMIT).

Notre enquête auprès des parties prenantes a confirmé que l'ACER avait réduit la voilure dans sa surveillance des marchés de l'énergie.

Le processus de planification annuelle est long et n'est pas adapté aux environnements en mutation rapide

41 Conformément aux instructions de la Commission, les agences établissent chaque année un document unique de programmation (DOCUP), combinant leur programme de travail annuel et un plan triennal glissant. Chaque DOCUP est élaboré sous la responsabilité du directeur exécutif de l'agence et adopté par son conseil d'administration. Les commentaires formulés par la Commission sont pris en considération. De nombreuses agences continuent en outre à élaborer un plan stratégique à plus long terme (généralement quinquennal), comme l'exige leur règlement de base.

⁹ Analyse et évaluation du rapport annuel d'activités consolidé 2018 d'Europol.

Encadré 7

Frontex enregistre de manière récurrente un faible taux d'exécution de son budget consacré aux opérations de retour

Plus de 10 % du budget de Frontex est réservé aux opérations de retour des migrants (53,8 millions d'euros en 2018). De 2016 à 2018, le budget prévu a systématiquement été beaucoup plus élevé que nécessaire. Le nombre de retours effectifs (200 000) est resté en permanence inférieur à celui des décisions de retour (500 000). Les États membres ont également la possibilité d'organiser des retours au niveau national avec le soutien financier du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), géré par la DG HOME, partenaire de Frontex.

Les dépenses réelles de Frontex sont restées inférieures à son budget initial total de 10,3 % en 2016, de 8,9 % en 2017 et de 11,3 % en 2018.

42 Le cycle de planification annuelle aboutissant à l'adoption du DOCUP est très long, la première version étant rédigée 18 mois avant le début de la période de planification. Il est particulièrement difficile pour les agences opérant dans un environnement très instable (telles que l'EASO, le CRU et Frontex – voir [encadré 7](#)) de planifier leur budget et leurs opérations si longtemps à l'avance. Certaines autres agences (telles que l'eu-LISA) rencontrent des problèmes similaires en raison des incertitudes juridiques auxquelles elles sont confrontées lorsqu'un nouvel acte législatif leur confie des missions supplémentaires (voir [encadré 8](#)). Malgré ces cas particuliers, un cycle de planification plus court peut être bénéfique pour toutes les agences.

Encadré 8

L'eu-LISA: étude de cas sur les difficultés rencontrées par une nouvelle agence

L'eu-LISA a été créée en 2011 pour assurer la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans les années qui ont suivi, l'agence s'est vu confier la gestion d'un nombre toujours croissant de systèmes d'information à grande échelle, afin de dégager des synergies entre les différents systèmes.

Étant donné que les règlements prévoient des délais courts pour l'entrée en opération des systèmes, l'eu-LISA doit commencer à se préparer bien avant leur adoption. Or celle-ci est souvent retardée et il est arrivé que des budgets soient mis à disposition avant même la finalisation de la base juridique correspondante. Cela complique la planification de l'eu-LISA, notamment parce que la Commission demande à toutes les agences de soumettre leur projet de DOCUP en janvier de l'année précédant le début de la période de planification. L'agence doit donc recourir à des solutions budgétaires créatives.

43 Dans le cadre des cycles budgétaires et de planification annuels et pluriannuels, les agences prennent généralement toutes comme point de départ les activités, le budget et les ressources des années précédentes. D'ordinaire, les besoins annuels et les économies potentielles ne sont guère réexaminés. Les agences ne sont pas tenues de justifier à nouveau en détail les ressources requises pour chaque activité programmée. La Commission espère que l'utilisation des DOCUP telle qu'elle est prévue dans le nouveau règlement financier-cadre et dans sa communication d'avril 2020 à ce sujet permettra de suivre plus étroitement l'évolution des besoins. Cette utilisation devrait également éclairer l'évaluation des besoins (augmentation/diminution et/ou redéploiement des ressources) aux fins de l'élaboration d'un prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Étant donné que ces développements sont, pour partie, intervenus après l'achèvement de nos travaux d'audit et que leur incidence éventuelle ne sera visible qu'à partir de 2021, nous n'avons pas évalué si le nouveau cadre avait déjà permis d'améliorer et de soutenir l'estimation des besoins budgétaires annuels des agences.

Le potentiel des agences à agir en tant que centres pour le partage de l'expertise et la mise en réseau n'est pas pleinement exploité

La composition des conseils d'administration ne permet pas toujours une prise de décision efficiente

44 Alors que les agences exécutives sont dirigées par un comité de direction plus restreint, généralement composé de cinq membres représentant les DG de la Commission, les agences comptent dans leur conseil d'administration de nombreux membres représentant divers intérêts, y compris, souvent, ceux des États membres, de la Commission, de la société civile et des entreprises. Leur structure de gouvernance plus complexe vise à concilier différents intérêts et à trouver un terrain d'entente permettant de dégager une solution «à l'échelle de l'Union». Elles peuvent donc agir en tant que centres d'expertise et de mise en réseau.

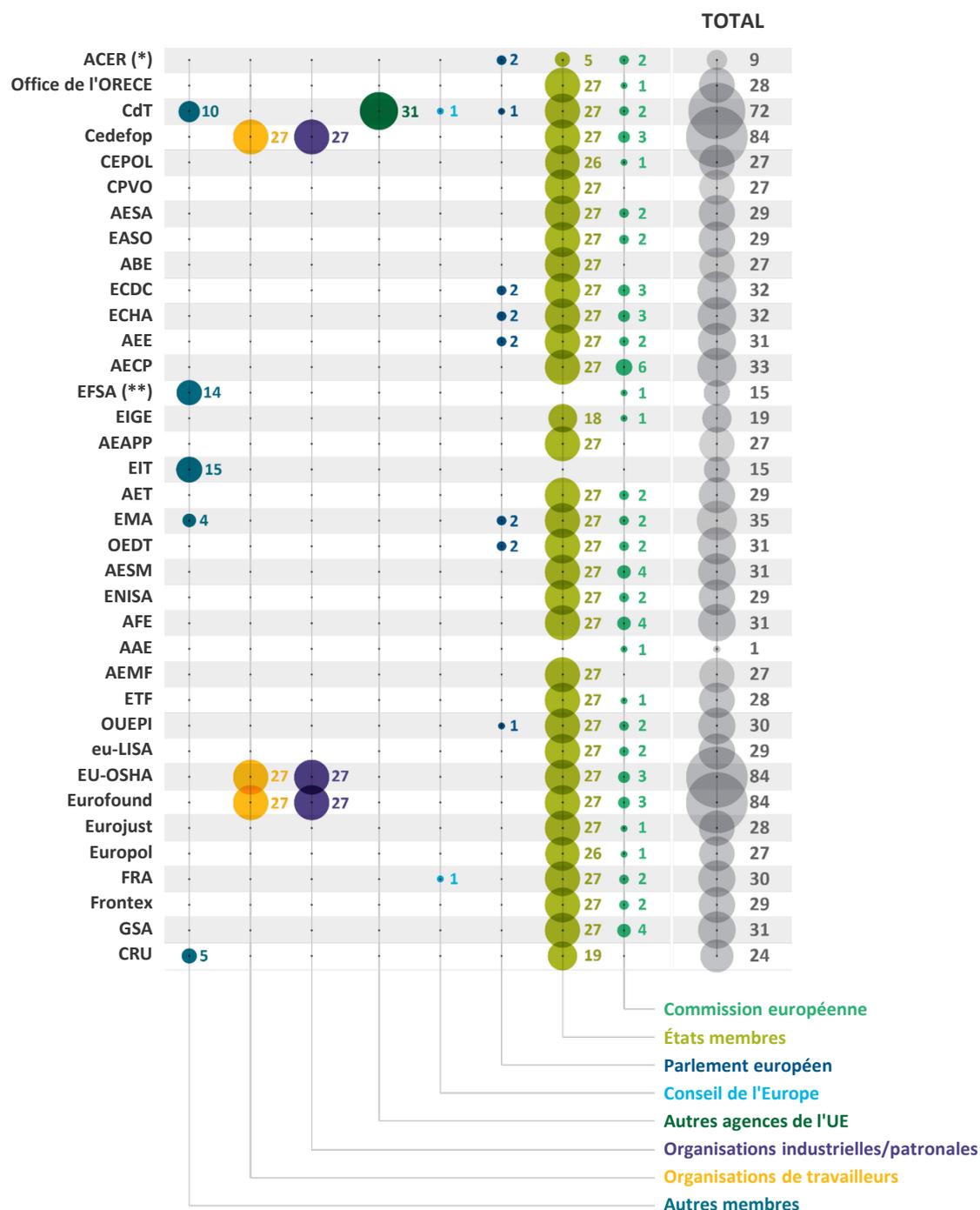
45 Le conseil d'administration d'une agence est sa plus haute instance de gouvernance interne (bien que le terme exact – «conseil des autorités de surveillance», «comité administratif», etc. – puisse varier d'une agence à l'autre). Il exerce un rôle de surveillance, ainsi qu'une responsabilité générale pour la stratégie, les questions relatives au budget et à la planification, la désignation du directeur exécutif et le suivi de la performance de l'agence.

46 Les États membres peuvent considérablement influencer sur la stratégie et sur les opérations d'une agence grâce à leur position majoritaire au sein du conseil d'administration. Plus particulièrement, lorsque des besoins opérationnels et politiques exigent une coopération étroite entre États membres dans des domaines politiquement sensibles, le Conseil est incité à transférer la compétence à une agence de l'UE plutôt qu'à la Commission. Les membres des conseils d'administration qui représentent les États membres ne disposent pas d'un mandat pour engager leur gouvernement et ne peuvent donc garantir que celui-ci coopérera à la mise en œuvre des décisions prises par les agences (voir aussi points [71](#) à [74](#)).

47 Les conseils d'administration de la plupart des agences sont composés d'un représentant par État membre et d'un ou plusieurs représentant(s) de la Commission. Les conseils d'administration de sept agences comptent également des membres votants désignés par le Parlement: ACER, ECDC, ECHA, AEE, EMA, OEDT et OUEPI.

48 La plupart des conseils d'administration comportent donc entre 30 et 35 membres, comme le montre la *figure 7*. Les agences relevant de la DG EMPL (Cedefop, Eurofound et EU-OSHA) ont un caractère «tripartite», chaque État membre désignant un représentant d'une organisation d'employeurs, un représentant d'une organisation de travailleurs et un agent de l'État. Leurs conseils d'administration et celui du CdT sont composés de 90 membres, ce qui complique la prise de décision et génère des coûts administratifs considérables. L'EIGE, l'EIT et (jusqu'en 2021) l'EFSA comptent moins de membres dans leur conseil d'administration. Dans la plupart des agences, le degré d'implication varie aussi fortement d'un membre de conseil d'administration à l'autre.

Figure 7 – Membres votants des conseils d'administration



(*) Conseil d'administration de l'ACER.

(**) EFSA. Le nouveau conseil d'administration (à compter de 2021) sera composé de 35 membres avec droit de vote, dont: 27 représentants des États membres, deux représentants de la Commission européenne, deux représentants du Parlement européen, un représentant des organisations de consommateurs, un représentant des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement, un représentant des organisations d'agriculteurs et un représentant des organisations de l'industrie.

Source: Cour des comptes européenne.

49 Comme nous l'avons signalé dans de précédents rapports spéciaux¹⁰, la composition des conseils d'administration permet de garantir la prise en considération des points de vue nationaux, mais elle risque également de mettre à mal la dimension européenne dans le processus décisionnel des agences (voir *encadré 9*). En pratique, l'influence de la Commission va toutefois bien au-delà de ses droits de vote, puisque c'est elle qui propose le budget et le tableau des effectifs de toutes les agences, à l'exception de celles qui sont entièrement financées par des redevances.

Encadré 9

Les conseils des autorités de surveillance de l'ABE, de l'AEAPP et de l'AEMF

L'organe de décision suprême des trois autorités européennes de surveillance (AES) est le conseil des autorités de surveillance. Il est composé des chefs des autorités nationales compétentes en matière de surveillance des établissements financiers dans chaque État membre, ainsi que d'un représentant chacun, sans droit de vote, pour la BCE (dans le cas de l'ABE), les deux autres AES, la Commission et le conseil européen du risque systémique (CERS).

Cette composition stimule la coopération entre les autorités de surveillance européennes et nationales et semble donc adaptée aux responsabilités des AES en matière d'élaboration de la réglementation, mais moins à leurs missions de surveillance. Les AES doivent également veiller à l'application cohérente des actes juridiquement contraignants de l'UE et, au besoin, déclencher des procédures pour violation du droit de l'Union (article 17 du règlement ABE). Dans la pratique, ce mécanisme est très rarement utilisé, en raison de la réticence des autorités de surveillance nationales à sanctionner leurs pairs. Plusieurs des parties prenantes qui ont répondu à notre enquête ont souligné que l'échec de la procédure pour violation du droit de l'Union était clairement illustré par le fait que l'ABE n'a émis aucune recommandation dans l'affaire de blanchiment de capitaux dano-estonienne.

¹⁰ Voir par exemple le rapport spécial n° 10/2019 intitulé «Tests de résistance des banques à l'échelle de l'UE: volume d'informations bancaires sans précédent, mais nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande attention pour les risques».

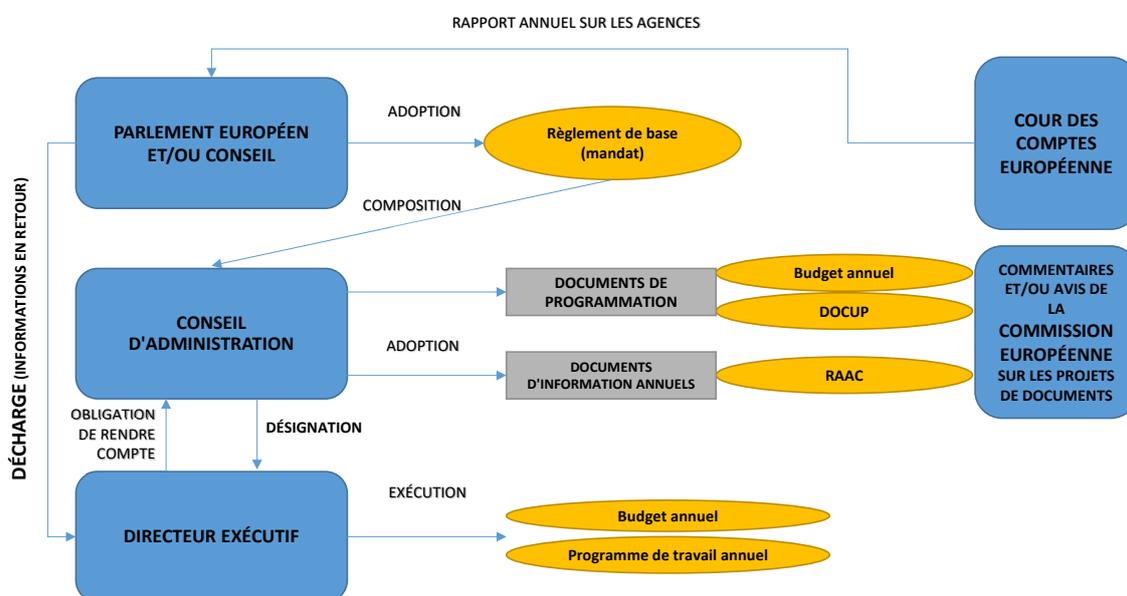
Les autorités budgétaires demandent aux agences de rendre compte des questions d'ordre financier et de conformité, mais la performance est une préoccupation secondaire

50 L'autorité budgétaire de l'UE (composée du Parlement et du Conseil) est responsable de l'octroi de la décharge annuelle pour les comptes de la plupart des agences. Elle se concentre habituellement sur les questions d'ordre financier et de conformité et n'accorde guère d'attention à la performance des agences.

51 Les commissions sectorielles du Parlement supervisent les opérations des agences à un niveau élevé, essentiellement en auditionnant leurs directeurs exécutifs et en examinant leurs rapports annuels. Elles soumettent également des avis succincts à la commission du contrôle budgétaire dans le cadre de la procédure de décharge, mais la collecte et l'analyse d'informations sur la performance sont en réalité très limitées et ne concernent que des agences individuelles.

52 Quant au Conseil et à ses groupes de travail, c'est principalement aux DG partenaires qu'ils demandent de rendre des comptes sur la performance des agences.

Figure 8 – Principaux intervenants et documents clés du cycle annuel de performance



Source: Cour des comptes européenne.

53 Les agences entièrement autofinancées (l'OUÉPI, l'OCVV et le CRU, qui gère aussi le Fonds de résolution unique (FRU), dont les actifs nets ont atteint 33 milliards d'euros à la fin de 2019 après qu'il a perçu 7,8 milliards d'euros de contributions) sont soumises à un contrôle public encore plus limité. Bien qu'elles s'acquittent d'un mandat public qui leur est confié en vertu du droit de l'UE, ces agences sont essentiellement tenues de rendre compte aux membres de leurs propres instances¹¹, qui leur octroient la décharge annuelle, et uniquement de manière informelle au Parlement européen. En outre, l'OUÉPI en particulier a accumulé de larges excédents, les recettes qu'il perçoit au titre des taxes et des tarifs étant souvent supérieures à ses dépenses. Nous avons commenté ces aspects dans les avis que nous avons rendus en 2019 sur les propositions de règlements financiers de l'OCVV et de l'OUÉPI¹². Toutes les juridictions n'opèrent pas de la même manière que l'UE (voir *figure 8*). Le Congrès des États-Unis est par exemple l'autorité de décharge pour toutes les agences nationales autofinancées.

Les agences rendent davantage compte d'aspects liés à la performance, mais leur contribution aux politiques de l'UE et à la coopération européenne n'est pas clairement mesurée ni communiquée aux citoyens

Les agences fournissent régulièrement des informations sur la performance, mais celles-ci ne sont pas toujours pertinentes

54 Les parties prenantes d'une agence ont besoin d'informations tant qualitatives que quantitatives sur la performance, qu'elles peuvent se procurer dans le rapport annuel d'activités consolidé (RAAC) et dans d'autres documents. Outre leurs rapports annuels, de nombreuses agences (comme l'OUÉPI, l'ETF et l'EFSA) produisent des informations à des fréquences plus rapprochées, notamment sous la forme de tableaux de bord et de rapports trimestriels. Certains de ces documents sont exclusivement destinés à un usage interne, mais d'autres sont publiés.

¹¹ Le comité budgétaire pour l'OUÉPI, le CRU en session plénière pour celui-ci et le conseil d'administration pour l'OCVV.

¹² Cour des comptes européenne, avis n^{os} 1/2019 et 3/2019.

55 La plupart des agences ont mis en place un budget par activité. Cela signifie qu'elles allouent les ressources et/ou imputent les coûts sur la base des activités. Quelques-unes d'entre elles (l'AESA, l'AEMF, l'ETF, l'OUePI et l'eu-LISA) ont en outre accompli des progrès importants sur la voie de la gestion par activité, qui suppose une mise à jour régulière de tableaux de bord combinant des informations de nature budgétaire et sur la performance (voir [annexe VI](#)). Alors que l'AESA et l'AEMF calculent l'intégralité des coûts des services pour lesquels elles facturent des redevances, les redevances des autres agences sont fixées dans leur règlement fondateur.

56 Les agences mesurent également leur performance à l'aide d'indicateurs de performance clés (IPC). En 2015, la Commission a émis à l'intention des directeurs des agences des lignes directrices sur les IPC¹³. Dans la pratique, ces indicateurs concernent principalement la mise en œuvre du programme de travail annuel des agences, l'exécution de leur budget et la gestion de leurs ressources humaines, mais ils ne permettent généralement pas d'évaluer leurs résultats ni leur efficacité et leur efficacité dans l'exercice de leur mandat.

57 La plupart des agences ont également élaboré des objectifs opérationnels assortis d'indicateurs de performance et de valeurs cibles. La plupart de ces indicateurs mesurent les réalisations plutôt que les résultats ou l'impact. Plusieurs agences (l'EASO, l'AESM, l'EFSA, Frontex, etc.) rendent compte de plus de 100 indicateurs, dont beaucoup sont très détaillés et spécifiques et ne fournissent aucune information sur la performance globale. Le lien avec les objectifs stratégiques n'est souvent pas clairement établi, que ce soit dans le DOCUP ou dans le RAAC.

58 Un certain nombre d'agences à vocation plus opérationnelle et/ou plus commerciale disposent d'indicateurs plus utiles, qui permettent de mesurer leur contribution à la mise en œuvre des politiques de l'UE. L'eu-LISA utilise par exemple des indicateurs de résultat relatifs à la disponibilité et au temps de réponse de ses systèmes d'information à grande échelle. L'AESA est l'une des quelques agences qui utilisent un indicateur d'impact clair, à savoir le nombre de morts par accident d'avion dans l'UE. L'OUePI utilise des indicateurs qui servent à évaluer la ponctualité, la qualité et l'accessibilité des services fournis.

¹³ Document SWD(2015) 62 final du 13.3.2015.

59 Les comparaisons entre différentes années sont souvent difficiles, car les indicateurs peuvent changer d'une année à l'autre et les résultats des années précédentes sont rarement mentionnés dans les RAAC. Dans les meilleurs des cas, le DOCUP comporte une comparaison entre les réalisations de l'agence et ses propres valeurs cibles.

60 Compte tenu de la grande diversité des activités des agences, il est impossible de comparer leur performance et leurs IPC. Comparer l'efficacité d'agences hétérogènes est également très difficile. Aucun des rapports des agences ne comprend de comparaison avec des organismes nationaux ou internationaux similaires.

61 Dans notre étude de 2019¹⁴, nous avons constaté que plusieurs agences recueillaient aussi des informations relatives à la durabilité, mais que celles-ci étaient souvent morcelées et incomplètes. L'établissement de rapports sur la durabilité consiste à mesurer la performance d'une organisation dans la poursuite des objectifs de développement durable, à communiquer des informations à ce sujet et à en rendre compte aux parties prenantes internes et externes. Nous avons constaté qu'une seule agence, l'OUEPI, publie un rapport de ce type.

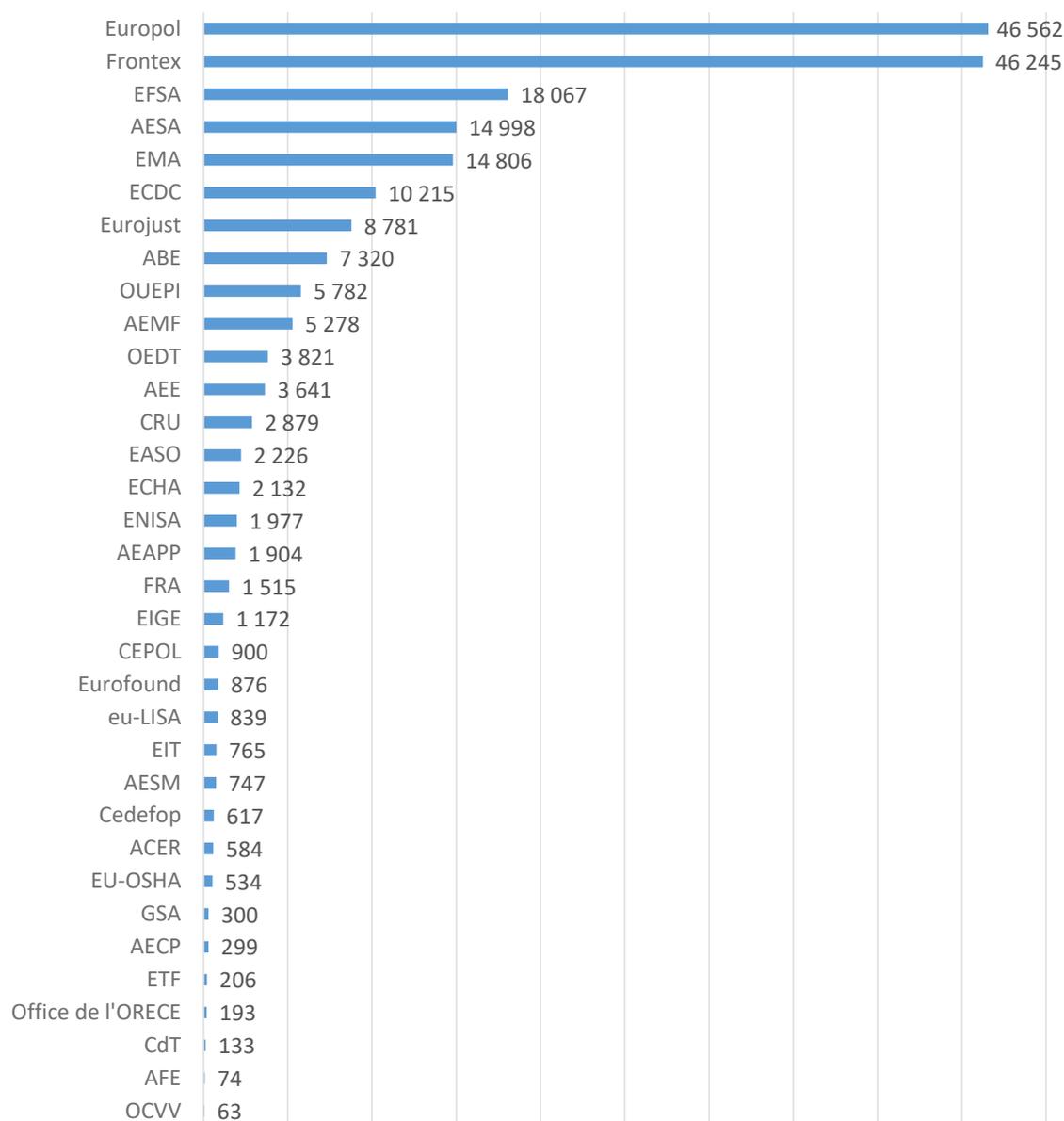
Les médias connaissent peu et ne suivent guère la contribution des agences aux politiques et à la coopération

62 Les agences de l'UE exercent une forte influence sur l'élaboration des politiques et la prise de décision dans des domaines d'une importance capitale pour la vie quotidienne des citoyens européens. Elles peuvent aussi jouer le rôle de pionnières lorsqu'il s'agit de résoudre des situations de crise ou des problèmes de société au long cours. En dehors des quelques informations sur la performance produites par les agences elles-mêmes, la visibilité médiatique, tant positive que négative, de leur contribution est elle aussi limitée. Dans le cadre de notre analyse de mégadonnées, nous avons relevé très peu d'articles de presse comportant une quelconque information qualitative concernant la contribution des agences aux politiques de l'UE et à la coopération européenne ou leur influence dans la prise de décision pour le compte des États membres, des entreprises et des citoyens.

¹⁴ Document d'analyse n° 07/2019: «Établissement de rapports sur la durabilité: bilan au niveau des institutions et agences de l'Union européenne» (Étude de cas rapide).

63 De janvier 2018 à juillet 2019, les agences le plus souvent citées dans la presse ont été Europol et Frontex, dont le nom apparaît dans plus de 40 % de tous les articles que nous avons analysés (*figure 9*), suivies de l'EFSA, de l'AESA, de l'EMA et de l'ECDC. À elles seules, ces six agences voient leur nom apparaître dans deux tiers des articles. Elles s'occupent toutes de questions liées à la sécurité et/ou à la sûreté, qui retiennent le plus l'attention du public. Certaines agences (comme l'EMA) étaient citées de manière plus ou moins régulière sur toute la période, tandis que la couverture des autres était davantage concentrée et liée à des incidents et événements spécifiques (voir *figures 3* et *4* de l'*annexe IV*). À titre d'exemples, les catastrophes aériennes impliquant des Boeing 737 MAX ont accru de façon exponentielle la couverture médiatique de l'AESA, la crise du glyphosate a fait augmenter celle de l'EFSA, et l'OUÉPI a fait l'objet d'une attention particulière à la suite de l'arrêt concernant la marque Adidas.

Figure 9 – Nombre d'articles de presse citant chaque agence ou autre organisme de l'UE



Source: Informations compilées par la Cour des comptes européenne, sur la base de données agrégées concernant la période de janvier 2018 à juillet 2019 extraites du système EMM.

64 L'agence qui publie le plus grand nombre d'articles de presse sur ses propres activités est l'ECDC, suivi de l'EMA et de l'AESM. L'une des missions confiées à ces trois agences est la diffusion d'informations dans les domaines de la santé et de la sécurité publiques. La plupart des autres agences apparaissent rarement dans la presse, y compris celles qui remplissent une mission de sensibilisation. Contrairement aux agences qui s'occupent de la sécurité et de la protection des frontières (comme Frontex ou Europol), l'EASO, qui apporte un appui aux États membres en matière d'asile, était peu cité dans les articles de presse couverts par le système EMM.

La coopération entre les agences et d'autres organismes aux niveaux national, européen et international fonctionne généralement bien, à quelques exceptions près

Les résultats de l'enquête montrent que certaines agences doivent s'améliorer sur le plan de la coopération

65 Une majorité (80 %) des parties prenantes interrogées lors de notre enquête considère que la coopération entre les agences et leurs partenaires au niveau national, européen ou international fonctionne généralement bien. Cependant, des différences apparaissent clairement d'une agence à l'autre. Un tiers des parties prenantes qui ont répondu à notre enquête estiment que des améliorations substantielles sont nécessaires, par exemple dans les relations des agences suivantes avec certains de leurs partenaires:

- l'ENISA et la GSA, avec les États membres, d'autres agences et des partenaires internationaux;
- l'AFE, avec la Commission et les États membres;
- l'EMA, avec la Commission;
- l'AESA, avec les États membres.

Les agences coopèrent étroitement avec les DG partenaires au sein de la Commission, mais ne sont guère impliquées dans les négociations budgétaires et dans la révision de la législation

66 La plupart des agences ne sont pas dotées de pouvoirs décisionnels (voir [encadré 10](#)), mais certaines (comme l'ECDC, l'ECHA, l'EFSA, l'EMA et l'AFE) émettent des avis scientifiques qui servent de base à des décisions de la Commission. Un petit nombre d'entre elles (par exemple l'ACER, l'OCVV, l'AESA, l'OUÉPI et, dans certains domaines, l'ECHA) sont habilitées à prendre des décisions.

Encadré 10

La doctrine Meroni et la délégation de pouvoirs aux agences

En vertu de la jurisprudence Meroni¹⁵, la délégation de pouvoirs de l'Union européenne à l'une de ses agences est limitée à des pouvoirs d'exécution clairement définis, qui doivent être entièrement supervisés par l'autorité délégante. De plus, la délégation doit faire l'objet d'une «décision explicite» et être nécessaire à l'exécution des missions définies dans les traités. Elle ne peut conférer un pouvoir «discrétaire» si étendu qu'il permettrait la traduction d'une véritable politique économique impliquant une large liberté d'appréciation et, par suite, opérer un véritable déplacement de responsabilité.

La plupart des agences ne disposent d'aucune compétence décisionnelle discrétionnaire. Dans le domaine de la santé, par exemple, les agences (telles que l'EMA et l'EFSA) évaluent les risques, mais c'est la Commission qui les gère, et qui prend généralement les décisions d'autorisation formelle.

Ces dernières années, la doctrine Meroni a été clarifiée, autorisant désormais la délégation de certains pouvoirs de réglementation ou d'intervention encadrés de façon précise et susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Quelques agences, qui jouent un rôle dans la réglementation du marché unique, telles que l'AESA, l'OUEPI et l'AEMF, sont habilitées à prendre certaines décisions sur la base d'évaluations et de critères d'ordre technique (précisés dans les actes législatifs, délégués et réglementaires), sans approbation formelle de la Commission¹⁶.

67 La Commission supervise les activités des agences grâce à sa présence au sein des conseils d'administration, à sa participation au cycle de programmation et de planification (elle émet des avis officiels sur les projets de DOCUP) et à de nombreux contacts plus réguliers entre les DG partenaires et «leurs» agences. Le service d'audit interne (IAS) de la Commission est l'auditeur interne officiel de toutes les agences, à l'exception de celles qui sont autofinancées¹⁷. L'IAS réalise des audits sur une sélection de thèmes pertinents pour ces agences, suivant des plans stratégiques individuels, pluriannuels et fondés sur les risques. Il rend compte de ces audits au directeur exécutif et au conseil d'administration de chaque agence.

¹⁵ Affaires n° 9/56 et n° 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche/Haute Autorité, 1957-1958, Rec. 133.

¹⁶ Affaire C-270/12, Royaume-Uni/Parlement et Conseil, 2014.

¹⁷ OCVV, OUEPI et CRU.

68 Les agences ne sont généralement guère associées à la révision de leurs règlements fondateurs et des principaux actes législatifs régissant leur domaine d'action. La Commission ne tire donc pas toujours pleinement parti de leurs connaissances lorsqu'elle élabore de nouvelles propositions législatives.

69 Les DG partenaires négocient avec la DG Budget les plans de recrutement des agences dont elles ont la tutelle et la contribution que l'UE leur verse, avant que la Commission n'en tienne compte dans le projet de budget qu'elle propose au Parlement européen et au Conseil. Généralement, les agences n'ont pas de contacts directs avec la DG Budget et elles reçoivent peu d'informations sur l'état d'avancement des négociations budgétaires, ce qui peut entraver leur planification opérationnelle.

70 Certaines agences souffrent d'un manque chronique de ressources, tandis que d'autres sont incapables d'absorber leur budget dans le cadre du cycle de programmation annuel. Frontex s'est par exemple vu attribuer des ressources supplémentaires considérables à partir de 2017 à la suite d'un accord politique. Nous n'avons trouvé aucun élément probant montrant comment ont été calculés les besoins de Frontex en crédits budgétaires et en effectifs supplémentaires. Dans le cas de l'EU-OSHA, nous avons déjà attiré l'attention par le passé sur la tendance récurrente à reporter d'un exercice à l'autre des crédits représentant un pourcentage élevé du budget¹⁸. Nous constatons qu'en ce qui concerne cette agence, les taux d'annulation des crédits reportés sont restés faibles à ce jour. Cependant, les niveaux élevés de report entraînent généralement un risque pour la bonne gestion des ressources financières.

La coopération avec les États membres est fondamentale, mais ne se déroule pas toujours sans accroc

71 Les États membres jouent un rôle actif dans la mise en œuvre du programme de travail de la plupart des agences. Par exemple:

- Frontex, l'EASO et l'eu-LISA soutiennent activement les États membres qui sont les principaux points d'entrée de migrants et de demandeurs d'asile dans l'UE;

¹⁸ Cour des comptes européenne, rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2018, point 3.14.8.

- o l'eu-LISA gère la composante centrale d'une série de systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, qui sont liés à des systèmes nationaux¹⁹;
- o de nombreuses agences, telles que l'AEE, l'EFSA, l'OEDT, l'OUÉPI, et l'EU-OSHA, coopèrent étroitement avec des réseaux d'experts de l'UE et/ou des points focaux nationaux, qui contribuent à la mise en œuvre de leurs programmes de travail;
- o bon nombre d'agences, telles que l'OCVV, l'ECHA (voir [encadré 11](#)), l'EMA, l'EFSA et, dans une moindre mesure, l'AESA, remplissent leurs tâches de nature scientifique en coopération avec les États membres.

Encadré 11

Après plus d'une décennie d'existence, l'ECHA continue d'opérer dans un contexte où ses pouvoirs sont limités

L'ECHA éprouve des difficultés pour exercer son mandat qui consiste à promouvoir une utilisation sûre des produits chimiques.

- o Le système d'enregistrement repose sur les informations communiquées par les industriels (voir [encadré 14](#)).
- o Pendant les dix premières années de son existence (de 2008 à 2017), l'ECHA a privilégié l'enregistrement par rapport à l'analyse des données fournies concernant les substances chimiques déclarées. De nombreuses substances n'ayant pas encore été évaluées en détail, on ne sait toujours pas clairement quel est leur degré de nocivité. Le plan stratégique de l'ECHA pour la période 2019-2023 prévoit une approche nouvelle et plus ambitieuse pour recenser les substances à réglementer.

¹⁹ Voir également le rapport spécial n° 20/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données».

- Dans un arrêt rendu récemment²⁰, le Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne a annulé une décision de la Commission autorisant l'utilisation d'une certaine substance sur la base d'un avis des comités scientifiques de l'ECHA, au motif que l'analyse de solutions de remplacement moins nocives avait été insuffisante.
- Faire respecter l'obligation imposée aux entreprises d'enregistrer les substances chimiques auprès de l'ECHA en vertu du règlement REACH relève de la compétence exclusive des États membres. L'ECHA ne joue qu'un rôle de coordination.
- L'ECHA manque année après année ses objectifs chiffrés en matière de formulation d'avis sur l'approbation des substances actives dans les biocides parce que les États membres tardent à lui remettre leurs rapports d'évaluation.
- Le cadre financier et administratif dans lequel évolue l'ECHA est plus complexe que celui d'autres agences, étant donné que celle-ci est dotée de trois budgets (et plans de recrutement) distincts au titre de trois règlements spécifiques, dont chacun relève d'une DG partenaire différente. Cela limite davantage la souplesse dont dispose l'ECHA pour s'adapter aux fluctuations de la charge de travail.

72 En confiant des responsabilités à une agence de l'UE, les États membres gardent une emprise prépondérante sur le processus décisionnel tout en renforçant la coopération européenne (voir [encadré 12](#)). Dans de nombreux domaines, les agences jouent donc davantage un rôle de coordination «par la persuasion», qui laisse un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres.

²⁰ Arrêt du 7 mars 2019, dans l'affaire T-837/16.

Encadré 12

Contrôle des frontières et asile: deux histoires différentes à relater²¹

Frontex et l'EASO dépendent fortement de la fourniture de ressources humaines (et techniques, dans le cas de Frontex) de la part des États membres. Ces deux agences peinent à obtenir ces ressources, mais les efforts de Frontex à cet égard semblent davantage porter leurs fruits.

Nous avons montré, dans notre rapport spécial n° 06/2017 intitulé «Réponse de l'UE à la crise des réfugiés: l'approche dite "des points d'accès"», que l'EASO avait besoin de personnel envoyé par les États membres²² (essentiellement des experts en matière d'asile et des interprètes) et d'agents contractuels, pour s'acquitter de sa délicate mission principale de soutien aux États membres. La très courte durée du déploiement des experts des États membres (six à huit semaines) est un obstacle majeur à l'efficacité opérationnelle. En 2018, l'EASO a géré deux grandes opérations de soutien (en Grèce et en Italie) impliquant 478 experts provenant des États membres et pays associés, ainsi que 464 agents contractuels.

En réponse à l'augmentation inattendue des flux migratoires en 2015, la Commission a présenté une proposition de modification des règlements relatifs à l'EASO et à Frontex, afin d'accroître et de mieux coordonner le soutien mis à la disposition des États membres situés en première ligne. Il a fallu moins d'un an pour adopter le train de mesures législatives en faveur de Frontex (auquel s'ajoute un second ensemble de mesures adopté en 2019 qui étend encore ses responsabilités), mais aucun accord n'est encore intervenu sur la proposition de la Commission relative à la création d'une autorité de l'UE compétente en matière d'asile.

73 Dans certains domaines, les organismes des États membres continuent de fonctionner en parallèle. Par exemple, pour protéger une marque, un dessin ou un modèle, les entreprises peuvent faire appel aux offices nationaux (pour une protection uniquement au niveau national) ou à l'OUEPI (pour une protection dans l'ensemble de l'UE). Dans le secteur de la santé, les autorités des États membres peuvent réaliser leurs propres évaluations des risques dans des domaines où opèrent des agences (l'ECDC pour la prévention et le contrôle des maladies et l'EFSA pour la sécurité des

²¹ Voir aussi le rapport spécial n° 24/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats».

²² Article 15 du règlement (UE) n° 439/2010 portant création de l'EASO.

aliments), sans avoir à coordonner leurs travaux avec celles-ci. Des actes législatifs ont été adoptés pour atténuer ce risque par la mise en place de mécanismes d'échange d'informations.

74 Lorsque les États membres tiennent au sein du Conseil des discussions qui impliquent de faire appel à l'expertise des agences, celles-ci n'y participent généralement pas, mais sont représentées par la Commission.

La coopération entre les agences opérant dans un même domaine d'action pourrait être plus étroite

75 Plusieurs agences sont actives dans le même domaine d'action. Nous avons relevé des chevauchements entre les mandats et/ou les activités des agences suivantes:

- l'EIGE et la FRA, toutes deux actives dans le domaine des droits des femmes;
- l'EASO et Frontex, qui fournissent tous les deux des médiateurs culturels pour soutenir les États membres confrontés à un important afflux de migrants;
- les agences relevant de la DG EMPL (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA et AET).

76 Dans le domaine de la migration, la coopération entre agences est particulièrement étroite. L'EASO, Frontex, Europol et la FRA collaborent entre eux aux «points d'accès» (*hotspots*) en Italie et en Grèce. Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), des réunions sont régulièrement organisées entre neuf agences (CEPOL, l'EASO, Frontex, l'EIGE, l'OEDT, l'eu-LISA, Eurojust, Europol et la FRA) et leurs deux DG partenaires (HOME et JUST) dans le cadre du réseau des agences JAI. Deux autres agences, l'AECP et l'AESM, coopèrent avec Frontex sur des questions relatives aux garde-côtes. La DG SANTE organise régulièrement des réunions entre agences depuis 2019. Comme le prévoit leur règlement fondateur, l'ABE, l'AEAPP et l'AEMF coopèrent au sein du comité mixte des autorités européennes de surveillance. Dans d'autres domaines, la coopération est plus ponctuelle.

77 La coopération entre agences est souvent formalisée dans un «accord de travail» ou un «protocole d'accord» bilatéraux (voir [encadré 13](#)). Elle peut aussi être facilitée par la présence de représentants d'autres agences (souvent en qualité d'observateurs) au sein du conseil d'administration. À titre d'exemple, les trois autorités européennes de surveillance disposent chacune d'un siège aux conseils d'administration des deux autres, même si elles ne participent pas toujours aux réunions. L'OUPEI et l'OCVV sont aussi représentés chacun au sein du conseil d'administration de l'autre en qualité

d'observateur. Le Centre de traduction a conclu un accord avec toutes les agences, entreprises communes et institutions de l'UE qui leur permet d'être toutes représentées au sein de son conseil d'administration.

Encadré 13

L'ECHA et l'EFSA: des travaux similaires, mais une coopération insuffisante

L'ECHA et l'EFSA traitent souvent des mêmes substances, mais elles n'échangent guère d'informations entre elles. Les systèmes utilisés par les entreprises pour enregistrer les produits chimiques auprès de l'ECHA et pour lui soumettre des informations par voie électronique ne sont ni liés ni connectés à ceux de l'EFSA.

À l'EFSA, les procédures d'introduction des demandes et les informations requises sont très variables. Dans chaque domaine, des règles spécifiques sont en place pour l'élaboration des demandes. L'EFSA a établi des documents d'orientation pour fournir une aide en la matière, mais la coopération avec l'ECHA à cet égard est limitée.

En 2017, les deux agences ont signé un nouveau protocole d'accord (qui remplace le précédent, conclu en 2009), pour resserrer leur coopération.

78 Les agences coopèrent aussi étroitement au sein du réseau des agences de l'UE, conçu pour renforcer leur visibilité, ainsi que pour recenser et encourager d'éventuels gains d'efficacité. Les priorités de ce réseau sont fixées d'un commun accord par les agences dans des stratégies quinquennales et des programmes de travail annuels. L'une de ses missions importantes est d'assurer une communication efficace entre les agences et leurs parties prenantes, à savoir, essentiellement, les institutions de l'UE. Neuf sous-réseaux donnent forme aux actions et interactions de ses membres et leur permettent d'aboutir à des résultats concrets au bénéfice de l'UE et de ses citoyens. Toutefois, le réseau des agences de l'UE ne dispose d'aucun pouvoir exécutif. De plus, les agences ne participent pas toutes à l'ensemble des sous-réseaux et la coopération est essentiellement axée sur des questions d'ordre administratif plutôt qu'opérationnel.

79 Le Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT) a pour raison d'être la coopération inter-agences. Cependant, les règlements fondateurs des autres agences ne les obligent pas toutes à recourir aux services du CdT. Il existe aussi une certaine confusion concernant le type de services pour lesquels les autres agences doivent ou peuvent faire appel au CdT. Une agence a même développé son propre système (mémoires de traduction) pour traiter les questions linguistiques en interne, tandis que d'autres peuvent faire appel à des prestataires privés externes de services de traduction. Dans notre rapport annuel sur les agences relatif à l'exercice 2017, nous avons indiqué que la capacité du CdT n'était pas pleinement utilisée, qu'il existait un double emploi en matière de développement et de frais de fonctionnement des systèmes et que le modèle commercial du CdT et sa continuité pourraient être compromis.

Certaines agences dépendent de la coopération avec l'industrie

80 Certaines agences sont également tributaires de la coopération de l'industrie qu'elles sont censées réglementer. Par exemple, pour remplir sa mission d'enregistrement des produits chimiques, l'ECHA s'appuie sur les informations communiquées par les industriels (voir [encadré 14](#)). Or le cadre réglementaire n'incite guère à s'assurer que les informations fournies sont fiables et régulièrement actualisées.

Encadré 14

L'expérience de l'ECHA montre les faiblesses d'un système fondé sur les informations communiquées par les industriels

- L'ECHA est responsable de l'enregistrement ou de l'autorisation obligatoires des produits chimiques dans l'UE, sur la base d'informations communiquées par les industriels²³. À l'issue des contrôles formels réalisés par l'ECHA pour vérifier l'exhaustivité des informations fournies dans une déclaration sur l'honneur, l'entreprise reçoit un numéro d'enregistrement REACH qui lui permet de commercialiser un produit chimique donné. Elle peut conserver ce numéro d'enregistrement même s'il est établi par la suite qu'elle a fourni des informations incorrectes ou incomplètes. Cette disposition n'incite pas l'entreprise à actualiser ou à compléter les informations qu'elle a fournies. Il ressort d'une étude récente²⁴ qu'au moins 30 % de tous les enregistrements pourraient être non conformes.
- Dans un document de travail concernant l'évaluation du règlement REACH, les services de la Commission ont indiqué que le non-respect, par les entreprises, de leurs obligations en matière d'enregistrement compromet l'identification des substances préoccupantes et, par suite, la capacité des autorités à protéger la population et l'environnement. L'ECHA et la Commission ont adopté un plan d'action commun pour remédier au manque de conformité des informations contenues dans les dossiers d'enregistrement. Les contrôles sur le contenu seront renforcés et l'accent sera davantage mis sur l'analyse des substances.

²³ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) (JO L 396 du 30.12.2006, p. 1).

²⁴ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., *Hintergrund und Erläuterungen zur REACH-Registrierung: Grossunternehmen verstossen gegen das EU-Chemicalienrecht und gefährden damit Mensch und Umwelt*, 20 mai 2019.

Les efforts déployés par les agences pour nouer des contacts au niveau international restent limités

81 En vertu du traité (article 218 du TFUE), les agences ne peuvent conclure aucun accord international qui lie l'UE. Toutefois, elles peuvent conclure des accords de coopération avec des homologues sur le plan international lorsque: 1) cela est explicitement prévu dans leur acte constitutif, 2) l'accord de coopération ne crée aucune obligation contraignante, 3) elles ont obtenu (en fait ou en droit) l'approbation de leurs DG partenaires²⁵.

82 Compte tenu de la nature de leurs activités, de nombreuses agences doivent interagir avec des partenaires internationaux, et leurs activités ont des répercussions internationales. De nombreuses agences ont des homologues qui remplissent des rôles comparables dans des pays tiers. La Commission, en collaboration avec le Service européen pour l'action extérieure, élabore des «accords de travail» avec les agences pour organiser leurs relations avec des organismes hors UE ou des pays tiers.

83 Les agences du domaine de la justice et des affaires intérieures (notamment Europol, Eurojust et Frontex) s'inscrivent pleinement dans la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) et font partie de celles qui sont le plus actives sur le plan international, ayant conclu également toute une série d'accords de coopération avec des pays tiers. À titre d'exemple concernant les autres domaines d'action, l'EFSA et l'EMA ont acquis un rôle important sur le plan international. Leurs avis sont fondamentaux pour la sécurité et la santé au sein et en dehors de l'UE. Il en va souvent de même pour l'AESA dans le secteur de l'aviation. Cependant, aucun élément n'atteste que, globalement, le soutien potentiel que les agences sont en mesure d'apporter à la Commission sur le plan international, notamment sur des questions techniques et en matière d'échange d'informations, soit complètement exploité.

²⁵ Voir aussi Merijn Chamon et Valerie Demedts, *Constitutional limits to the EU agencies' external relations* dans *The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, 2019.

Conclusions et recommandations

84 Nous concluons que les agences jouent un rôle toujours plus important dans la mise en œuvre des politiques de l'UE et que les conditions instaurées contribuent à leur performance. Néanmoins, tout en reconnaissant la responsabilité du législateur à cet égard, nous considérons que la souplesse avec laquelle les agences sont créées et fonctionnent est insuffisante et que leur potentiel de coopération en vue d'atteindre des objectifs politiques communs dans l'intérêt des citoyens pourrait être mieux exploité.

85 La souplesse dont les agences doivent être dotées pour pouvoir répondre à des besoins stratégiques changeants se traduit dans leur cycle de vie, de leur création à leur éventuelle dissolution et tout au long de leur évolution. Nous observons que, lorsque la Commission propose l'établissement d'une nouvelle agence, elle n'examine pas toujours clairement les autres possibilités, telles que l'option d'exécuter elle-même les missions envisagées, celle de la coopération intergouvernementale ou celle consistant à ajuster la mission d'une agence de l'UE existante. Dès lors qu'une agence est opérationnelle, sa cohérence par rapport aux autres agences et aux DG partenaires, en particulier dans le même domaine d'action, n'est pas suffisamment évaluée au fil du temps pour permettre des ajustements (voir points [16](#) à [32](#)).

Recommandation n° 1 – Veiller à ce que la pertinence, la cohérence et la souplesse soient assurées lors de la création des agences

La Commission devrait:

- a) recourir davantage aux évaluations transversales d'agences dans le contexte de ses bilans de qualité relatifs aux différents domaines d'action. Les résultats de ces évaluations devraient être utilisés afin de dégager des synergies et de déterminer les changements possibles et, le cas échéant, d'élaborer des propositions législatives pour répondre à l'évolution des besoins;

- b) élaborer toute proposition de création d'une nouvelle agence conformément au programme pour une meilleure réglementation, et notamment à ses dispositions relatives aux consultations. Elle devrait démontrer la pertinence et la cohérence de la nouvelle entité proposée par rapport aux organismes existants et tenir compte de toutes les réserves émises par le comité d'examen de la réglementation.

Quand? Pour la recommandation n° 1 a), au plus tard en 2024, afin qu'il en soit tenu compte dans les propositions législatives pour le CFP de la période postérieure à 2027.

Pour la recommandation n° 1 b), pour toute nouvelle proposition à partir de septembre 2020.

86 La souplesse suppose également que les agences soient dotées de ressources appropriées en fonction de l'évolution de leurs besoins. Nous observons que les agences manquent particulièrement de souplesse en ce qui concerne les ressources, en partie parce que leur cycle de planification est strictement lié au processus budgétaire de l'UE. Les agences ont toujours planifié leurs ressources par reconduction à partir des exercices précédents, même lorsque l'environnement et la politique exigent de revoir de manière plus approfondie certaines de leurs activités (voir points [33](#) à [43](#)).

Recommandation n° 2 – Allouer les ressources aux agences de façon plus souple

Les agences devraient:

- a) justifier plus en détail leurs besoins en ressources avant chaque nouveau CFP, en utilisant efficacement leurs documents uniques de programmation et en tenant compte des priorités et des éventuelles synergies et économies d'échelle.

La Commission devrait:

- b) avant chaque période couverte par un CFP, évaluer et comparer les demandes de ressources de toutes les agences, puis proposer d'axer l'allocation des ressources aux agences (augmentation/diminution et/ou redéploiement) sur les priorités et sur les besoins les plus pressants;

- c) examiner rapidement les demandes d'adaptation des ressources à l'évolution des besoins, formulées par les agences, afin de conférer davantage de souplesse à la planification budgétaire.

Quand? Au plus tard fin 2024.

87 Les agences de l'UE jouent un rôle important de conciliation des différents intérêts des États membres afin d'aboutir à des solutions politiques communes pour l'UE. La taille des conseils d'administration et les divergences dans l'interprétation du rôle de leurs membres peuvent toutefois être préjudiciables à l'efficacité du processus décisionnel (voir points [45](#) à [49](#)).

88 Dans la pratique, étant donné que les informations sur la performance des agences ne sont pas suffisamment liées à leur contribution à la mise en œuvre des politiques, il est difficile de demander aux décideurs de rendre des comptes à cet égard. Le nouveau règlement financier-cadre établit un lien entre les deux, mais son incidence reste à démontrer (voir points [50](#) à [53](#)). Globalement, les citoyens ne reçoivent guère d'informations sur les avantages apportés par les agences (voir points [54](#) à [64](#)).

Recommandation n° 3 – Améliorer la gouvernance et la communication d'informations sur la performance

Les agences devraient:

- a) améliorer la façon dont elles rendent concrètement compte de leur performance, en établissant un lien plus clair entre celle-ci et leur contribution à la mise en œuvre des politiques de l'UE.

La Commission devrait:

- b) contrôler la mise en œuvre de ses lignes directrices révisées (document C (2020) 2297) sur les informations relatives à la performance que les agences doivent fournir aux fins du contrôle externe exercé par le Parlement européen, le Conseil et les citoyens de l'UE, de façon à ce que l'accent soit mis sur les contributions aux politiques de l'UE et non plus sur la communication d'informations concernant les réalisations et les activités;

- c) proposer au législateur de revoir, au besoin, la taille des conseils d'administration pour améliorer l'efficacité du processus décisionnel.

Quand? Pour les recommandations n^{os} 3 a) et 3 b), à partir de 2021.

Pour la recommandation n^o 3 c), à partir de septembre 2020 pour les nouvelles propositions.

89 Les agences de l'UE exercent une fonction de réseau pour partager l'expertise et pour mettre en place une coopération avec des partenaires nationaux, européens et internationaux. Cependant, elles n'ont pas encore exploité toutes les possibilités de créer des synergies et de générer des économies d'échelle lorsqu'elles exercent des activités similaires (voir points **76 à 80**). De plus, les agences dépendent du soutien que doivent leur fournir les États membres (voir points **72 à 75**). En outre, certaines agences opèrent dans des domaines d'action à forte dimension internationale, mais elles ne reçoivent parfois pas assez d'appui de la part de la Commission pour partager de façon plus souple leur expertise avec les partenaires hors UE (voir points **81 à 83**).

Recommandation n^o 4 – Renforcer le rôle des agences en tant que centre de partage de l'expertise et de mise en réseau

Les agences devraient:

- a) coopérer plus étroitement entre elles pour recenser les bonnes pratiques en matière de performance et dégager des synergies et des économies d'échelle, notamment lorsqu'elles travaillent dans des domaines d'action partagés.

La Commission devrait:

- b) contrôler si les États membres concrétisent leurs engagements juridiques et politiques à fournir aux agences de l'UE les informations, les experts et l'aide nécessaires à l'exécution des décisions qu'elles ont prises et à la mise en œuvre des politiques, ainsi que, si ces engagements ne sont pas suffisamment couverts par le cadre juridique, proposer au législateur d'énoncer clairement les obligations des États membres;

- c) veiller à ce que l'expertise technique et les autres potentialités des agences soient utilisées de manière cohérente pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, et ce également au niveau international et dans les relations avec les pays tiers.

Quand? À partir de 2021.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Alex BRENNINKMEIJER, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 28 juillet 2020.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Liste des agences et autres organismes de l'UE couverts par le présent rapport

| Sigle ou acronyme | Nom complet | Siège |
|-------------------|---|----------------------------------|
| AAE | Agence d'approvisionnement d'Euratom (AAE) | Luxembourg, Luxembourg |
| ABE | Autorité bancaire européenne | Paris, France |
| ACER | Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie | Ljubljana, Slovénie |
| AEAPP | Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles | Francfort-sur-le-Main, Allemagne |
| AIECP | Agence européenne de contrôle des pêches | Vigo, Espagne |
| AEE | Agence européenne pour l'environnement | Copenhague, Danemark |
| AEMF | Autorité européenne des marchés financiers | Paris, France |
| AESA | Agence européenne de la sécurité aérienne | Cologne, Allemagne |
| AESM | Agence européenne pour la sécurité maritime | Lisbonne, Portugal |
| AET | Autorité européenne du travail | Bratislava, Slovaquie |
| AFE | Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer | Valenciennes, France |
| CdT | Centre de traduction des organes de l'Union européenne | Luxembourg, Luxembourg |
| Cedefop | Centre européen pour le développement de la formation professionnelle | Thessalonique, Grèce |
| CEPOL | Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs | Budapest, Hongrie |
| CRU | Conseil de résolution unique | Bruxelles, Belgique |
| EASO | Bureau européen d'appui en matière d'asile | La Valette, Malte |

| Sigle ou acronyme | Nom complet | Siège |
|--------------------------|---|--|
| ECDC | Centre européen de prévention et de contrôle des maladies | Stockholm, Suède |
| ECHA | Agence européenne des produits chimiques | Helsinki, Finlande |
| EFSA | Autorité européenne de sécurité des aliments | Parme, Italie |
| EIGE | Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes | Vilnius, Lituanie |
| EIT | Institut européen d'innovation et de technologie | Budapest, Hongrie |
| EMA | Agence européenne des médicaments | Amsterdam, Pays-Bas |
| ENISA | Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité | Athènes et Héraklion, Grèce |
| ETF | Fondation européenne pour la formation | Turin, Italie |
| eu-LISA | Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice | Tallinn, Estonie, Strasbourg, France et Sankt Johann im Pongau, Autriche |
| EU-OSHA | Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail | Bilbao, Espagne |
| Eurofound | Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail | Dublin, Irlande |
| Eurojust | Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne | La Haye, Pays-Bas |
| Europol | Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs | La Haye, Pays-Bas |
| FRA | Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne | Vienne, Autriche |
| Frontex | Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes | Varsovie, Pologne |
| GSA | Agence du système global de navigation par satellite européen | Prague, Tchéquie |
| OCVV | Office communautaire des variétés végétales | Angers, France |
| OEDT | Observatoire européen des drogues et des toxicomanies | Lisbonne, Portugal |

| Sigle ou acronyme | Nom complet | Siège |
|--------------------------|---|-------------------|
| Office de l'ORECE | Agence de soutien à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques | Riga, Lettonie |
| OUEPI | Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle | Alicante, Espagne |
| Parquet européen | Parquet européen | Luxembourg |

Annexe II – Listes des DG partenaires des agences et autres organismes de l'UE au sein de la Commission

| DG | Nom complet | Agence(s) |
|--------------|---|--|
| CNECT | Réseaux de communication, contenu et technologies | Office de l'ORECE et ENISA |
| DEFIS | Industrie de la défense et de l'espace | GSA (à partir du 1 ^{er} janvier 2020) |
| DGT | Traduction | CdT |
| EAC | Éducation, jeunesse, sport et culture | EIT |
| EMPL | Emploi, affaires sociales et inclusion | Cedefop, AET, ETF, EU-OSHA et Eurofound |
| ENER | Énergie | ACER |
| ENV | Environnement | AEE et ECHA |
| FISMA | Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux | ABE, AEAPP, AEMF et CRU |
| GROW | Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME | ECHA, OUEPI et GSA (jusqu'au 31 décembre 2019) |
| HOME | Migration et affaires intérieures | CEPOL, EASO, Frontex, OEDT, eu-LISA et Europol |
| JUST | Justice et consommateurs | EIGE, Eurojust et FRA |
| MARE | Affaires maritimes et pêche | AECP |
| MOVE | Mobilité et transports | AESA, AESM et AFE |
| SANTE | Santé et sécurité alimentaire | OCVV, ECDC, EFSA, EMA et ECHA (biocides uniquement). |

Annexe III – Principales données et principaux résultats de l'enquête menée auprès des parties prenantes

Nous avons demandé à 34 agences de nous communiquer une liste de parties prenantes et avons opéré une sélection représentative des principales catégories de parties prenantes (organismes publics nationaux, industrie, institutions de l'UE, ONG, universitaires, etc.). Nous avons invité 2 500 parties prenantes à participer à l'enquête et avons reçu quelque 1 000 réponses (ce qui porte le taux de réponse à 40 %). Près de la moitié des parties prenantes qui ont répondu étaient des membres des conseils d'administration.

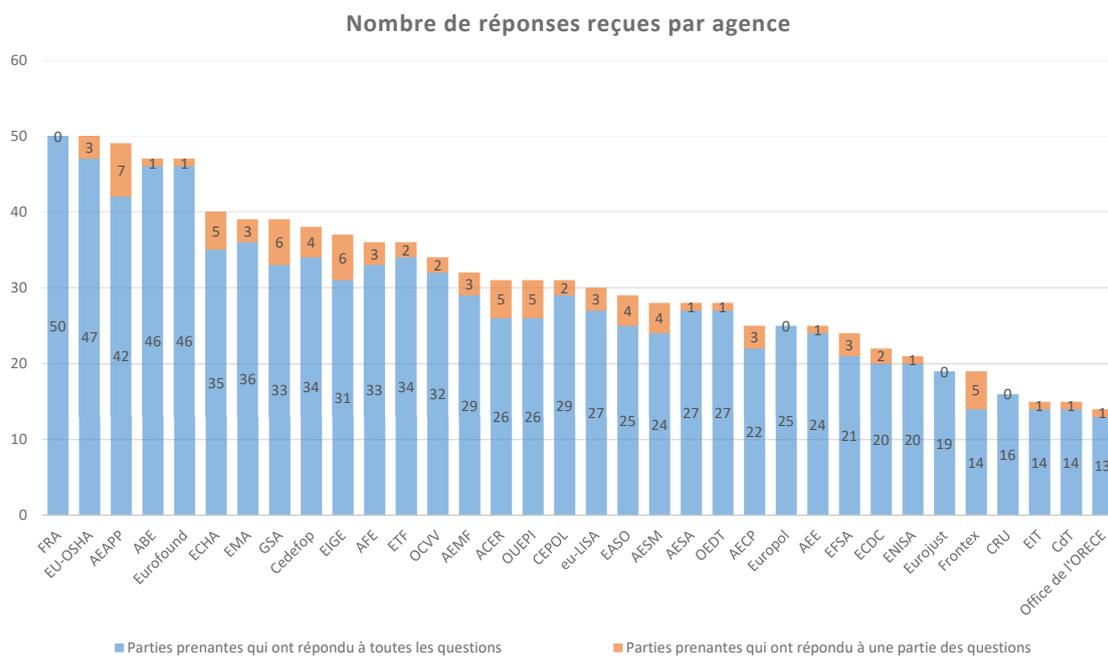
Tableau 1 – Résultats globaux de l'enquête menée auprès des parties prenantes

| | Appréciation très positive | Appréciation positive | Appréciation négative | Appréciation très négative | Sans opinion |
|--|----------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|--------------|
| 1. La composition du conseil d'administration est appropriée | 25 % | 51 % | 8 % | 1 % | 14 % |
| 2. L'agence implique efficacement les parties prenantes et les experts | 30 % | 59 % | 6 % | 1 % | 4 % |
| 3. Les dispositions en matière d'obligation de rendre compte sont adaptées aux finalités prévues | 20 % | 56 % | 4 % | 0 % | 19 % |
| 4. L'agence dispose de ressources humaines suffisantes | 10 % | 37 % | 32 % | 8 % | 13 % |
| 5. L'agence dispose de ressources financières (budgétaires) suffisantes. | 11 % | 33 % | 32 % | 8 % | 16 % |
| 6. Les objectifs de l'agence sont SMART | 38 % | 42 % | 7 % | 0 % | 12 % |

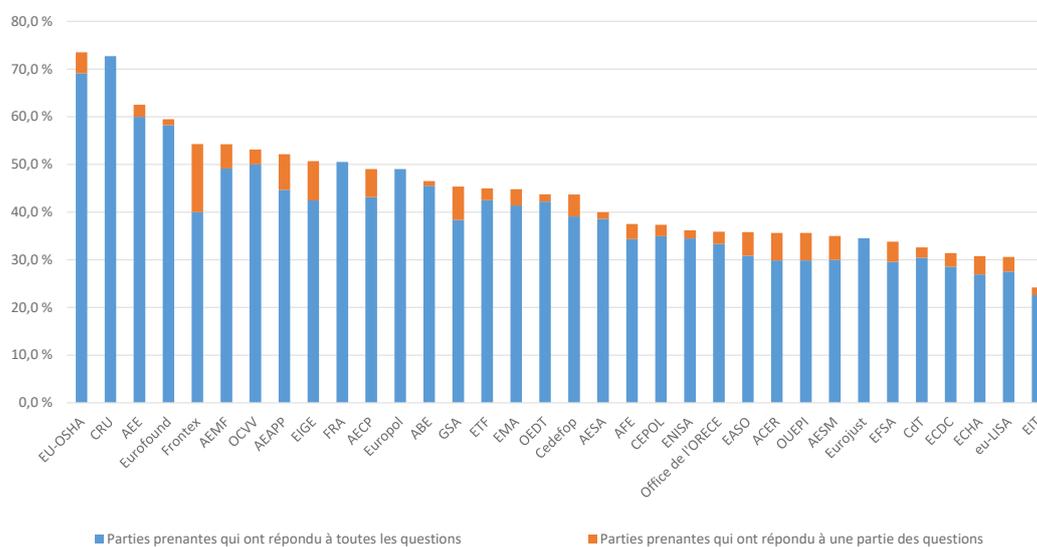
| | Appréciation très positive | Appréciation positive | Appréciation négative | Appréciation très négative | Sans opinion |
|---|----------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|--------------|
| 7. L'agence rend compte de façon appropriée de sa performance | 53 % | 36 % | 5 % | 1 % | 5 % |
| 8. Les exigences en matière d'évaluation sont appropriées | 36 % | 40 % | 6 % | 1 % | 17 % |
| 9. La coopération avec la Commission | 29 % | 41 % | 11 % | 0 % | 19 % |
| 10. La coopération avec d'autres agences | 28 % | 36 % | 11 % | 1 % | 24 % |
| 11. La coopération avec les États membres/les organismes nationaux | 34 % | 40 % | 14 % | 0 % | 12 % |
| 12. La coopération avec des organismes hors UE | 28 % | 29 % | 8 % | 2 % | 33 % |
| 13. Le règlement fondateur de l'agence est adapté aux finalités prévues | 23 % | 48 % | 17 % | 2 % | 12 % |
| 14. L'agence atteint ses objectifs opérationnels/ remplit sa mission | 24 % | 52 % | 18 % | 1 % | 4 % |

Source: Cour des comptes européenne; taille de l'échantillon: 1 000 réponses de parties prenantes de 34 agences et autres organismes.

Participation à l'enquête

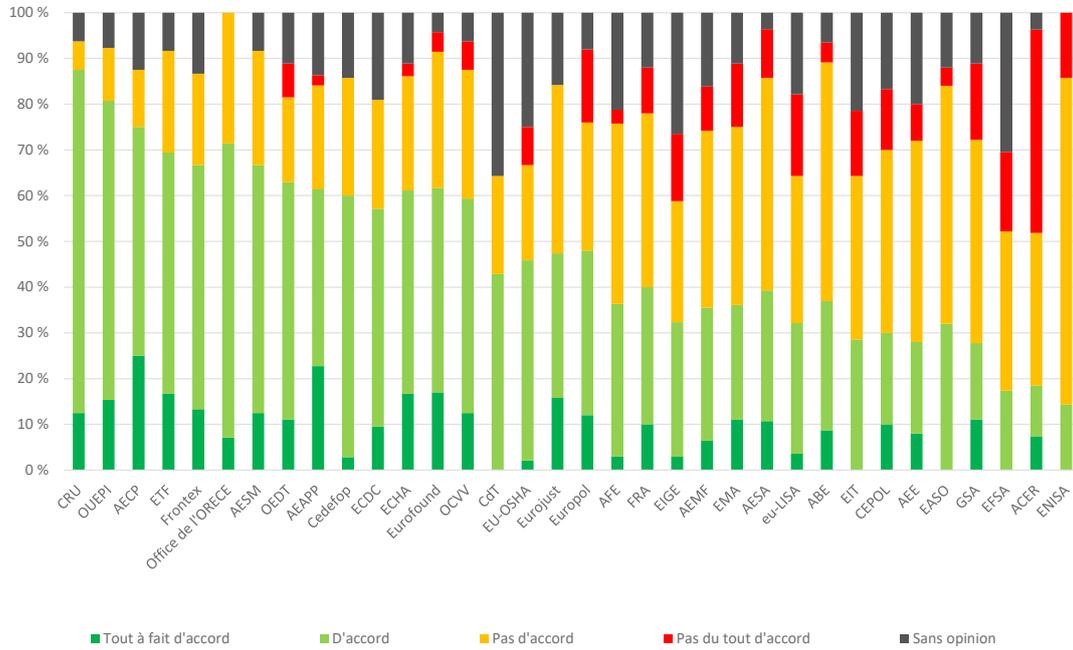


Taux de réponse à l'enquête, par agence

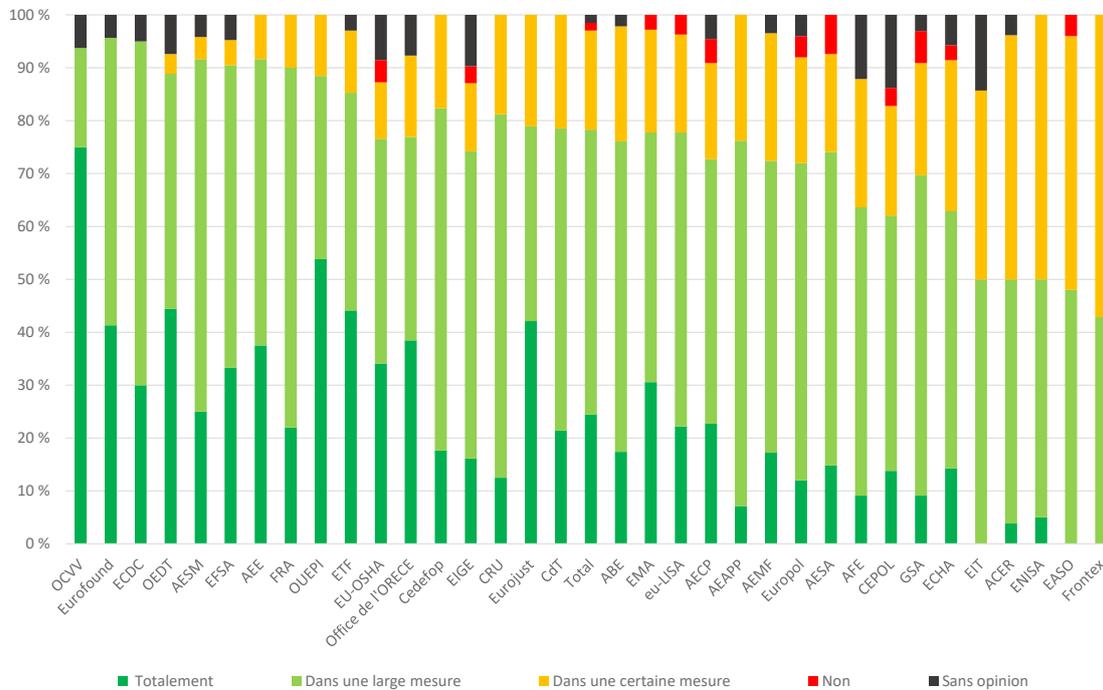


Résultats les plus pertinents de l'enquête

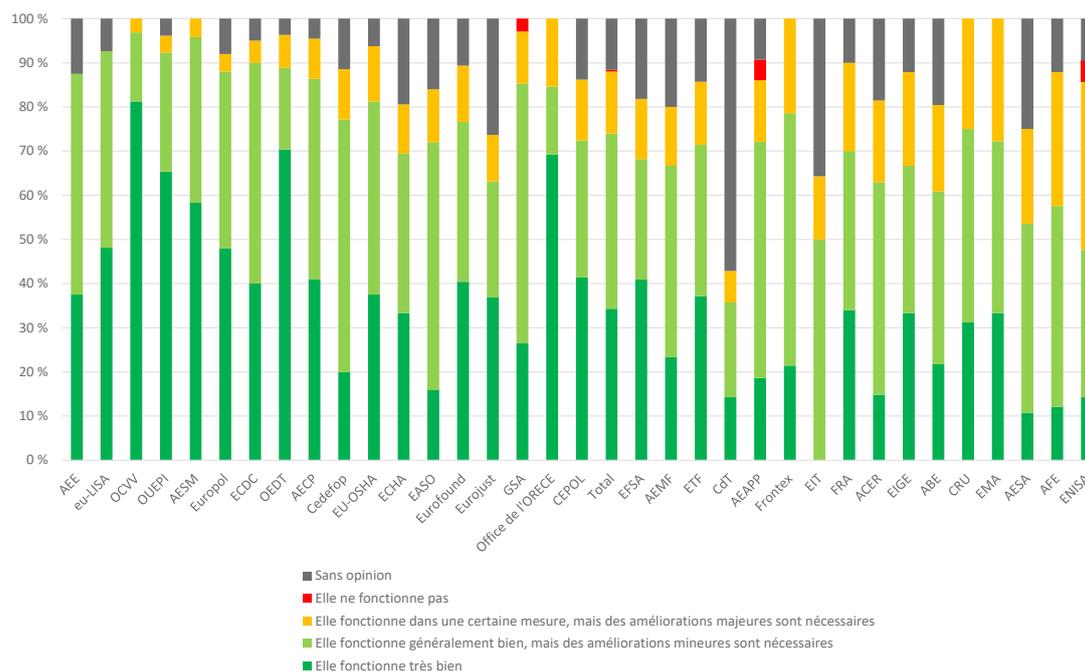
L'agence dispose de ressources humaines suffisantes



L'agence a-t-elle atteint ses objectifs?

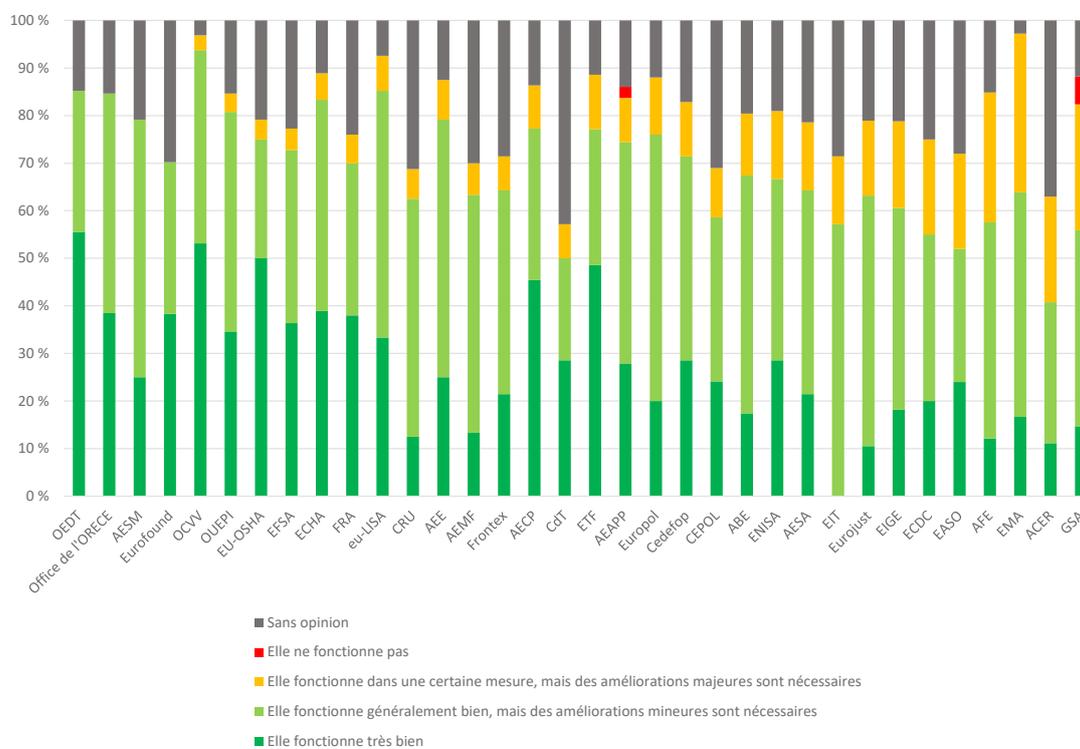


La coopération entre les États membres/les organismes nationaux



Source: Cour des comptes européenne; enquête auprès des parties prenantes, taille de l'échantillon: 1 000 réponses de parties prenantes de 35 agences et autres organismes.

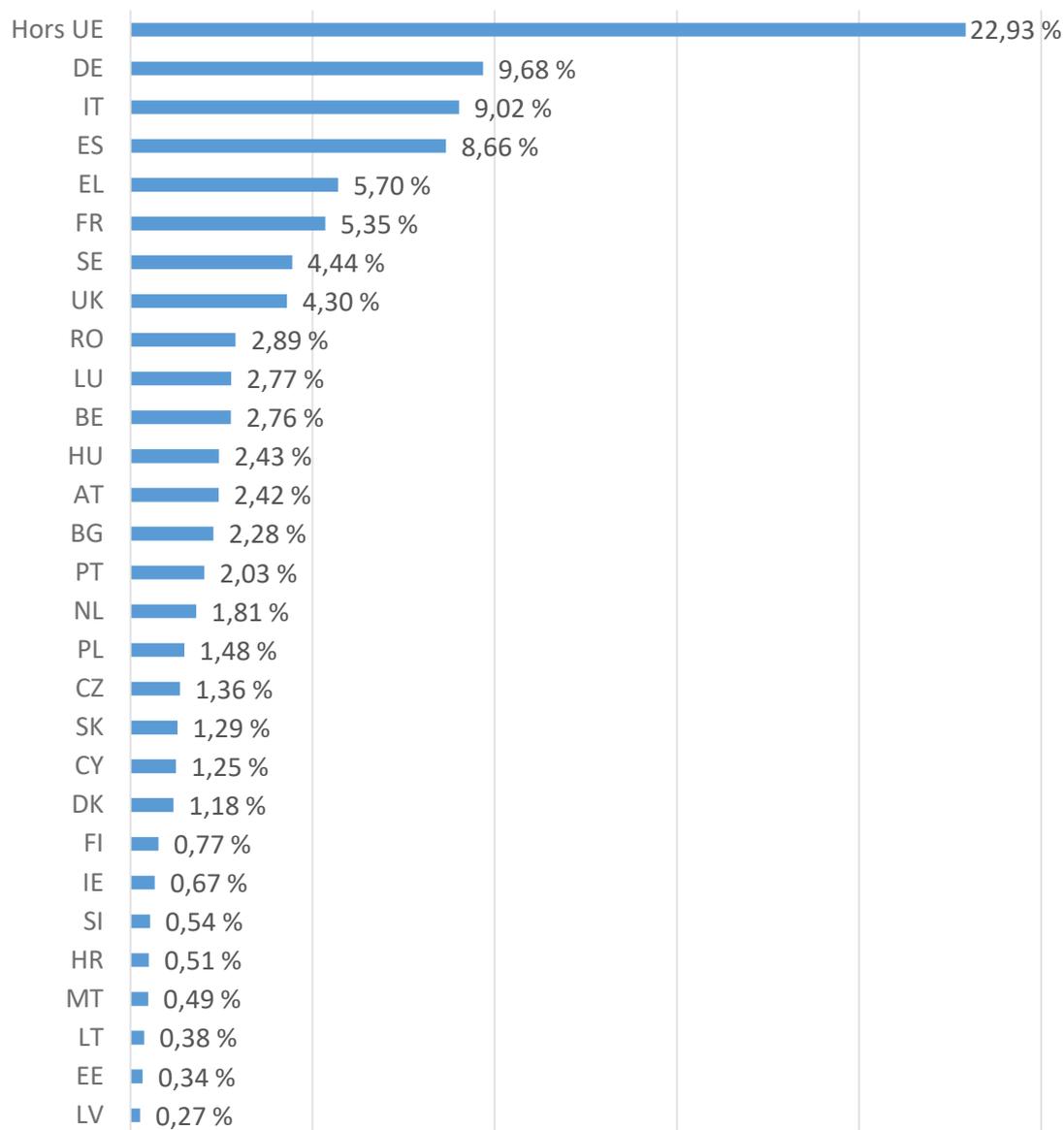
La coopération avec la Commission



Annexe IV – Ce que l'analyse des mégadonnées dit de la couverture médiatique des agences

Le *Europe Media Monitor* (ci-après «le système EMM») est un système entièrement automatique géré par le Centre commun de recherche (JRC – *Joint Research Centre*) de la Commission européenne, qui analyse les médias accessibles en ligne au public. Il rassemble et agrège quotidiennement quelque 300 000 articles de presse provenant d'une sélection de portails d'informations du monde entier et rédigés dans une variété de langues (jusqu'à 70). En coopération avec le Centre commun de recherche, nous avons analysé de façon plus approfondie les données agrégées figurant dans le système EMM²⁶, pour nous informer sur la fréquence, la répartition géographique et la répartition dans le temps des articles de presse relatifs à toutes les agences, ainsi que sur le réseau des relations entre les agences et d'autres entités, tant de l'UE que nationales. C'était la première fois que la Cour appliquait les techniques reposant sur les mégadonnées pour analyser des données exogènes non structurées provenant de sources autres que les bases de données et documents officiels de l'UE et pour s'en servir comme éléments probants supplémentaires à l'appui d'un audit de la performance.

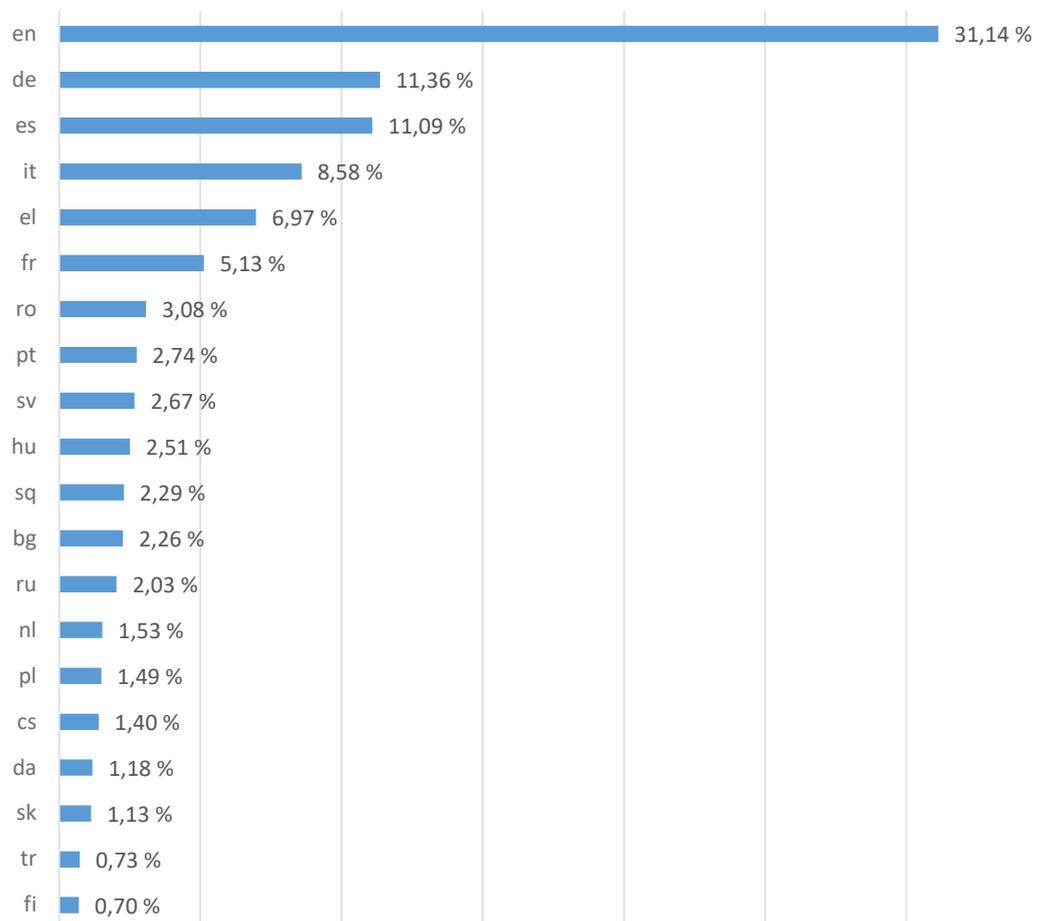
²⁶ Pour une description plus détaillée du service proposé par le système EMM, voir la page suivante: <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/europe-media-monitor-newsbrief>.

Figure 1 – Répartition géographique des articles de presse

Source: Informations compilées par la Cour des comptes européenne, sur la base de

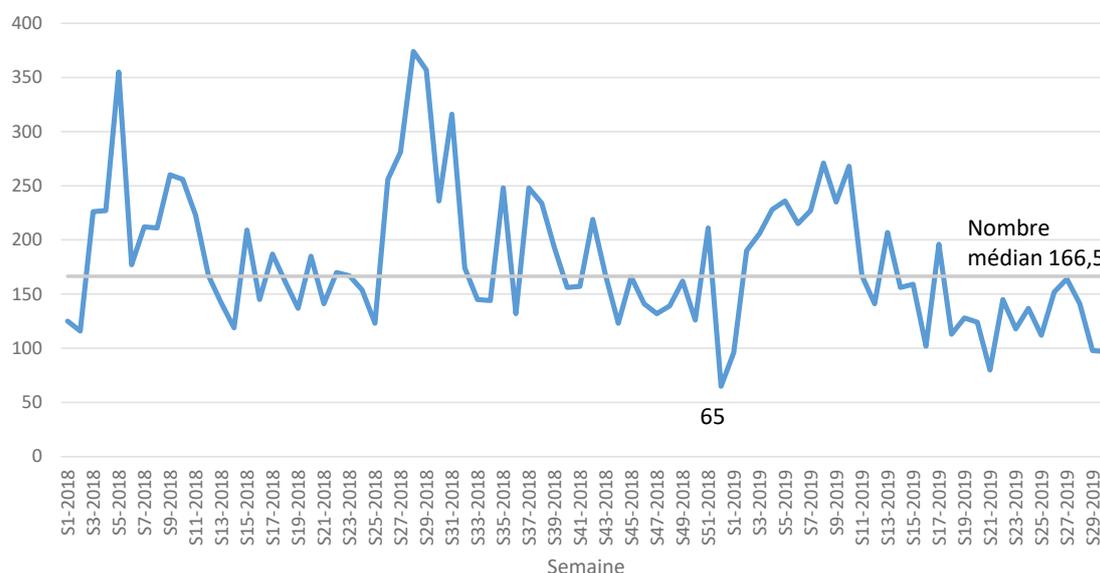
données agrégées concernant la période de janvier 2018 à juillet 2019 extraites du système EMM.

Figure 2 – Les 20 langues les plus utilisées dans les articles de presse



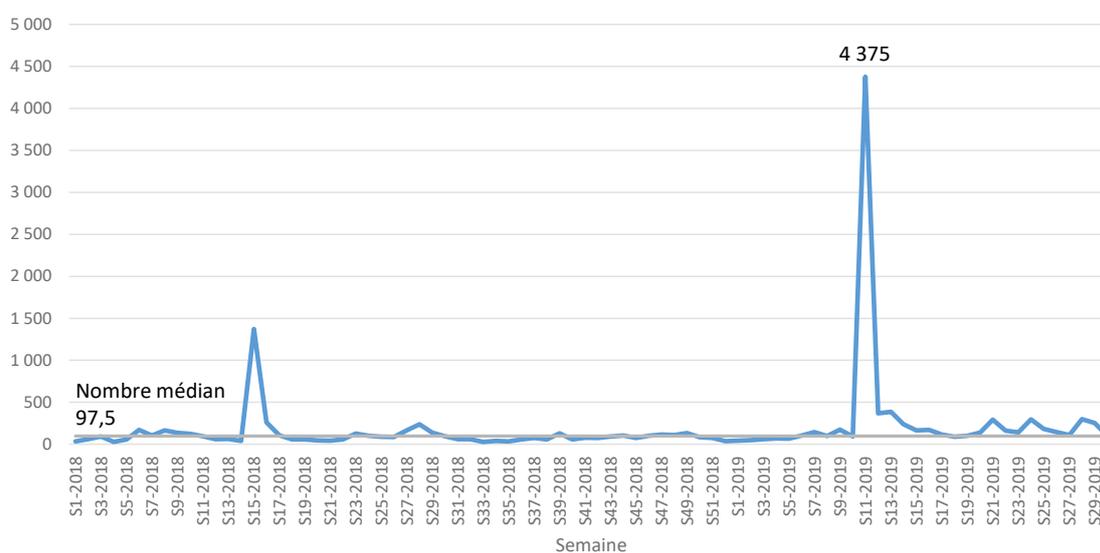
Source: Informations compilées par la Cour des comptes européenne, sur la base de données agrégées concernant la période de janvier 2018 à juillet 2019 extraites du système EMM.

Figure 3 – Répartition hebdomadaire des articles de presse concernant l'EMA



Source: Informations compilées par la Cour des comptes européenne, sur la base de données agrégées concernant la période de janvier 2018 à juillet 2019 extraites du système EMM.

Figure 4 – Répartition hebdomadaire des articles de presse concernant l'AESA



Source: Informations compilées par la Cour des comptes européenne, sur la base de données agrégées concernant la période de janvier 2018 à juillet 2019 extraites du système EMM.

Annexe V – Cadre réglementaire pour les agences fédérales aux États-Unis et en Australie

États-Unis

- **Réglementation commune pour toutes les agences** – Il existe **1)** un règlement cadre, le *Government Performance and Results Act* (ci-après le «GPRA», loi sur la performance et les résultats des pouvoirs publics) de 1993, actualisé en dernier lieu par une loi de 2010, et **2)** la circulaire A-11 intitulée «*Preparation, Submission and Execution of the Budget*» (élaboration, présentation et exécution du budget), qui est actualisée chaque année en juin, et plus précisément la partie 6 – *Federal Performance Framework: Strategic Planning, Annual Performance Plans and Reports* (Cadre fédéral de performance: planification stratégique et plans et rapports annuels sur la performance).
- **Chaque agence doit rendre compte de trois types d'objectifs:** **1)** les objectifs prioritaires pour toutes les agences, qui sont établis à long terme et nécessitent une coordination entre elles, **2)** les objectifs prioritaires de l'agence elle-même, à savoir quatre ou cinq objectifs à atteindre sur une période de deux ans, **3)** les objectifs stratégiques, à savoir les objectifs, effets et impacts à long terme.
- **Le GPRA impose la présentation de trois types de documents:** **1)** des plans stratégiques quinquennaux qui doivent comporter une déclaration de mission de l'agence et des objectifs à long terme axés sur les résultats, **2)** des plans annuels de la performance qui définissent les objectifs en la matière pour l'exercice et décrivent la façon de les atteindre et de vérifier leur réalisation, **3)** des rapports annuels sur la performance, qui portent sur la réalisation ou non des objectifs visés par l'agence en matière de performance (avec une ventilation des résultats par programme).
- En ce qui concerne les informations sur la performance, la **procédure de décharge** par le Congrès repose sur les éléments suivants: **1)** le rapport annuel de l'institution supérieure de contrôle des États-Unis, à savoir le *Government Accountability Office* (GAO); **2)** le rapport annuel présenté par l'OMB²⁷ au Sénat, à la Chambre des représentants et au GAO. Ce rapport indique si les programmes ou les activités de l'agence permettent d'atteindre les buts et objectifs en matière de performance. Il précise également les objectifs non remplis (un plan d'action

²⁷ L'*Office of Management and Budget* est la division opérationnelle du Bureau exécutif du président des États-Unis, qui gère le budget fédéral des États-Unis et supervise la performance des agences fédérales.

est ensuite conçu pour corriger les écarts relevés); **3)** la consolidation, par l'agence, du plan annuel sur la performance et du rapport annuel sur la performance dans le cadre de la *Congressional Budget Justification*, (procédure de justification budgétaire devant le Congrès).

Australie

- **Règlement commun pour toutes les agences** – le *Public Governance, Performance and Accountability Act* de 2013 (PGPA Act, loi sur la gouvernance, la performance et l'obligation de rendre compte des pouvoirs publics), chapitre 2 sur les entités du Commonwealth et le Commonwealth, partie 2-3 sur la planification, la performance et l'obligation de rendre compte, division 3 sur la performance des entités du Commonwealth.
- **Explication et présentation des différences en matière de réalisation des objectifs** – L'autorité responsable doit: **1)** faire tenir des registres permettant d'enregistrer correctement et d'expliquer dûment la performance de l'entité en ce qui concerne la réalisation de ses objectifs; **2)** mesurer et évaluer la performance de l'entité; **3)** établir des déclarations annuelles de performance pour l'entité dès que possible après la fin de chaque période de déclaration définie pour celle-ci; **4)** inclure les déclarations annuelles de performance dans le rapport annuel déposé au Parlement.
- **Audit des déclarations de performance** – L'auditeur général peut examiner les déclarations annuelles de performance de l'entité et faire rapport sur celles-ci. Le rapport doit être présenté au Parlement pour discussion.

Annexe VI – Établissement du budget/établissement des coûts/gestion par activité

L'établissement du budget par activité (EBA) consiste en l'«organisation des crédits budgétaires et des ressources par destination, afin de permettre à chacun de voir quelles sont les politiques qui sont menées et quelles activités composent ces politiques, quelles sommes sont consacrées à chacune d'elles et quels sont les effectifs qui leur sont affectés» (Commission européenne, glossaire sur le budget de l'UE).

La méthode d'établissement des coûts par activité consiste à déterminer les coûts, à les répartir selon une méthode et à les allouer aux différentes activités.

L'établissement des coûts par activité vise à recenser les activités au sein d'une organisation et à affecter au coût de chacune d'entre elles les ressources pour tous les produits et services en fonction de la consommation réelle.

Cela implique de calculer le coût total non seulement de chaque activité, mais aussi de chaque «service spécifique». Les agences partiellement ou entièrement autofinancées facturent à leurs clients des redevances pour recouvrer les coûts des différents services fournis.

L'EBA et l'établissement des coûts par activité sont les volets budgétaire et économique du concept plus large de gestion par activité (GPA), qui concerne essentiellement les activités opérationnelles. La GPA devrait fournir aux agences les outils nécessaires pour planifier, suivre et évaluer leurs activités, ainsi que pour en rendre compte. À cet égard, les objectifs, les indicateurs, les intrants (à savoir les ressources humaines et financières) ainsi que les principales actions doivent être définis, au préalable, afin d'indiquer comment les résultats attendus doivent être obtenus, comment les progrès accomplis vers l'obtention de ces derniers peuvent être mesurés et quelles sont les ressources nécessaires pour produire ces résultats (Commission européenne, fiche analytique n° 21).

Outre les objectifs, les activités, les indicateurs budgétaires et les indicateurs de réalisation, la mise en œuvre du système de GPA implique les éléments suivants: a) une correspondance claire entre les objectifs, les activités et les indicateurs, b) la définition d'indicateurs de résultat et d'impact, c) le suivi permanent des valeurs réelles de ces indicateurs aux fins du processus décisionnel.

L'«approche commune» impose (en son paragraphe 40) aux agences d'appliquer systématiquement les systèmes d'EBA et de GPA pour planifier, suivre et évaluer les activités.

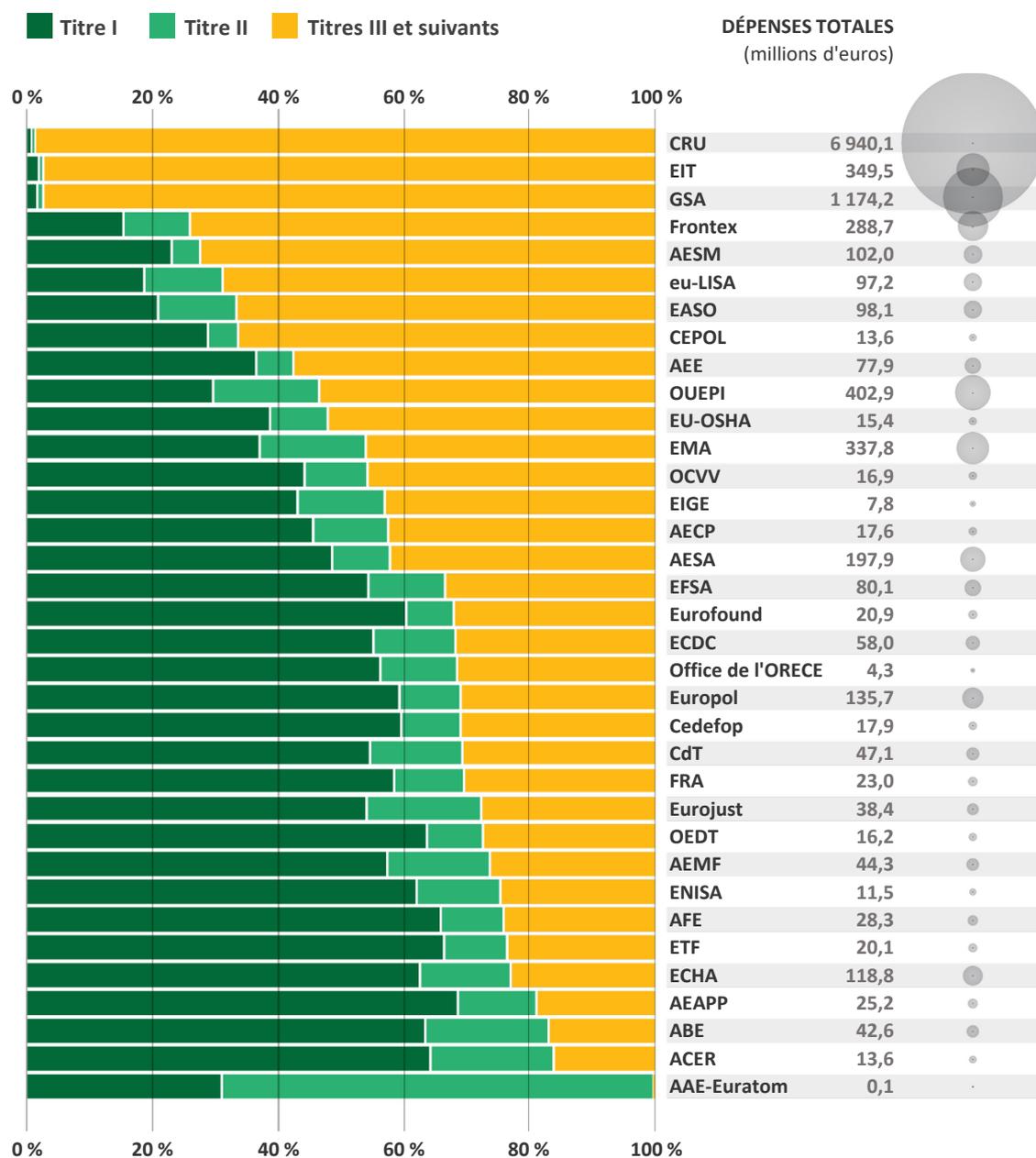
Annexe VII – Liste des rapports spéciaux publiés par la Cour des comptes européenne pendant la période 2017-2019 qui concernent des agences et d'autres organismes

| N° du rapport spécial | Titre | Agences et autres organismes concernés |
|-----------------------|--|--|
| 01/2017 | Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 | AEE |
| 05/2017 | Chômage des jeunes: les politiques de l'UE ont-elles changé le cours des choses? | Eurofound |
| 06/2017 | Réponse de l'UE à la crise des réfugiés: l'approche dite «des points d'accès» | EASO, Europol, Frontex et FRA |
| 08/2017 | Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires | AACP |
| 09/2017 | Soutien de l'Union européenne à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est | Europol et Frontex |
| 12/2017 | Mise en œuvre de la directive sur l'eau potable: la qualité et l'accessibilité de l'eau se sont améliorées en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie mais des investissements considérables demeurent nécessaires | AEE |
| 13/2017 | Un système européen de gestion du trafic ferroviaire unique: ce choix politique se concrétisera-t-il un jour? | AFE et INEA |
| 18/2017 | Le ciel unique européen: un changement d'ordre culturel, mais pas de véritable unification | AESA |
| 23/2017 | Conseil de résolution unique – L'ambitieux chantier de l'union bancaire a commencé mais est loin d'être terminé | CRU |
| 34/2017 | Lutte contre le gaspillage alimentaire: une occasion pour l'UE d'améliorer l'utilisation des ressources dans la chaîne alimentaire | AEE |
| 01/2018 | Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes (initiative Jaspers) – il est temps de mieux cibler les actions | AESM, Eurofound et AESA |
| 02/2018 | L'efficacité de la gestion des crises bancaires par la BCE | CRU, ABE et AEMF |
| 05/2018 | Énergies renouvelables et développement rural durable: d'importantes synergies sont possibles, mais rarement exploitées | AEE |
| 13/2018 | Lutte contre la radicalisation conduisant au terrorisme: la Commission a répondu aux besoins des États membres, mais la coordination et l'évaluation présentent certaines lacunes | Eurojust et Europol |
| 16/2018 | Les réexamens ex post de la législation de l'UE: un système bien rodé, mais incomplet | AEE et EMA |
| 19/2018 | Réseau ferroviaire à grande vitesse européen: fragmenté et inefficace, il est loin d'être une réalité | AEE, AFE et INEA |

| N° du rapport spécial | Titre | Agences et autres organismes concernés |
|-----------------------|---|--|
| 23/2018 | Pollution de l'air: notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée | AEE |
| 24/2018 | Démonstration du captage et du stockage du carbone ainsi que des énergies renouvelables innovantes à l'échelle commerciale dans l'UE: les progrès enregistrés au cours de la dernière décennie n'ont pas répondu aux attentes | AEE |
| 25/2018 | Directive sur les inondations: des progrès ont été réalisés dans l'évaluation des risques, mais la planification et la mise en œuvre demandent à être améliorées | AEE |
| 28/2018 | La plupart des mesures de simplification intégrées dans Horizon 2020 ont facilité la vie des bénéficiaires, mais des améliorations restent possibles | REA, EASME et EIT |
| 29/2018 | L'AEAPP a apporté une contribution importante à la surveillance et à la stabilité du secteur de l'assurance, mais des difficultés majeures subsistent | AEAPP, ABE et AEMF |
| 33/2018 | Lutte contre la désertification dans l'UE: le phénomène s'aggravant, de nouvelles mesures s'imposent | AEE |
| 35/2018 | Mise en œuvre de fonds de l'UE par des ONG: des efforts supplémentaires sont nécessaires pour plus de transparence | EACEA, EASME, ERCEA et REA |
| 01/2019 | Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude | Parquet européen |
| 02/2019 | Dangers chimiques dans notre alimentation: la politique de l'UE en matière de sécurité alimentaire nous protège, mais tout n'est pas réglé | EFSA et EMA |
| 10/2019 | Tests de résistance des banques à l'échelle de l'UE: volume d'informations bancaires sans précédent, mais nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande attention pour les risques | ABE |
| 11/2019 | La réglementation adoptée par l'UE pour moderniser la gestion du trafic aérien apporte une valeur ajoutée, mais les financements étaient en grande partie inutiles | Eurocontrol et INEA |
| 19/2019 | INEA: des avantages certains, mais un MIE à améliorer | INEA |
| 20/2019 | Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données | Frontex, CEPOL et eu-LISA |
| 24/2019 | Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats | EASO, Europol et Frontex |

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe VIII – Composition du budget des agences et autres organismes de l'UE (2018)



Source: Cour des comptes européenne.

Abréviations, sigles et acronymes

CER – Comité d'examen de la réglementation

CFP – Cadre financier pluriannuel

CONT – Commission du contrôle budgétaire (Parlement européen)

DG JUST – Direction générale de la justice et des consommateurs

DG CNECT – Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies

DG DEFIS – Direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace

DG EAC – Direction générale de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture

DG EMPL – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

DG ENER – Direction générale de l'énergie

DG ENV – Direction générale de l'environnement

DG FISMA – Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux

DG GROW – Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

DG HOME – Direction générale de la migration et des affaires intérieures

DG MARE – Direction générale des affaires maritimes et de la pêche

DG MOVE – Direction générale de la mobilité et des transports

DG SANTE – Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire

DGT – Direction générale de la traduction

DOCUP – Document unique de programmation

EBA – Établissement du budget par activité

EMM – *Europe Media Monitor*

FAMI – Fonds «Asile, migration et intégration»

GPA – Gestion par activité

IPC – Indicateur de performance clé

JAI – Justice et affaires intérieures

JRC – Centre commun de recherche (*Joint Research Centre*) de la Commission européenne

PME – Petites et moyennes entreprises

Programme REFIT – Programme pour une réglementation affûtée et performante

PTA – Programme de travail annuel

RAAC – Rapport annuel d'activités consolidé

Règlement REMIT – Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie

SIS – Système d'information Schengen

TFUE – Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Accord de niveau de service – Accord qui lie l'utilisateur final et le prestataire de services.

Analyse d'impact – Évaluation qui consiste à examiner si une action de l'UE est nécessaire et à analyser les impacts éventuels des solutions disponibles.

Approche commune – Ensemble de principes directeurs arrêtés par l'UE en 2012 afin de renforcer la cohérence et l'efficacité des agences décentralisées ainsi que l'obligation de rendre compte qui leur est faite.

Bureau exécutif – Groupe de pilotage, au sein d'une agence décentralisée, chargé de superviser l'élaboration et la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration.

Cadre financier pluriannuel (CFP) – Budget à long terme de l'UE, qui couvre sept exercices. Le CFP actuel couvre la période 2014-2020. Il fixe les limites des dépenses consacrées par l'UE à différents domaines d'activité. L'UE utilise ce budget pour soutenir ses priorités politiques et veiller à remplir les engagements qu'elle a pris à l'égard de ses citoyens.

Centre d'expertise et de mise en réseau – Terme que nous utilisons dans le présent rapport pour décrire le rôle joué par une agence décentralisée dans un domaine d'action donné. Une agence décentralisée peut en effet servir de centre chargé de promouvoir le partage d'expertise, ainsi que de regrouper les intérêts des États membres, afin de dégager des solutions politiques communes et de renforcer la coopération avec d'autres partenaires européens et internationaux.

Clause de limitation dans le temps – Disposition juridique définissant les circonstances dans lesquelles il peut être mis fin à la mission d'une agence.

Clause de réexamen – Disposition juridique définissant les circonstances dans lesquelles la mission d'une agence peut être réexaminée et ajustée.

Cohérence – Les missions de l'agence sont cohérentes sur le plan logique par rapport à celles des autres agences et services de l'UE et s'inscrivent naturellement dans le cadre d'une administration européenne unifiée et fonctionnelle qui poursuit des objectifs stratégiques clairement identifiables.

Conseil d'administration – Organe de gouvernance intégrale d'une agence décentralisée. Il exerce un rôle de surveillance, ainsi qu'une responsabilité générale pour les questions relatives au budget et à la planification, pour la désignation du directeur exécutif et pour le suivi des performances de l'agence.

Convention de délégation – Convention définissant les relations entre la Commission et les agences, les règles à suivre, ainsi que les activités confiées par la Commission aux agences pour mettre en œuvre les politiques.

Document unique de programmation – Document type, qui doit être établi par toutes les agences décentralisées puis revu par la Commission. Il comporte les plans budgétaire et opérationnel d'une agence et, par suite, constitue un document d'orientation pour les travaux de celle-ci et pour l'affectation de ses ressources.

Évaluation – Appréciation, fondée sur des éléments probants, de la mesure dans laquelle une intervention existante est: 1) efficace, 2) efficiente, 3) pertinente au regard des besoins actuels, 4) cohérente tant sur le plan interne qu'avec les autres interventions de l'Union, 5) porteuse d'une valeur ajoutée de l'Union.

Évaluation transversale – Évaluation de la performance de plusieurs agences et DG de tutelle opérant dans le même domaine et dont les actions sont interdépendantes. L'évaluation transversale vise à recenser les synergies et économies d'échelle potentielles, ainsi qu'à se prémunir contre les risques de chevauchement, de morcellement de l'action, de disproportion, ou encore de «détournement de la mission».

Législateur – Le Parlement européen et le Conseil.

Pertinence – La mission de l'agence est appropriée pour remplir les objectifs stratégiques poursuivis.

Procédure de décharge – Procédure destinée à aboutir à une décision par laquelle le Parlement européen, se fondant sur une recommandation du Conseil et sur le rapport annuel de la Cour des comptes européenne, décharge la Commission de sa responsabilité en matière de gestion d'un budget donné et approuve définitivement l'exécution de ce budget.

Réseau des agences de l'UE – Réseau regroupant les agences décentralisées créées par les institutions de l'UE et les États membres pour exécuter des missions spécifiques de nature juridique, technique ou scientifique.

Réponses

Réponses de la Commission européenne

RÉPONSES FINALES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«L'AVENIR DES AGENCES DE L'UE – LA SOUPLESSE ET LA COOPÉRATION POURRAIENT ÊTRE RENFORCÉES»

SYNTHÈSE

Réponse commune de la Commission aux points I à V.

La Commission se félicite de l'accent mis par la Cour des comptes sur la performance des agences décentralisées de l'Union européenne. L'importance des agences et la part qu'elles représentent dans le budget de l'Union ont considérablement augmenté au cours des dernières décennies. La Commission s'attache à veiller à ce que les agences décentralisées s'acquittent de leur mandat et à ce que leur expertise soit pleinement exploitée pour mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne.

Les agences décentralisées sont des organismes autonomes qui assument la responsabilité ultime de leur fonctionnement et de leur performance. Les conseils d'administration, composés d'une majorité de représentants des États membres, sont chargés de superviser la gestion des agences décentralisées.

Le mandat, les responsabilités, la gouvernance et les modalités de financement de chaque agence décentralisée sont définis dans son acte fondateur, arrêté par le Parlement européen et le Conseil en leur qualité de législateur. Ces agences exercent leurs activités dans le cadre budgétaire établi par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), le cadre financier pluriannuel (ci-après le «CFP») et le règlement (UE) 2018/1046 (ci-après le «règlement financier»), ainsi qu'en vertu des décisions de l'autorité budgétaire prises dans ce cadre. Le budget des agences décentralisées est défini par l'autorité budgétaire, dans les limites des plafonds fixés par le CFP et le budget annuel.

En 2012, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont signé une déclaration commune sur une approche commune concernant les agences décentralisées (ci-après l'«approche commune»). Ce cadre contraignant sur le plan politique a été et demeure une étape majeure vers la mise en place d'un cadre cohérent en faveur d'une meilleure gouvernance et d'une meilleure gestion de la performance des agences décentralisées.

La Commission s'est engagée à garantir une plus grande cohérence dans la manière dont les organes de l'Union régissent et planifient leurs activités, ainsi que dans la façon dont ils en rendent compte. Grâce à des mesures mises en œuvre en 2019 et 2020, la Commission a renforcé les conditions nécessaires pour garantir la performance des agences décentralisées et l'établissement de rapports par celles-ci.

Le nouveau règlement financier-cadre (UE) 2019/715¹ (ci-après le «RFC») contient des dispositions cohérentes et contraignantes en matière de budget, de planification, de rapports, de performance et de gouvernance pour les agences décentralisées. L'ensemble des agences décentralisées ont adapté leurs règles financières au RFC en 2019 et 2020, sans s'écarter du cadre de gouvernance et de performance qui y est défini.

¹ Règlement délégué (UE) 2019/715 de la Commission du 18 décembre 2018 portant règlement financier-cadre des organismes créés en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité Euratom et visés à l'article 70 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil. (JO L 122 du 10.5.2019, p. 1).

La communication y afférente de la Commission sur le renforcement de la gouvernance des organismes de l'Union ainsi que sur les orientations relatives au document de programmation unique et le rapport annuel d'activités consolidé, adoptée par le Collège le 20 avril 2020 [C(2020)2297, ci-après les «orientations de la Commission sur le DOCUP et le RAAC»], encourage également l'harmonisation de la planification et des rapports de toutes les agences décentralisées.

Il appartient désormais aux agences décentralisées de mettre ce cadre en pratique et aux conseils d'administration de le superviser. Ces améliorations devraient commencer à produire leurs effets à partir de 2021. La Commission entend en garantir une mise en œuvre efficace par les agences décentralisées.

Lors de la création d'agences, la Commission tient compte des éléments d'information provenant des analyses d'impact, des évaluations et des contributions des parties prenantes, conformément au programme pour une meilleure réglementation. La gouvernance est appréciée dans toutes les évaluations réalisées par la Commission.

Les missions des agences décentralisées sont souvent permanentes et ne sont pas le résultat du cycle d'élaboration des politiques de chaque CFP incluant leur gouvernance. Les agences sont soumises à une réévaluation conformément aux obligations établies par le législateur.

Le programme de la Commission pour une meilleure réglementation fournit un cadre propice à une prise de décision fondée sur des données probantes. Les évaluations ont pour but d'apprécier la performance des agences et de repérer des synergies potentielles dans les tâches qu'elles accomplissent, en examinant l'efficacité, l'efficacité, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne de leurs actions. Lorsqu'elle procède à des évaluations de domaines d'action (bilans de qualité), la Commission reconnaît qu'il est important de tenir compte de la cohérence du rôle et des missions des agences dans un domaine d'action donné, de dégager les synergies et de réduire les formalités administratives, tout en envisageant la possibilité de fusionner ou de dissoudre des agences actives dans ce domaine. Les évaluations étayent également les décisions relatives aux nouvelles propositions, tandis que les analyses d'impact examinent différentes options et leurs incidences potentielles. Le processus est étayé par de vastes consultations des parties prenantes.

L'allocation des ressources aux agences décentralisées traduit les priorités du budget de l'Union. L'autorité budgétaire prend les décisions en matière de financement. Le processus de financement est soumis à un cadre réglementaire bien établi, défini à l'article 314 du TFUE et dans le règlement financier. Le respect de ces règles, qui assurent la prévisibilité du financement, est une obligation qui incombe à la fois à la Commission et à chaque agence décentralisée. Dans le même temps, les règles offrent la souplesse nécessaire pour s'adapter à des circonstances nouvelles ou changeantes.

L'enveloppe budgétaire fixée par l'autorité budgétaire devrait tenir compte de la performance d'une agence décentralisée en adaptant son budget à la hausse ou à la baisse, en fonction des éventuels gains d'efficacité et synergies, y compris entre les agences qui appartiennent au même groupe. La coopération entre les agences décentralisées est encouragée et le nouveau RFC facilite le recours à des accords de niveau de service pour concrétiser cette coopération. La coopération au niveau international, dans les limites du mandat des agences décentralisées, revêt une importance tout aussi grande et le RFC exige de chaque agence décentralisée qu'elle inclue une stratégie de coopération avec les pays tiers et/ou les organisations internationales dans son document de programmation unique.

VI. La Commission accepte toutes les recommandations qui lui sont soumises.

INTRODUCTION

05. Les responsabilités et les capacités des agences sont strictement encadrées par les règlements fondateurs adoptés par les colégislateurs.

Les orientations de la Commission sur le DOCUP et le RAAC garantissent un cadre cohérent et contraignant pour le budget, la planification, les rapports, la performance et la gouvernance des organismes de l'Union.

OBSERVATIONS

Réponse commune de la Commission aux points 16 et 17.

Selon les lignes directrices pour une meilleure réglementation, une analyse d'impact doit définir et décrire le problème à traiter, fixer des objectifs, formuler des options stratégiques, évaluer les incidences de ces options et décrire la manière dont les résultats escomptés seront contrôlés.

Le système d'analyse d'impact de la Commission suit une approche intégrée dans le cadre de laquelle les incidences environnementales, sociales et économiques d'une série d'options sont évaluées, la durabilité étant ainsi placée au cœur de l'élaboration des politiques de l'Union. L'analyse d'impact compare les options, indique laquelle est la plus appropriée, si une telle option privilégiée existe, ou explique pourquoi aucune option privilégiée n'a été retenue. L'analyse d'impact ne remplace pas la décision politique, mais elle fournit des éléments probants à l'appui de cette décision. La création proprement dite d'une agence est le résultat des négociations entre les colégislateurs, qui peut diverger de la proposition de la Commission.

Lorsque le comité d'examen de la réglementation de la Commission a rendu un avis négatif à deux reprises, seul le vice-président chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective peut soumettre l'initiative au Collège pour qu'il décide si elle doit être poursuivie ou non.

18. Le Cedefop, Eurofound, l'EU-OSHA et l'ETF garantissent une coordination et une collaboration régulières dans le cadre de leurs travaux. Cette collaboration favorise la création de synergies et contribue à éviter les chevauchements. Elle constitue un atout, car elle permet de mettre en relation les travaux des agences et offre un espace commun dans lequel les agences peuvent se consulter sur la manière dont elles s'acquittent de leur mandat.

En ce qui concerne l'AET, la Commission rappelle qu'après une première évaluation documentée et une première discussion, les services compétents de la Commission ont présenté une nouvelle version de l'analyse d'impact, sur la base de laquelle le comité d'examen de la réglementation de la Commission a émis un avis positif [SEC(2018)144] assorti de réserves.

19. La création d'une nouvelle autorité de résolution européenne qui serait chargée de la gestion des mécanismes de résolution transfrontaliers dans l'ensemble de l'Union européenne a été envisagée comme une option stratégique dans l'analyse d'impact de 2012 portant sur la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances². À l'époque où cette analyse d'impact a été réalisée, l'union bancaire, assortie d'une surveillance centralisée des banques par la BCE/le MSU, n'était pas encore en place. La mise en place de collèges d'autorités de résolution avec l'assistance de l'ABE a donc été retenue comme l'option privilégiée dans l'analyse d'impact.

21. Dans son discours sur l'état de l'Union en 2017, le président de la Commission de l'époque, M. Juncker, a annoncé l'intention de créer une Autorité européenne du travail. Cette déclaration faisait suite aux travaux et négociations intenses consacrés à la mobilité du travail depuis 2014 (adoption de la directive 2014/54/UE, de la directive 2014/67/UE, réforme du règlement EURES, propositions de révision de la directive concernant le détachement de travailleurs et du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale), qui ont fait apparaître un **soutien manifeste des différents décideurs européens** quant à la nécessité de disposer d'un nouvel organe de ce type au

² Voir les pages 54 à 56 de l'analyse d'impact: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0166&from=EN>.

niveau européen. Cela explique également pourquoi la proposition de la Commission a été adoptée au niveau politique en moins d'un an.

22. Des évaluations régulières des agences sont prévues au titre de l'approche commune et du RFC [règlement (UE) 2019/715].

Le RFC définit les exigences en matière d'évaluation (ex ante et rétrospective), y compris en ce qui concerne le plan d'action visant à donner suite aux conclusions de l'ensemble des évaluations périodiques pour garantir leur application effective.

La décision de créer l'Autorité européenne du travail a été prise indépendamment du processus d'évaluation des autres agences en raison de la priorité politique accordée par la Commission et les colégislateurs à la question de la mobilité de la main-d'œuvre dans l'Union européenne et de l'orientation transfrontalière très spécifique de l'Autorité par rapport au mandat des agences existantes.

3) L'adoption des actes fondateurs des agences est le fruit d'une procédure législative, dans laquelle le Parlement européen et le Conseil interviennent généralement en qualité de colégislateurs. La Commission peut uniquement contribuer à la pertinence et à la cohérence des agences au travers de ses propositions législatives et sur la base d'une analyse d'impact.

Une analyse d'impact est requise lorsque les incidences économiques, environnementales ou sociales attendues des mesures prises par l'Union pour créer ou réviser le règlement fondateur d'une agence existante sont susceptibles d'être importantes. Lorsque la Commission n'a pas ou peu de choix, que les incidences sont minimales ou qu'elles ne peuvent être clairement déterminées, elle peut conclure qu'aucune analyse d'impact n'est nécessaire. La nécessité de réaliser une analyse d'impact devrait être appréciée au cas par cas, et celle-ci devrait être effectuée lorsqu'elle est utile.

23. Bien que la Commission soit engagée à mettre l'ensemble des actes fondateurs en conformité avec l'approche commune, y compris en ajoutant une clause de «limitation dans le temps» ou de «réexamen», le droit de la Commission de proposer la modification ou l'abrogation d'un règlement fondateur relève de son droit général d'initiative.

24. En vertu des lignes directrices pour une meilleure réglementation, une analyse d'impact n'est requise que lorsque les incidences économiques, environnementales ou sociales attendues de l'action de l'Union sont susceptibles d'être importantes. La boîte à outils pour une meilleure réglementation (outil n° 9) précise que lorsque la Commission n'a pas ou peu de choix, que les incidences sont minimales ou qu'elles ne peuvent être clairement déterminées, elle peut conclure qu'aucune analyse d'impact n'est nécessaire. La nécessité de réaliser une analyse d'impact devrait être appréciée au cas par cas, et celle-ci devrait être effectuée lorsqu'elle est utile.

Il peut arriver qu'une proposition doive être présentée en urgence, ce qui ne permet pas de procéder à une analyse d'impact. En outre, il est parfois possible de passer directement d'une évaluation de la législation existante à une proposition législative sans procéder à une analyse d'impact. Tel est généralement le cas lorsque l'évaluation met en évidence des problèmes spécifiques, qui doivent être traités, et qu'il n'y a guère de choix quant à la manière de faire.

La proposition relative au nouveau règlement fondateur de Frontex n'a en effet pas été précédée d'une analyse d'impact complète. Toutefois, la mise en œuvre du premier règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a fait l'objet de plusieurs rapports consacrés à son exécution, lesquels ont mis en évidence des lacunes et des insuffisances qui ont pu être prises en considération dans la future législation.

En raison du caractère technique de la révision des règlements fondateurs d'Eurofound, du Cedefop et de l'EU-OSHA et de l'absence d'incidences socio-économiques directes, aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

25. La Commission fait observer que l'évaluation transversale des agences relevant de la compétence de la DG EMPL a donné lieu à un certain nombre de recommandations pour chacune des agences (voir la réponse de la Commission au point 75), mais qu'aucune d'entre elles n'aurait nécessité de modifier les propositions législatives de la Commission. De plus, la fusion ou le regroupement géographique des agences ne figuraient pas parmi les recommandations de l'évaluation.

En outre, la Commission tient à souligner que, dans le cadre des négociations portant sur la révision des règlements fondateurs du Cedefop, d'Eurofound et de l'EU-OSHA, le Parlement européen a bien demandé une évaluation de la faisabilité et de l'analyse coût-efficacité de diverses mesures, y compris d'éventuelles fusions, mais les colégislateurs n'ont finalement pas suivi cet axe de réflexion et ont adopté des refontes pour les agences en l'état.

26. Si la Commission est habilitée à décider de la fermeture, de la fusion ou de l'adaptation des tâches des agences exécutives, elle ne peut le faire pour les agences décentralisées l'accord des colégislateurs.

Enfin, les évaluations et la recherche de synergies sont prises en considération lors de la préparation des propositions législatives de la Commission visant à modifier l'acte constitutif d'une agence décentralisée, y compris une éventuelle fusion d'agences décentralisées opérant dans un même domaine d'action, bien que le colégislateur ait le dernier mot sur toute proposition présentée par la Commission.

27. Le bilan de qualité a confirmé le caractère adéquat du règlement sur la législation alimentaire générale par rapport aux besoins et a mis en évidence certaines lacunes, qui ont été corrigées dans le nouveau règlement³.

28. Bien qu'il revienne à la Commission de proposer la législation, les colégislateurs sont responsables de l'adoption des règles relatives à l'évaluation et aux clauses de limitation dans le temps/de réexamen.

La Commission a mis en place d'autres outils et indicateurs pour évaluer la performance d'une agence décentralisée au regard de la réalisation de ses objectifs stratégiques.

29. Deuxième tiret – La Commission estime que le réexamen de l'application du règlement (UE) n° 806/2014 tous les trois ans, comme le prévoit le règlement lui-même, garantit la transparence de sa mise en œuvre et contribue à améliorer l'efficacité et l'efficacéité du mécanisme de résolution unique.

Toutefois, dans le cas de la FRA, la fréquence des évaluations a été effectivement de cinq ans (la première a eu lieu en 2012, la seconde en 2017). En outre, le 5 juin 2020, la Commission a adopté une proposition de règlement modifiant le règlement fondateur de la FRA, qui prévoit explicitement, conformément à l'approche commune, que la Commission procède à une évaluation tous les cinq ans.

Compte tenu de la petite taille de l'EIGE et du fait que les recommandations de sa première évaluation étaient encore en cours d'exécution, et eu égard au principe de proportionnalité, le conseil

³ Règlement (UE) 2019/1381 du 20 juin 2019 relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union dans la chaîne alimentaire, et modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 ainsi que huit autres actes législatifs sectoriels.

d'administration a décidé de reporter la deuxième évaluation externe de l'EIGE de 2020 à 2022. La Commission a jugé que cette décision était dûment justifiée.

Troisième tiret – Dans le cas de la FRA, la Commission a adopté, le 5 juin 2020, une proposition de règlement modifiant le règlement fondateur de la FRA, qui prévoit explicitement, conformément à l'approche commune, qu'il incombera à la Commission de procéder à l'évaluation de la FRA (tous les cinq ans).

En ce qui concerne l'AECP, dans sa proposition de règlement [COM(2018) 368] modifiant le règlement instituant un régime de contrôle et le règlement fondateur de l'Agence, la Commission a explicitement prévu, conformément à l'approche commune, qu'une évaluation externe indépendante de l'Agence serait commandée tous les cinq ans par la Commission.

30. S'agissant de l'AESA, le conseil d'administration a décidé de limiter l'étendue de son évaluation afin de réduire le risque de chevauchement et d'incohérence des résultats d'une évaluation complète sur un ensemble d'activités susceptibles d'être sensiblement affectées par le règlement fondateur révisé de 2018.

31. Les bilans de qualité réalisés dans le domaine d'action concerné tiennent également compte du rôle des agences qui y sont associées. En fonction de la portée de l'évaluation, si elle doit par exemple rendre compte des spécificités du mandat de l'agence ou d'obstacles particuliers en matière d'exécution, les évaluations individuelles permettraient de mieux cerner ces aspects.

32. L'EIT n'a pas été créé en tant qu'agence exécutive, mais plutôt en tant qu'opérateur de la connaissance. Ses activités se distinguent de celles des agences exécutives qui relèvent de programmes d'éducation, de recherche ou d'innovation. Elles sont plus vastes et complémentaires, contribuant au développement de la capacité d'innovation de l'Union et des États membres par l'intégration du triangle de la connaissance (enseignement supérieur, recherche et innovation) et comblant le fossé existant en matière d'innovation entre l'Union européenne et ses principaux concurrents. Ce constat a été confirmé dans le cadre de la dernière évaluation indépendante réalisée en 2017, qui a conclu que les coûts administratifs de l'EIT étaient nettement inférieurs aux plafonds fixés dans la base juridique d'Horizon 2020 et étaient comparativement moins élevés que les coûts similaires des agences exécutives.

36. La Commission souligne que l'évolution des recettes provenant des redevances n'est qu'un indicateur parmi d'autres de la charge de travail d'une agence, et non le seul. Certaines tâches ne sont pas associées à la perception d'une redevance. De plus, il se peut que certaines tâches génératrices de redevances ne génèrent pas une charge de travail correspondante.

En outre, il était attendu des agences qu'elles améliorent leur efficacité. C'est pourquoi la hausse des effectifs n'a pas suivi mécaniquement l'augmentation des recettes provenant des redevances, car les agences financées par les redevances étaient également soumises à la réduction de 5 % des effectifs imposée à la Commission et aux organes de l'Union.

La Commission rappelle que l'AESA fait partie d'un projet pilote, qui établit un lien entre les recettes provenant des redevances et les effectifs. À la suite du rapport de l'agence elle-même sur activités couvertes par des redevances, les effectifs sont restés relativement stables.

L'une des principales faiblesses de l'approche de financement de l'AESA tient au fait que le budget de l'Union doit compenser les déficits de recettes provenant des redevances, mais sans bénéficier des excédents.

En ce qui concerne l'ECHA, la Commission estime que le problème relevé par la Cour découle principalement de la manière atypique dont les redevances de l'ECHA sont perçues et qu'il n'entrave pas la mise en adéquation de la charge de travail avec les effectifs (il ne résulte pas d'une prétendue

inadéquation structurelle entre les effectifs et la charge de travail). Contrairement aux agences qui perçoivent une redevance récurrente auprès de l'industrie (par exemple, CRU, EMA), l'ECHA perçoit une redevance entièrement payable d'avance, au moment de l'enregistrement d'une substance ou de la demande d'agrément. Cette situation a donné lieu à un pic important au cours des dernières années et, depuis la dernière échéance d'enregistrement au titre du règlement REACH en 2018, les recettes provenant des redevances ont diminué comme prévu et ont été compensées par une augmentation de la contribution d'équilibrage de l'UE dans la programmation du CFP.

37. Malgré les efforts consentis par Frontex, le taux de vacance était relativement élevé, notamment en raison du coefficient de correction du salaire relativement faible pour Varsovie. Consciente des défis inhérents au nouveau mandat et des besoins exceptionnels en personnel qualifié recruté sur la base géographique la plus large possible, la Commission a proposé, dans le deuxième règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, des dispositions visant à renforcer l'attrait de Frontex en tant qu'employeur.

L'EASO a déployé des efforts pour améliorer le recrutement dans le cadre d'un plan visant à accroître les effectifs de 90 personnes en 2019. Le recrutement a progressé et 80 % des recrutements prévus en 2019 ont été réalisés. En 2019, le taux de rotation du personnel était de 5 %, par rapport à un objectif de 7 %.

Enfin, dans le cas de la GSA, l'Agence est en concurrence avec l'industrie spatiale et les agences spatiales (nationales et européennes), qui offrent des niveaux de rémunération élevés, pour recruter des spécialistes sur le marché du travail. Malgré ces difficultés, la GSA a été en mesure de pourvoir chaque année des postes vacants.

39. Le choix de la sous-traitance concerne généralement des activités pour lesquelles l'expertise nécessaire n'est pas disponible en interne.

L'eu-LISA éprouve des difficultés à attirer des spécialistes en informatique. La concurrence est rude pour recruter les meilleurs profils. L'Agence a pris des mesures.

Depuis son transfert à Paris, l'ABE n'a plus recours à des travailleurs intérimaires et elle entend remédier aux conséquences du recours à ce type de travailleurs sur la continuité des activités.

Le nombre élevé d'intérimaires au sein de l'EASO s'explique par le manque d'experts nationaux détachés par les États membres, ainsi que par les exigences linguistiques particulières propres au travail de terrain.

La Commission reconnaît les risques de dépendance excessive à l'égard du personnel externe et de non-respect des réglementations applicables en matière d'emploi.

Encadré 5 – Exemples d'agences dépendantes de contractants externes pour des fonctions critiques

La Commission reconnaît que l'EASO dépend des ressources humaines et techniques fournies par les États membres. L'Agence demande la désignation d'experts nationaux, mais la décision relative à leur détachement reste du ressort des États membres.

En ce qui concerne l'eu-LISA, l'Agence éprouve des difficultés à attirer du personnel compétent, en particulier des spécialistes en informatique. Ces ressources sont rares dans l'ensemble de l'Europe et la concurrence est rude dans l'UE pour recruter les meilleurs profils.

Encadré 7 – Frontex enregistre de manière récurrente un faible taux d'exécution de son budget consacré aux opérations de retour

Le soutien opérationnel de Frontex en faveur des États membres et du FAMI est complémentaire aux activités de retour. C'est aux États membres qu'il incombe en dernier ressort d'assurer la coordination et la synergie entre les financements du FAMI et les activités soutenues par l'Agence. La possibilité d'organiser des opérations de retour financées par l'intermédiaire du FAMI donne aux États membres la flexibilité nécessaire pour procéder à des retours lorsque l'Agence n'est pas en mesure de fournir un soutien ou que les États membres estiment que sa participation n'est pas nécessaire.

En ce qui concerne l'exécution du budget correspondant, il est vrai qu'au cours des dernières années, l'Agence a éprouvé certaines difficultés à absorber entièrement le budget consacré aux retours. Il convient toutefois de noter qu'en raison du développement continu de l'assistance de Frontex dans le domaine des retours, une amélioration sensible a été enregistrée en 2019, le budget consacré aux retours ayant été engagé à 100 % cette année-là. Même si cette tendance devrait se poursuivre en 2020 grâce à la reprise des réseaux de retour, à la croissance naturelle attendue des services et à leur utilisation accrue par les États membres, les mesures restrictives introduites dans le monde entier pour contenir la propagation de la COVID-19 ont considérablement réduit la possibilité de renvoyer les migrants en situation irrégulière et, partant, le nombre de demandes adressées par les États membres à l'Agence pour organiser des opérations de retour tant par des vols charters que par des vols réguliers.

42. Le cycle de planification des agences décentralisées repose sur les dispositions du TFUE et du règlement financier relatives au cycle budgétaire annuel. Le calendrier suivi pour l'adoption du DOCUP est conforme à l'article 40 du règlement financier. Le DOCUP peut être modifié, ce qui donne aux agences la souplesse nécessaire pour s'adapter à d'éventuels changements.

Encadré 8 – L'eu-LISA: étude de cas sur les difficultés rencontrées par une nouvelle agence

L'ancien règlement (UE) n° 1077/2011 portant création de l'eu-LISA a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) 2018/1726 avec effet au 11 décembre 2018.

Le calendrier d'adoption des actes juridiques de l'Union régissant les systèmes d'information à grande échelle gérés par l'eu-LISA et leur interopérabilité dépend des colégislateurs de l'Union européenne.

La Commission se fonde sur sa meilleure estimation du calendrier probable d'adoption de ces bases juridiques pour mettre des ressources à la disposition des agences suffisamment tôt dans le cycle budgétaire, en veillant à ce que la réalisation des objectifs stratégiques pertinents ne soit pas entravée ou retardée en raison d'un financement insuffisant. La Commission suit ensuite la procédure législative en étroite collaboration avec les agences, et apporte son soutien si nécessaire. Toutefois, l'adoption de ces bases juridiques dépend des colégislateurs.

44. La Commission estime que la comparaison avec les agences exécutives n'est pas pertinente. La tâche principale des agences exécutives est de mettre en œuvre les programmes financiers de l'Union au nom de la Commission. La Commission détient un contrôle total sur les agences exécutives. Ce principe se reflète dans la gouvernance des agences exécutives: leur comité de direction se compose généralement de membres de l'encadrement supérieur de la Commission, qui représentent les différents services de la Commission responsables des programmes délégués à l'agence exécutive en question.

45. Le RFC harmonise les principales responsabilités indépendamment de la dénomination donnée dans l'acte constitutif, dans la mesure où le législateur n'a pas fixé de règles différentes dans le règlement fondateur.

46. Dans le cadre du RFC, la Commission a instauré des règles visant à éviter les conflits d'intérêts, y compris pour les membres du conseil d'administration.

48. Dans le cas d'Eurofound, le conseil d'administration ne se réunit en moyenne qu'une fois par an pour adopter les décisions les plus importantes au sein d'Eurofound. Le comité exécutif, beaucoup plus restreint, qui compte huit membres et représente les travailleurs, les employeurs, les gouvernements et la Commission, se réunit en moyenne quatre à cinq fois par an.

Le comité exécutif élabore les décisions qui seront prises par le conseil d'administration lors de sa réunion plénière ou par procédure écrite. La prise de décision se déroule généralement sans heurts au sein d'Eurofound, en raison, probablement, du rôle important du comité exécutif.

Des observations similaires peuvent être formulées à l'égard du Cedefop et de l'EU-OSHA.

En tout état de cause, il est entendu que la composition du conseil d'administration des agences tripartites est décidée par les colégislateurs et déterminée par la nature tripartite particulière de ces agences de l'Union.

Enfin, la composition du conseil d'administration du CdT est définie dans son acte fondateur comme suit: un représentant de chacun des organismes de l'Union visés dans l'acte fondateur du CdT et avec lesquels le CdT a conclu un accord de travail; un représentant de chacun des États membres de l'Union européenne; deux représentants de la Commission; et un représentant de chacune des institutions et de chacun des organes qui, bien que disposant de leur propre service de traduction, ont conclu avec le Centre un accord de collaboration sur une base volontaire.

En vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), de l'acte fondateur du CdT, tout arrangement avec des organismes créés par le Conseil «peut prévoir une représentation [au sein du conseil d'administration] de l'organisme partie audit arrangement». Actuellement, environ la moitié des agences et organes qui ont conclu un arrangement avec le Centre font usage de la possibilité d'être représentés au conseil d'administration.

49. La dimension européenne du processus décisionnel des agences est assurée par la participation de tous les États membres et de la Commission aux conseils d'administration, ainsi que par la nécessité de parvenir à des accords et à des compromis.

Réponse commune de la Commission aux points 50 et 51.

Le RFC vise à renforcer le contrôle démocratique lorsque l'obligation de rendre compte au Parlement européen et au Conseil est requise.

Les autorités de décharge, notamment la commission CONT, accordent une certaine attention à la performance des agences.

Elles disposent d'une section consacrée à la performance dans la résolution horizontale sur la décharge des agences de l'Union et dans chacune des résolutions sur la décharge relative à chaque agence de l'Union.

53. Le contrôle public du CRU est assuré dans le cadre de la session plénière de son conseil d'administration, qui comprend des représentants de chaque État membre de l'union bancaire.

La décharge de l'OUEPI est octroyée par son comité budgétaire (qui compte deux représentants de la Commission, un du Parlement européen et un représentant de chaque État membre).

La décharge de l'OCVV est octroyée par son conseil d'administration, qui se compose d'un représentant de la Commission et d'un représentant de chaque État membre.

En outre, les états financiers annuels des agences entièrement autofinancées (OUEPI, OCVV et CRU) sont soumis à l'audit de la Cour des comptes européenne.

54. La Commission souligne que le RFC établit un lien clair entre l'évaluation de la performance et la contribution aux politiques de l'Union européenne.

La Commission a mis en place différents/d'autres outils pour suivre l'évolution des indicateurs clés permettant d'évaluer la performance des agences par rapport à leurs objectifs stratégiques. Ils permettent de procéder à cette évaluation sur une base annuelle ou pluriannuelle.

56. Les indicateurs de performance clés (IPC) peuvent être de diverses natures: une première catégorie mesurera la performance des activités (les réalisations obtenues) et d'autres mesureront la façon dont les réalisations sont obtenues (dimensions financières et RH). Les lignes directrices sur les IPC à l'intention des directeurs des agences mentionnées par la Cour fournissent des exemples de la deuxième catégorie. Dans l'ensemble, il est plus difficile de fournir des orientations pour la première catégorie, car les agences accomplissent des tâches dans des domaines de compétence très variés et de nature différente, comme le reconnaît la Cour au point 60. Les agences ont élaboré leurs propres IPC, comme le mentionne la Cour au point 57, et sont tenues de les inclure dans leur DOCUP et d'en rendre compte chaque année dans leur RAAC.

57. Le RFC et les lignes directrices de la Commission sur le DOCUP et le RAAC prévoient l'obligation pour les agences de rendre compte des principales activités ou réalisations qui ont contribué aux priorités de l'Union européenne, ainsi que des indicateurs de performance, afin de mesurer la réalisation des objectifs et l'obtention des résultats fixés dans le DOCUP.

Le DOCUP et le RAAC imposent de faire le lien entre les indicateurs et les objectifs stratégiques.

En outre, nombre des indicateurs élaborés et actuellement utilisés par l'EASO sont le fruit d'audits réalisés par la Cour ou par le service d'audit interne de la Commission. L'EASO en rend également compte dans des rapports trimestriels, lesquels fournissent un résumé d'indicateurs plus détaillés figurant dans d'autres documents.

Enfin, pour ce qui est de l'EFSA, les indicateurs détaillés sont essentiels pour assurer le suivi des activités qui lui sont demandées, car l'EFSA doit uniquement procéder à une évaluation des risques, c'est-à-dire qu'elle fournit un appui scientifique / technique (base scientifique) aux gestionnaires de risques.

58. Les évaluations demeurent l'outil utilisé par la Commission pour apprécier la mise en œuvre des politiques par les agences. Les évaluations reposent sur un ensemble d'indicateurs tels que les indicateurs de réalisations, de résultats ou d'impact. En revanche, le suivi annuel s'appuie principalement sur des indicateurs de réalisations.

Réponse commune de la Commission aux points 59 et 60.

La révision des lignes directrices de la Commission sur le DOCUP et le RAAC contribuera à améliorer progressivement la présentation des données.

61. Les lignes directrices de la Commission sur le DOCUP et le RAAC ont instauré l'obligation pour chaque agence de planifier le management environnemental et d'en rendre compte. À partir du rapport de 2019 (publié en 2020), les agences rendront compte de l'impact de leurs opérations administratives sur l'environnement. À compter de 2022, elles planifieront des actions et des objectifs en vue de réduire leur impact.

65. Deuxième tiret – Outre la participation de la Commission au comité exécutif et au conseil d'administration, la coordination est également assurée par l'intermédiaire de réseaux d'autorités et d'organes représentatifs qui aident l'AFE à s'acquitter de ses tâches.

Quatrième tiret – La Commission fait en outre remarquer que l’AESA a mis en place un vaste mécanisme de conseil et de coordination avec les États membres et l’industrie, couvrant ainsi les différents domaines de l’aviation.

66. Les pouvoirs dont dispose une agence sont définis par les actes fondateurs adoptés par le législateur, et appliqués conformément aux principes de l’affaire Meroni.

68. Dans le cadre des processus d’analyse d’impact et d’évaluation, les agences sont invitées à apporter leur contribution ou à participer en tant qu’observateurs aux groupes de pilotage interservices.

La Commission s’engage à consulter les agences dans le cadre de consultations ciblées lors d’évaluations et d’analyses d’impact, afin de tirer parti de leurs connaissances, notamment pour la révision de leurs règlements fondateurs.

Réponse commune de la Commission aux points 69 et 70.

L’établissement du projet de budget suit les mêmes procédures internes que tout autre document soumis à l’adoption par le Collège. La procédure budgétaire interne de la Commission permet aux agences de présenter clairement leurs besoins et de communiquer avec leurs directions générales partenaires. Une fois adopté, le projet de budget est rendu public.

Sur la base d’un accord politique, Frontex s’est vu attribuer des ressources supplémentaires en réponse à une crise migratoire sans précédent.

Les besoins en crédits budgétaires et en effectifs liés au renforcement de Frontex ont été présentés dans la proposition de la Commission du 15 décembre 2015. Au cours des premières années de mise en œuvre, Frontex a rencontré quelques difficultés dans l’absorption effective de ressources budgétaires accrues au cours de la période 2016-2018. Toutefois, grâce aux efforts soutenus déployés par l’Agence, le budget 2019 a été presque entièrement absorbé, y compris dans le domaine des opérations de retour. Cela démontre que l’allocation initiale des ressources budgétaires était correcte. Voir aussi la réponse de la Commission à l’encadré 7. En ce qui concerne les activités opérationnelles et la programmation des projets de recherche et de technologies de l’information à grande échelle, l’EU-OSHA a adopté une approche consistant à exécuter ces projets sur une période de deux ans afin de produire un plus grand impact en fonction des ressources disponibles. Les reports font partie intégrante de cette approche et sont prévus dans le programme de travail de l’Agence, l’établissement du budget par activité (EBA) et le programme d’achats qui sont approuvés par le conseil d’administration.

71. Quatrième tiret – La Commission souligne que l’OCVV, l’ECHA et l’EMA s’acquittent d’une partie de leur charge de travail (notamment de nature scientifique) avec l’aide d’experts mis à disposition par les États membres. Comme cela est prévu dans les règlements fondateurs, la décision a été prise par les colégislateurs et non par les agences elles-mêmes.

En ce qui concerne l’ECHA, les tâches accomplies par les États membres (telles que l’évaluation des substances) sont définies aux articles 44 et 45 du règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH).

Encadré 11 – Après plus d’une décennie d’existence, l’ECHA essaie encore de s’affirmer dans un contexte où ses pouvoirs sont limités

Dans les limites indiquées, certains membres du personnel de l’Agence peuvent être mobilisés pour différentes tâches confiées à l’ECHA au titre des règlements REACH, CLP, RPB, PIC et POP afin de favoriser les synergies et les économies d’échelle.

Encadré 12 – Contrôle des frontières et asile: deux histoires différentes à relater⁴

La Commission reconnaît que l'EASO dépend dans une large mesure des ressources humaines et techniques fournies par les États membres. Pendant la crise migratoire de 2015, les besoins de l'Agence dans son soutien aux États membres sous pression ont été multipliés par quatre. Jusqu'à présent, elle s'est entièrement appuyée sur la mise en commun volontaire des ressources des États membres. Le deuxième règlement de 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a sensiblement restructuré les capacités et les outils disponibles en dotant l'Agence de son propre bras opérationnel (à savoir un corps permanent et des équipements) et en consolidant ses interactions avec les autorités des États membres dans le cadre du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. L'Agence sera ainsi en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat en répondant aux besoins actuels et en assurant la préparation stratégique de l'Union européenne pour relever les défis à venir.

L'EASO recherche constamment des moyens d'améliorer ses opérations. Par exemple, en Grèce, l'EASO et le service d'asile grec se sont accordés sur un nouveau modèle, en vertu duquel le personnel déployé par l'EASO est directement géré par le service d'asile grec (et non plus en parallèle avec les autorités grecques et sous la direction de l'EASO).

73. La Commission rappelle que chaque État membre ne peut enregistrer des marques qu'au niveau national, alors que l'OUUEPI enregistre des marques uniquement pour l'ensemble du territoire de l'Union. Par conséquent, il ne s'agit pas exactement des mêmes services.

Le règlement fondateur de l'EFSA [règlement (CE) n° 178/2002] prévoit une coopération avec les États membres (par l'intermédiaire de son forum consultatif et du réseau visé à l'article 36), afin de promouvoir la cohérence entre les activités/programmes respectifs et d'éviter éventuellement les doubles emplois; l'article 30 impose une collaboration spécifique en cas de divergences. Le règlement fondateur de l'ECDC contient également une disposition sur la coopération.

75. Premier tiret – Bien que les deux agences soient actives dans le domaine des droits des femmes, les mandats de l'EIGE et de la FRA sont clairement distincts:

- La FRA a pour mandat de fournir aux institutions de l'Union et aux États membres des informations et des données indépendantes sur la situation des droits fondamentaux dans les États membres, afin de les aider à concevoir des initiatives fondées sur des données probantes dans le domaine des droits fondamentaux. La FRA collecte des données dans les domaines énoncés dans le cadre pluriannuel⁵. Dans ce contexte, la FRA recueille également des données sur la situation des femmes, puisque ses enquêtes et études peuvent être ventilées par sexe (par exemple, l'enquête sur l'antisémitisme). Toutefois, cela ne constitue pas l'objet principal de ses travaux et ne représente qu'une partie des informations qu'elle est en mesure de fournir.
- Le mandat de l'EIGE est de contribuer à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la renforcer, y compris l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et

⁴ Voir aussi le rapport spécial n° 24/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats».

⁵ Le cadre pluriannuel actuel – pour la période 2018-2022 – comprend, entre autres, les domaines thématiques suivants: les victimes de la criminalité et l'accès à la justice; la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel; la coopération judiciaire, excepté en matière pénale; la migration, les frontières, l'asile et l'intégration des réfugiés et des migrants; le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée; les droits de l'enfant; l'intégration et l'inclusion sociale des Roms.

les femmes, en appuyant l'élaboration de politiques mieux informées et en sensibilisant davantage les décideurs et les citoyens, aux niveaux européen et national. L'EIGE se concentre sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans son ensemble, en couvrant les dimensions sociales, économiques et politiques – c'est-à-dire non seulement sous l'angle des droits des femmes mais aussi sous celui de la participation, de la représentation, de l'autonomisation et de la visibilité des femmes et des hommes dans toutes les sphères de la vie. L'EIGE produit également des statistiques sur le genre (un concept plus vaste que celui des données ventilées par sexe).

En 2010, la FRA et l'EIGE ont signé un accord de coopération destiné à améliorer leur coopération, à promouvoir les synergies et à éviter les doubles emplois. La FRA et l'EIGE tiennent également des réunions régulières pour parfaire leur coopération. La Commission joue un rôle actif pour garantir un emploi optimal des ressources.

Troisième tiret – Voir la réponse de la Commission au point 25. En outre, les activités de l'AET ont un caractère opérationnel transfrontière, ce qui n'est pas le cas des autres agences.

76. En septembre 2016, les mandats de l'AESM, de l'AECP et de Frontex ont en effet été modifiés et étendus avec l'introduction d'un article commun relatif à la coopération européenne concernant les fonctions de garde-côtes⁶ dans leur règlement fondateur respectif. Les outils de coopération auxquels ont recours les trois agences sont les accords de niveau de service (ANS), qu'il s'agisse de fournir des moyens de surveillance, de partager des données ou de fournir une sauvegarde et un soutien mutuels aux services comptables.

77. Le RFC facilite l'établissement d'ANS entre les agences et/ou la Commission (voir article 59, paragraphe 3).

En outre, les orientations révisées de la Commission sur le DOCUP prévoient une «stratégie visant à réaliser des gains d'efficacité» en vertu de laquelle les agences fournissent des informations sur *«le partage des services et des projets de développement informatique entre les agences opérant dans le même État membre ou dans les mêmes domaines d'action et entre les agences et la Commission»*.

Encadré 13 – L'ECHA et l'EFSA: des travaux similaires, mais une coopération insuffisante

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, l'élaboration, en 2020, d'une stratégie pour la durabilité relative aux produits chimiques a été annoncée. Dans ce contexte, une coordination et une coopération accrues entre l'ECHA et l'EFSA et d'autres organismes scientifiques de l'Union sont envisagées. La Commission a également indiqué qu'elle étudierait la manière de simplifier et de renforcer le cadre juridique et qu'elle examinerait comment mieux tirer parti des agences et des organes scientifiques de l'Union pour passer à un processus fondé sur le principe «une substance – une évaluation».

L'ECHA et l'EFSA coopèrent en matière d'évaluation des dangers ou des risques associés aux produits chimiques dans le cas de substances chimiques réglementées par différents textes législatifs. L'évaluation du bisphénol A ou des phtalates en est un exemple.

La Commission a attribué un contrat par voie d'appel d'offres pour un projet pilote proposé par le Parlement européen, qui vise à examiner les avantages ainsi que les défis techniques, juridiques et budgétaires découlant de l'harmonisation des formats de données et de la mise en place d'une plateforme commune pour les données relatives à la sécurité chimique. Le projet examinera également les solutions envisageables pour améliorer le partage des données entre les agences (EFSA,

⁶ (Frontex) Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016; (AESM) règlement (UE) 2016/1625 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016; (AECP) règlement (UE) 2016/1626 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016.

ECHA) lors de la mise en œuvre des différents textes législatifs. La durée prévue du projet est fixée à 16 mois.

79. Avant la création d'une agence, la Commission demande formellement que celle-ci fasse appel aux services linguistiques du CdT. La Commission veille à ce que la clause standard relative à la traduction soit incluse dans l'acte fondateur des agences et organes nouvellement créés.

82. Le nouveau RFC impose à chaque agence d'inclure dans son DOCUP une stratégie de coopération avec les pays tiers et/ou les organisations internationales (voir article 32).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

84. La Commission rappelle que la création d'une agence décentralisée et le cadre dans lequel celle-ci fonctionne sont le fruit de négociations politiques entre colégislateurs. La Commission élabore ses propositions législatives sur la base d'éléments probants tirés des analyses d'impact, des évaluations et des contributions des parties prenantes, en suivant les lignes directrices pour une meilleure réglementation. La notion de souplesse a ses limites dans les cas où des modifications des actes fondateurs doivent être approuvées par le législateur.

85. En vertu de l'approche commune, la décision de créer une nouvelle agence devrait reposer sur des analyses d'impact objectives tenant compte de toutes les pistes possibles. Conformément à ce qui précède, avant de proposer la création d'une nouvelle agence, la première option de la Commission est toujours d'exécuter elle-même les missions envisagées ou d'en confier l'exécution à une agence existante. La création d'une agence décentralisée peut être envisagée uniquement lorsque cette solution ou d'autres possibilités ne sont pas considérées comme la meilleure option.

Les bilans de qualité relatifs aux domaines d'action fournissent des informations sur le fonctionnement et la cohérence des agences qui opèrent dans les mêmes domaines d'action. Ces évaluations, qui sont parfois combinées aux évaluations individuelles des agences, permettent à la Commission de formuler des propositions en vue d'adapter les actes fondateurs des agences, le cas échéant.

Recommandation n° 1 – Veiller à ce que la pertinence, la cohérence et la souplesse soient assurées lors de la création des agences

La Commission accepte la recommandation n° 1 a).

La Commission convient qu'il est important de tenir compte de la cohérence du rôle et des missions des agences lorsqu'elle procède à des évaluations transversales régulières dans un domaine d'action donné (bilans de qualité), afin de dégager des synergies et de réduire les formalités administratives, tout en envisageant d'éventuelles fusions ou dissolutions d'agences opérant dans ce domaine.

La Commission accepte la recommandation n° 1 b).

86. La Commission comprend que la référence aux procédures budgétaires de l'Union couvre à la fois la dimension annuelle et pluriannuelle du fait de la révision du document unique de programmation.

Recommandation n° 2 – Allouer les ressources aux agences de façon plus souple

La Commission accepte la recommandation n° 2 b).

La Commission accepte la recommandation n° 2 c).

87. La Commission estime que la responsabilité des membres du conseil d'administration est clairement définie dans l'approche commune et dans les actes fondateurs des agences.

Recommandation n° 3 – Améliorer la gouvernance et la communication d'informations sur la performance

La Commission constate que la recommandation n° 3 a) est adressée aux États membres. La Commission a récemment renforcé le cadre applicable au moyen du nouveau RFC et de ses lignes directrices connexes sur le DOCUP et le RAAC, et elle assurera le suivi de sa mise en œuvre par les agences.

La Commission accepte la recommandation n° 3 b).

La Commission accepte la recommandation n° 3 c).

La Commission évalue la gouvernance des agences et, le cas échéant, présente des propositions législatives conformes à l'approche commune.

89. La Commission souligne que l'article 32, paragraphe 1, point f), du RFC impose aux agences d'établir, dans leur DOCUP, une stratégie de coopération avec les pays tiers et/ou les organisations internationales qui sous-tend l'appui fourni par la Commission.

En outre, l'échange d'expertise entre les agences et les organismes «hors UE» est généralement défini par des «accords de travail» en collaboration avec le SEAE et la Commission.

Recommandation n° 4 – Renforcer le rôle des agences en tant que centre de partage de l'expertise et de mise en réseau

La Commission constate que la recommandation n° 4 a) est adressée aux États membres. Le RFC et les nouvelles lignes directrices connexes de la Commission exigent que les agences adoptent une *«stratégie visant à réaliser des gains d'efficacité»*.

La Commission accepte la recommandation n° 4 b), dans la mesure où elle est concernée.

La Commission souligne que la responsabilité principale de fournir les informations, les experts et l'aide nécessaires incombe aux États membres.

La Commission accepte la recommandation n° 4 c).

Réponses du réseau des agences de l'UE

Réponse du RAUE au rapport «L'avenir des agences de l'UE – La souplesse et la coopération pourraient être renforcées»

Le réseau des agences de l'UE (RAUE) salue les observations préliminaires de l'audit de la Cour des comptes européenne, dans lequel celle-ci a examiné si les conditions étaient réunies pour permettre aux agences de l'UE d'exécuter leurs mandats et d'atteindre leurs objectifs de manière satisfaisante.

Le RAUE prend acte de la conclusion de la Cour selon laquelle les agences jouent un rôle toujours plus important dans la mise en œuvre des politiques de l'UE et selon laquelle les agences sont au cœur de la conciliation des différents intérêts des États membres afin d'aboutir à des solutions politiques communes pour l'UE. La Cour a également observé que les agences manquent de souplesse en ce qui concerne les ressources, en partie parce que leur cycle de planification est strictement lié au processus budgétaire de la Commission, que les agences devraient être dotées de ressources appropriées en fonction de l'évolution de leurs besoins, et que le rôle des agences en tant que centres d'expertise et de mise en réseau devrait être renforcé.

Ce rapport est particulièrement important alors que les agences font face à une extension de leurs mandats et à des exigences croissantes de la part de leurs parties prenantes. En parallèle, cependant, les ressources des agences ont été réduites, ce qui compromet leur capacité à s'acquitter de leurs obligations. Le RAUE salue aussi l'appel de la Cour à allouer des ressources aux agences de façon plus souple. En effet, l'impact de la réduction constante des effectifs enregistrée ces dernières années ainsi que l'exigence de flexibilité sont devenus flagrants depuis la crise liée à la COVID-19 que nous connaissons actuellement; plusieurs agences ont dû répondre de manière urgente et ont donc dû réaffecter d'importantes ressources, afin de garantir une coordination essentielle au niveau de l'UE et afin d'apporter une expertise essentielle dans le but de faciliter la prise de décisions aux niveaux national et européen durant la pandémie.

Le RAUE souscrit aux mesures de la Cour des comptes européenne pour rationaliser le processus d'examen associé à cet audit, tout en reconnaissant que chaque agence est dotée d'une personnalité juridique propre. Le RAUE tient à souligner la nécessité d'une coopération étroite entre les agences et la Commission dans l'évaluation de la faisabilité des recommandations, comme la réalisation d'un travail préparatoire dans le but de mener des évaluations avant leur mise en œuvre, compte tenu du champ d'action unique de chaque agence et des différences qui existent dans la composition de leurs organes de direction. L'adoption d'une approche uniforme doit être évitée.

Enfin, le RAUE tient à remercier la Cour des comptes européenne pour son approche constructive dans la formulation des observations préliminaires et se réjouit de poursuivre son engagement collaboratif avec les agences.

**Réponses de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé
au travail (EU-OSHA)**

Les montants récurrents des reports budgétaires sont dus à la nature pluriannuelle des opérations et des contrats de l'Agence. Les taux d'annulation des reports des années précédentes sont très bas. L'EU-OSHA introduit actuellement des mesures visant à accroître la transparence de sa planification financière, ce qui confirmera la bonne gestion de ses ressources financières.

**Réponses du Bureau européen d'appui en matière d'asile
(EASO)**



La Valette, le 20 juillet 2020

Réponse de l'EASO aux observations préliminaires de la Cour des comptes européenne: «Avenir des agences de l'UE – Potentiel pour plus de flexibilité et de coopération»

En guise de remarque préliminaire générale, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) salue l'analyse approfondie de la Cour des comptes européenne en ce qui concerne les domaines présentant un intérêt direct pour les agences de l'Union européenne (UE). Si cette analyse présente des observations préliminaires et des recommandations d'intérêt commun adressées aux agences, l'EASO y relève les difficultés de la Cour des comptes à établir des comparaisons entre ce que sont les différentes structures organisationnelles, missions et défis des 37 agences actuelles de l'UE. À cette fin, l'EASO recommande la prudence en évitant la tentation d'appliquer une approche unique pour mesurer les performances des agences.

L'EASO souhaite également attirer l'attention sur les observations ciblées suivantes portant sur les sections/paragraphes pertinents du rapport préliminaire:

Observations

Réponse de l'EASO (paragraphe 29):

L'article 46 du règlement (UE) n° 439/2010¹ prévoit une évaluation externe et indépendante qui porte sur l'incidence de l'action de l'EASO sur la coopération pratique en matière d'asile et sur le régime d'asile européen commun (RAEC). L'évaluation externe indépendante de l'Agence menée par EY en 2014 a été commandée par l'EASO sur la base d'un mandat délivré par le conseil d'administration en accord avec la Commission. Cette évaluation est conforme au même article 46 du règlement fondateur de l'EASO. En outre, l'article 46, paragraphe 2, prévoit également que la décision relative au calendrier des futures évaluations est arrêtée par le conseil d'administration de l'EASO, en accord avec la Commission.

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a publié une proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile – AUEA (abrogeant le règlement [UE] n° 439/2010). En vertu de la nouvelle proposition, qui est toujours en cours de négociation au niveau de l'UE, il est demandé à la Commission européenne de commander une évaluation de l'AUEA dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, puis tous les cinq ans, afin d'évaluer en particulier l'incidence, l'efficacité et l'efficacité de l'Agence et de ses méthodes de travail. Cette évaluation doit porter sur l'incidence de l'action de l'Agence sur la coopération pratique en matière d'asile et sur le RAEC. La Commission transmet le rapport d'évaluation, accompagné de ses conclusions sur celui-ci, au Parlement européen, au Conseil et au conseil d'administration. Les résultats de l'évaluation doivent être rendus publics.

¹ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Réponse de l'EASO (paragraphe 37):

Des mesures ont été introduites dans le plan d'action concernant la gouvernance de l'EASO et le plan pour l'engagement du personnel afin de remédier au taux de rotation élevé qu'a connu l'EASO, en particulier au cours du premier semestre de 2018 (taux en 2018 – 10 %, taux en 2019 – 5,76 %^[1]). Le taux de rotation à la fin du mois d'avril 2020 s'élevait à 1,97 %, et semble être en bonne voie pour rester sous les 7 % sur une base annuelle.

L'introduction de plusieurs mesures vise à attirer et à retenir le personnel de l'Agence. Voici une liste non exhaustive de mesures, qui comprennent le renforcement de la communication interne au sein de l'Agence, des modalités de travail plus souples – conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale – et le renforcement des perspectives d'éducation et de formation du personnel:

- *le renforcement de la gouvernance de l'Agence par une restructuration de la structure organisationnelle. La restructuration mise en œuvre le 1^{er} janvier 2020 vise à établir un cadre solide pour des flux de travail flexibles et un meilleur fonctionnement au sein de l'Agence, ainsi qu'à renforcer la visibilité et l'utilisation des connaissances et de l'expertise de l'EASO;*
- *une plus grande transparence au niveau de la gestion. Par exemple, dans la publication des rapports de réunion de l'équipe de direction sur l'intranet;*
- *des efforts continus pour assurer une bonne communication avec les collègues fournissant un soutien opérationnel sur le terrain, par exemple au moyen de vidéoconférences hebdomadaires;*
- *une plus grande attention portée aux fonctions du comité du personnel;*
- *l'organisation de réunions régulières du personnel entre les unités et les départements;*
- *l'introduction de l'horaire flexible et du télétravail;*
- *des régimes scolaires plus favorables;*
- *une augmentation du nombre de journées « hors les murs » pour le personnel et des activités de consolidation d'équipe;*
- *la formalisation d'une procédure de sortie, qui permet à l'Agence de recueillir un retour d'information et des enseignements tirés du départ du personnel de l'Agence.*

En raison de la récente épidémie de nouveau coronavirus (COVID-19), un risque critique de perturbations majeures et de retards dans la mise en œuvre du tableau des effectifs de l'EASO a été détecté par l'équipe de direction de l'EASO. Le directeur exécutif a immédiatement adopté et mis en œuvre des mesures d'atténuation des risques.

Réponse de l'EASO (paragraphe 39):

Conformément au règlement fondateur de l'EASO, des équipes d'appui « asile » (« AST ») peuvent être déployées à la demande d'un État membre soumis à des pressions particulières (article 13) sur la base d'un plan opérationnel (article 18). Conformément à l'article 13, paragraphe 2, du règlement fondateur de l'EASO, en réponse à une telle demande, l'EASO peut coordonner l'assistance opérationnelle et technique nécessaire pour l'État membre ou les États membres demandeurs et le déploiement, sur son ou sur leur territoire, pour une durée limitée, d'une équipe d'appui « asile ».

Conformément au règlement fondateur de l'EASO (articles 13, 15 et 16), les États membres de l'UE devraient mettre à disposition des experts nationaux dans les États membres de l'UE sous pression, à leur demande (par exemple, Malte; Chypre; Grèce; Italie). Toutefois, étant donné que le taux de déploiement des experts des États membres n'est actuellement que de 8 %, l'EASO a été/est contraint de trouver d'autres moyens d'apporter le soutien nécessaire. Cette situation a été soulignée dans la conclusion du Conseil européen d'octobre 2016. C'est la raison pour laquelle le modèle des travailleurs intérimaires a été mis en place.

^[1] Chiffre au 31 décembre 2019.

À cette fin, l'EASO a conclu des marchés publics avec des agences de travail intérimaire pour la fourniture de travailleurs intérimaires, en menant des missions dans chacun des pays concernés où ils sont présents (Malte, Italie, Grèce et Chypre). Deux catégories de travailleurs intérimaires exécutent des missions pour l'EASO: les travailleurs intérimaires fournissant un soutien temporaire dans des tâches administratives, en remplacement temporaire du personnel statutaire; et les travailleurs intérimaires qui sont déployés dans les centres d'accueil et d'enregistrement («hotspots») pour apporter un soutien aux États membres de l'UE qui en ont particulièrement besoin (Malte, Italie, Grèce et Chypre), en remplaçant temporairement les experts des États membres. Les marchés publics sont régis par le droit de l'Union, complété, si nécessaire, par la législation applicable au pays dans lequel se déroule l'opération. Chacune des juridictions légales dispose de règles nationales transposant la directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire.

La réserve de personnel en matière d'asile prévue dans le projet de règlement relatif à l'AUEA peut contribuer à mieux répondre au problème de l'absence de déploiement, notamment dans les cas où une action immédiate est nécessaire pour faire face à des situations entraînant des pressions disproportionnées et une charge excessive pour les régimes d'asile et d'accueil des États membres.

Réponse de l'EASO (paragraphe 42):

L'EASO salue l'observation de la Cour des comptes, dont il prend acte, concernant la durée du cycle de planification et les défis que cela pourrait poser pour les agences, telles que l'EASO, qui opèrent dans un environnement relativement imprévisible et changeant.

Réponse de l'EASO (paragraphe 64):

Dans les médias uniquement disponibles en ligne (lecteurs des médias concernés), la présence de l'EASO a fait un bond spectaculaire, passant de 2,1 milliards de lecteurs en 2017 à 8,2 milliards en 2019. Tous les chiffres (y compris ceux repris ci-après) proviennent de Meltwater Media Intelligence.

L'EASO se concentre davantage sur l'audience que sur le nombre d'articles. Les petits articles locaux atteignent un nombre limité de personnes, tandis que les fils d'information (Reuters, AFP, AP, ANSA, etc.) et les grandes publications internationales et nationales atteignent des millions de personnes pour un article. Afin de poursuivre la reconnaissance de la marque, l'EASO se concentre sur ce dernier point. Son outil Meltwater établit qu'entre le 1^{er} janvier 2018 et la fin de juillet 2019, **10 773 articles ont mentionné l'EASO** (par rapport aux 2 226 articles cités). Rien qu'entre janvier et juillet 2019, 2 480 articles ont mentionné l'EASO (soit plus que pour toute la période de référence citée).

Enfin, l'EASO relève qu'il accorde un niveau d'importance très élevé à la présence dans les médias sociaux, en plus des médias traditionnels/en ligne. L'EASO sait que le citoyen moderne a une capacité d'attention de courte durée et qu'il reçoit généralement ses informations de son compte Facebook ou Twitter, plutôt que des médias traditionnels. À cet égard, l'EASO alimente continuellement ses comptes et jouit d'une réputation incontestable en ce qui concerne sa capacité d'action par des moyens audiovisuels, produisant régulièrement des contenus pour communiquer ses activités et sa mission aux citoyens sur les médias sociaux. Deux exemples:

- <https://twitter.com/i/status/1205095369870368770> (733 000 impressions sur Twitter; 1,5 million de vues sur Facebook)
- <https://twitter.com/i/status/1182213348508753920> (777 000 impressions sur Twitter)

Réponse de l'EASO (paragraphe 65):

L'EASO souscrit à l'observation formulée par la Cour des comptes sur les possibilités d'amélioration en matière d'information des agences sur les résultats des discussions importantes qui ont eu lieu au cours des négociations sur le budget. Un exemple en est le budget de l'EASO pour 2020, qui a été amputé de 24,7 millions d'euros par l'autorité budgétaire dans le cadre de la conciliation. En conséquence, l'EASO a la lourde tâche de revoir plusieurs de ses activités prévues, y compris sa planification opérationnelle exposée dans ses documents de programmation.

Réponse de l'EASO (paragraphe 77):

L'EASO convient de l'intérêt d'établir une coopération constructive avec d'autres agences de l'UE actives dans le même domaine politique. L'EASO a mis en place des modalités de coopération avec un certain nombre d'agences relevant de la politique JAI, dont Frontex, la FRA, Europol et eu-LISA. L'EASO continue également de s'engager sur la base de projets de coopération avec Frontex et eu-LISA.

**Réponses de l'Agence européenne de garde-frontières et de
garde-côtes (Frontex)**

Réponse de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

Encadré 7. Le budget de Frontex dans le domaine des retours n'est pas exclusivement destiné à soutenir les opérations de retour. Depuis 2016, le mandat relatif aux retours comprend également des activités préalables au retour. Toutes les opérations de retour et activités liées aux retours soutenues par Frontex dépendent très largement des demandes ad hoc de la part des États membres en fonction des besoins à court terme (principalement en fonction de la disponibilité effective des personnes faisant l'objet d'une décision de retour).

En 2019, la tendance s'est inversée: le budget alloué aux retours s'élevait initialement à 63 millions d'EUR et le budget exécuté s'élevait à 67,4 millions d'EUR.

76. Le cadre que constitue le cycle politique de l'UE/EMPACT a renforcé la coopération entre les agences JAI. Cette plateforme a contribué à renforcer les contacts mutuels, notamment entre Europol, Frontex, Eurojust et le CEPOL.

L'AACP et l'AESM coopèrent avec Frontex sur les questions relatives aux garde-côtes sur la base de l'arrangement de travail tripartite signé en 2017. Le plan stratégique annuel est adopté par le comité directeur, représenté par les directeurs exécutifs des trois agences de l'UE.

**Réponses de l'Autorité européenne de sécurité des aliments
(EFSA)**

RÉPONSES DE L'EFSA AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES:

«L'AVENIR DES AGENCES DE L'UE – LA SOUPLESSE ET LA COOPÉRATION POURRAIENT ÊTRE RENFORCÉES»

OBSERVATIONS

Les agences rendent davantage compte d'aspects liés à la performance, mais leur contribution aux politiques de l'UE et à la coopération européenne n'est pas clairement mesurée ni communiquée aux citoyens

57. L'EFSA compte des indicateurs d'intrants/de réalisation (résultats au niveau opérationnel), ainsi que des indicateurs de résultats et d'effets intermédiaires (résultats au niveau stratégique/politique), qui mesurent pleinement la performance globale; ces indicateurs sont clairement liés, dans le document unique de programmation (DOCUP) et le rapport annuel d'activité consolidé (RAAC), aux objectifs de son règlement fondateur et de sa stratégie, qui reflètent, pour les agences, les objectifs politiques généraux. Étant donné que les agences sont (pour la plupart) des organismes contribuant partiellement à la mise en œuvre des politiques, elles ne sont pas à même de mesurer directement les effets de leurs travaux sur les objectifs politiques et la société en tant que telle; cette tâche incombe à la Commission et aux décideurs politiques des États membres. L'EFSA ainsi que d'autres agences sont désireuses d'y contribuer, si un tel cadre est conçu par les décideurs politiques concernés. Néanmoins, l'EFSA coopère déjà avec son partenaire, la DG SANTE, pour mesurer les indicateurs de politique pertinents, notamment liés à la réputation et à la satisfaction des parties prenantes ainsi qu'à l'utilisation des avis scientifiques et des éléments de preuve qu'elle produit.

Les indicateurs devraient mesurer la performance d'une organisation qui, comme indiqué ci-dessus, est pertinente au niveau opérationnel (par exemple, intrants, réalisations), ainsi qu'au niveau stratégique (par exemple, résultats, effets). La performance opérationnelle désigne ce qu'une organisation doit contrôler, tandis que la performance stratégique désigne ce à quoi une organisation peut contribuer, notamment dans le cadre de la poursuite d'une logique d'intervention orientée sur les résultats (c'est-à-dire les effets sur la société/politique). Par conséquent, il faut s'attendre à ce qu'une agence telle que l'EFSA compte une plus grande part d'indicateurs de performance opérationnelle que d'indicateurs d'effets au niveau politique, ce qui constitue une bonne pratique en la matière.

Les médias connaissent peu et ne suivent guère la contribution des agences aux politiques et à la coopération

63. La communication sur les risques ainsi que les relations avec tous les publics cibles de l'EFSA, tels que l'industrie, les ONG, les consommateurs, les universitaires, les agriculteurs, les praticiens et les distributeurs, a constitué un élément important des travaux de l'EFSA. La communication sur les risques fait partie de la mission de l'EFSA énoncée dans son règlement fondateur; toutefois, l'EFSA a également consacré de nombreux efforts à la mise en place de processus d'évaluation des risques ouverts et transparents, soutenus par une approche forte relative à la mobilisation des parties prenantes. Le récent règlement sur la transparence donne une importance encore accrue aux efforts en matière de communication et de participation. Tous les résultats de

l'EFSA sont mis à la disposition du public. Les thèmes prioritaires, tels que recensés par l'EFSA en concertation avec ses partenaires, bénéficient souvent de campagnes spécifiques visant à sensibiliser le grand public aux questions de sécurité alimentaire.

Figure 9 — Articles d'information par agence

64. L'EFSA publie ses résultats scientifiques dans l'*EFSA Journal*. Les résultats de toutes les activités que l'EFSA sous-traite ou cofinance à l'aide de subventions sont publiés dans les *EFSA Supporting Publications*. Il s'agit dans les deux cas, de revues scientifiques en ligne disponibles en accès ouvert. L'*EFSA Journal* a été accepté au sein du *Science Citation Index Expanded*. Les articles sont publiés en continu, c'est-à-dire dès que la production scientifique est achevée.

La coopération avec les États membres est essentielle, mais ne se déroule pas toujours sans difficulté

71. L'EFSA entretient une étroite collaboration avec les autorités compétentes des États membres. Plusieurs mécanismes sont prévus à cet effet, notamment:

Le forum consultatif, organe composé de représentants des États membres, de la Norvège et de l'Islande, qui conseille l'EFSA sur son programme de travail et ses priorités, dans le but de renforcer la coopération scientifique et d'éviter les doubles emplois. Le forum consultatif joue également un rôle important dans l'identification, la résolution ou l'explication des divergences entre les avis scientifiques de l'EFSA et ceux des autorités des États membres.

Le réseau des points de contact, qui joue le rôle d'ambassadeur de l'EFSA dans les États membres et soutient la collaboration de l'EFSA avec le forum consultatif.

Les réseaux scientifiques qui ont une orientation thématique et qui sont composés de représentants des États membres, de la Norvège et de l'Islande, fournissant un appui sur des questions scientifiques, la collecte de données, etc., en fonction des priorités de l'EFSA. Le réseau d'experts en communication fonctionne comme un réseau scientifique qui concentre ses activités sur les initiatives et la coordination en matière de communication sur les risques.

L'EFSA, sur proposition des membres du forum consultatif, tient à jour une liste des organisations compétentes des États membres, comme le prévoit l'article 36 du règlement (CE) n° 178/2002. Les organisations figurant sur cette liste peuvent entreprendre les tâches que l'EFSA viendrait à leur confier, comme le prévoit le règlement (CE) n° 2230/2004 de la Commission. L'EFSA a mis en place un mécanisme de subvention pour soutenir la coopération avec ces organisations.

73. En ce qui concerne l'EFSA, le forum consultatif a notamment pour mission d'identifier les synergies et d'éviter les doubles emplois. Pour atteindre ces objectifs, l'EFSA fournit des outils pour faciliter l'échange d'informations entre les membres du forum consultatif et l'EFSA sur les activités d'évaluation des risques en cours ou prévues. Cela n'est pas contraignant pour les États membres. L'article 30 du règlement (CE) n° 178/2002 prévoit un mécanisme d'identification et de traitement des divergences scientifiques.

Les réseaux scientifiques constituent une autre voie importante de coopération avec les États membres. Ils sont formés dans les domaines recensés par l'EFSA dans le cadre du mandat proposé par l'EFSA et approuvé par le forum consultatif (OGM, évaluation du risque microbien, collecte de données sur la surveillance des produits

chimiques, consommation alimentaire, etc.). Les représentants des États membres sont membres de ces réseaux. Les travaux menés au sein des réseaux facilitent la collecte de données et l'échange d'informations.

ENCADRÉ 13 ECHA et EFSA: des travaux similaires, une coopération insuffisante.

La Commission européenne, pour les sujets où l'EFSA et l'ECHA disposent toutes deux d'une expertise considérable, a attribué des mandats communs aux deux agences. Cette situation s'inscrit dans le prolongement des dispositions du règlement REACH.

La DG SANTE, conjointement avec d'autres DG concernées, a engagé des efforts visant à stimuler la coopération entre les DG et les agences, en associant les agences placées sous son patronage (EFSA, ECDC, EMA, OCVV) ainsi que les agences dont les activités sont étroitement liées à la santé et à l'environnement (ECHA, AEE). L'objectif est d'assurer une cohérence stratégique et d'élaborer des projets communs dans des domaines d'intérêt commun.

En outre, à la suite de leur protocole d'accord existant, l'EFSA et l'ECHA ont mené des discussions au niveau de l'encadrement supérieur, dans le but d'identifier les domaines d'intérêt mutuel où les synergies ou la coopération seraient judicieuses. À ce jour, plusieurs résultats tangibles ont été obtenus à partir de cette discussion en cours. Par exemple, l'ECHA fournit à l'EFSA, par l'intermédiaire d'un accord de niveau de service (ANS), un soutien à l'établissement de la base de données internationale sur les informations chimiques unifiées (IUCLID) en tant que solution de gestion des données pour la collecte et le traitement des données soumises dans les dossiers. Un projet pilote dans le domaine des pesticides a déjà eu lieu, avec des résultats positifs. La coopération avec l'ECHA dans ce domaine devrait aboutir à une simplification du processus de soumission des dossiers pour l'industrie.

En outre, lorsqu'elles travaillent sur les mêmes substances, mais dans des cadres réglementaires différents, l'ECHA et l'EFSA se tiennent mutuellement informées et étudient les possibilités de coopération, par exemple en partageant des connaissances lorsque des sujets d'intérêt mutuel apparaissent, par exemple en ce qui concerne l'évaluation de certaines substances chimiques.

Des synergies ont également été mises en place dans d'autres domaines, tels que le recrutement conjoint de personnel, la passation conjointe de marchés pour des services communs, la contribution conjointe aux initiatives politiques, etc.

Les efforts déployés par les agences pour nouer des contacts au niveau international restent limités

83. Les interactions de l'EFSA avec des organisations internationales et des organisations situées dans les pays tiers sont encadrées par les dispositions de son règlement fondateur (CE) n° 178/2002. Concrètement, le programme de travail de l'EFSA prévoit des activités de coopération scientifique internationale. Celles-ci sont planifiées en concertation et dans le cadre d'un échange avec la Commission européenne et contribuent à améliorer la coopération entre l'UE et les pays tiers des organisations internationales concernées.

À l'heure actuelle, l'EFSA entretient une collaboration scientifique continue, sur des thèmes relevant de ses compétences, avec plusieurs partenaires internationaux majeurs. Cette coopération s'effectue dans le cadre de protocoles de coopération ou d'arrangements similaires. L'EFSA dispose d'un groupe de travail spécialisé qui facilite les échanges avec les partenaires internationaux et les organisations internationales.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 2a — Allouer les ressources aux agences de façon plus souple

De l'avis de l'EFSA, le meilleur moyen d'allouer les ressources aux agences avec plus de flexibilité pourrait être de supprimer la double limitation des budgets et tableaux des effectifs, et de supprimer les plafonds en termes d'effectifs pour ce qui est des agents contractuels engagés au titre du RAA.

La possibilité pour un plus grand nombre d'agences de percevoir des redevances leur permettrait également d'être moins tributaires de la contribution de l'UE (le Parlement européen a déjà invité la Commission et les agences à étudier plus avant la perception des redevances).

Recommandation 3a — Améliorer la gouvernance et la communication d'informations sur la performance

L'EFSA rend déjà compte des résultats des politiques (liés aux objectifs du règlement fondateur et à la stratégie pluriannuelle) dans le cadre du rapport annuel d'activité, sur la base des performances. Tous les rapports annuels d'activité sont mis à la disposition du public. Ces rapports pourraient être mieux alignés sur les rapports d'autres agences et institutions de l'UE opérant dans le même pôle politique.

De l'avis de l'EFSA, pour améliorer les modalités de gouvernance, des structures de gouvernance interagences pourraient être définies par pôle politique (par exemple, la santé et l'environnement). Ces organes de gouvernance permettraient de structurer les contributions attendues des différentes parties prenantes aux objectifs politiques recherchés, d'évaluer la planification et la performance communes et de mettre en place des synergies et des services conjoints.

Recommandation 4a — Renforcer le rôle des agences en tant que centre de partage de l'expertise et de mise en réseau

Pour qu'une collaboration accrue entre les agences soit efficace et cohérente, l'EFSA pourrait bénéficier d'un rôle accru de la Commission en tant que catalyseur développant une approche coordonnée à définir dans un cadre contraignant et liant les politiques, les résultats escomptés, les réalisations clés, les ressources et les responsabilités selon les pôles politiques des agences. Cela permettrait de mieux évaluer les contributions des différentes agences à l'objectif visé, mais aussi de renforcer la coopération et les synergies tout en augmentant l'efficacité globale.

**Réponses de l'Office de l'Union européenne pour la propriété
intellectuelle (OUEPI)**

Réponses de l'Office

53. Le contrôle public des agences entièrement autofinancées, dont l'Office fait partie, est exercé différemment en fonction de la structure de gouvernance établie par le législateur. Dans le cas de l'EUIPO, la décharge est donnée par son comité budgétaire, qui comprend un représentant du Parlement européen, deux représentants de la Commission et un représentant de chaque État membre. Le comité budgétaire de l'Office s'appuie non seulement sur des questions de finances et de conformité, mais aussi, dans une large mesure, sur des considérations relatives aux performances. L'Office dispose d'un système de gestion des performances abouti et bien établi. De surcroît, des associations d'utilisateurs participent aux réunions du conseil d'administration et du comité budgétaire en qualité d'observateurs, ce qui permet un contrôle public d'envergure.

Le règlement financier de l'Office, qui régit l'exécution budgétaire, est fondé sur le règlement financier-cadre et est approuvé par le comité budgétaire après consultation de la Cour des comptes et de la Commission européenne. En outre, les comptes annuels de l'Office sont contrôlés par la Cour des comptes.

La différence dans la manière dont le contrôle public est exercé réside dans la logique qui sous-tend deux modèles de décharge différents. En effet, la procédure de décharge générale a pour objectif d'amener l'organisme concerné à rendre compte de l'exécution du budget de l'UE devant le Parlement européen et le Conseil, autrement dit les deux autorités responsables du budget de l'UE. Dans les cas où aucun crédit du budget de l'UE n'est concerné, le législateur a décidé que le Parlement européen et le Conseil ne seraient pas responsables de la décharge. Cette différence est également reconnue par le projet de budget de l'UE ⁽¹⁾, conformément auquel la structure de financement des agences (autrement dit, qu'elles perçoivent ou non des contributions du budget de l'UE) a également une incidence sur la procédure de décharge applicable, visée à l'article 70, paragraphe 4, du règlement financier ⁽²⁾. L'EUIPO n'étant pas soumis à l'article 70, paragraphe 4, du règlement financier, c'est donc son comité budgétaire qui octroie la décharge (article 176, paragraphe 2, de l'acte fondateur de l'Office).

79. La collaboration entre l'EUIPO et le Centre de traduction des organes de l'UE, (Cdt) constitue un exemple positif de partenariat constructif. En effet, l'EUIPO travaille main dans la main avec le Cdt dans le cadre du programme de coopération EUIPO-Cdt 2019-2020, qui comprend cinq projets de modernisation du Centre mis en œuvre conjointement par les deux agences.

⁽¹⁾ Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020 (Document de travail, partie III – Organismes créés par l'UE dotés de la personnalité juridique et d'un partenariat public-privé).

⁽²⁾ À l'exception des deux agences entièrement autofinancées, toutes les agences décentralisées sont soumises à la décharge donnée par le Parlement européen sur recommandation du Conseil pour l'exécution de leur budget.

Réponses du Conseil de résolution unique (CRU)

Réponse du CRU

22 (Encadré 5). En ce qui concerne le CRU, la DG FISMA joue le rôle de DG partenaire et de point d'entrée dans la Commission (avec un statut d'observateur permanent dans le cadre des sessions exécutives et plénières du CRU). En tant que telle, la DG FISMA n'est pas responsable des opérations du CRU, lequel est en revanche responsable devant le Parlement européen, le Conseil et la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement MRU.

29 (Encadré 6). Selon l'article 94, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 806/2014, la Commission publie un rapport tous les trois ans. Elle n'évalue pas dans ce rapport le CRU en tant que tel, mais l'application du règlement sur le MRU en mettant l'accent en particulier sur l'analyse de son incidence potentielle sur le bon fonctionnement du marché intérieur.

53. Le CRU comprend que la référence de la CCE au contrôle public limité des agences intégralement financées est formulée par rapport à leur exécution budgétaire, tandis que le contrôle public sur les performances globales du CRU est régi par diverses dispositions du règlement MRU, en particulier les articles 45 et 46, et par l'accord sur la responsabilité et le contrôle entre le Parlement européen et le CRU.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Di Hai, attachée de cabinet; M. Friedemann Zippel, manager principal; M. Eddy Struyvelt, chef de mission; M^{mes} Sevdalina Todorova, Benedicte Hemelaer et Christine Becker, ainsi que MM. Joaquín Hernández Fernández, Arunas Juozulynas, Julio Cesar Santin Santos et Janis Gaisonoks, auditeurs. Le projet d'analyse des mégadonnées a été réalisé par M^{me} Claudia Albanese, ainsi que MM. Zsolt Varga et Emanuele Fossati. L'assistance linguistique a été fournie par M. Thomas Everett.



**Alex
Brenninkmeijer**



**Di
Hai**



**Friedemann
Zippel**



**Eddy
Struyvelt**



**Joaquín Hernández
Fernández**



**Arunas
Juozulynas**



**Sevdalina
Todorova**



**Julio Cesar Santin
Santos**



**Christine
Becker**



**Janis
Gaisonoks**

Calendrier

| Étape | Date |
|---|-----------|
| Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit | 26.2.2019 |
| Envoi officiel du projet de rapport à la Commission européenne (ou à toute autre entité auditée) | 30.4.2020 |
| Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire | 28.7.2020 |
| Réception des réponses officielles de la Commission européenne dans toutes les langues | 25.8.2020 |
| Réception des réponses officielles du réseau des agences de l'UE dans toutes les langues | 3.8.2020 |
| Réception des réponses officielles de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) dans toutes les langues | 29.7.2020 |
| Réception des réponses officielles du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) dans toutes les langues | 28.8.2020 |
| Réception des réponses officielles de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans toutes les langues | 24.7.2020 |
| Réception des réponses officielles de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) dans toutes les langues | 5.7.2020 |
| Réception des réponses officielles de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (OUEPI) dans toutes les langues | 3.8.2020 |
| Réception des réponses officielles du Conseil de résolution unique (CRU) dans toutes les langues | 27.7.2020 |

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figures 3 et 5: icônes réalisées par [Pixel perfect](#) à partir du site <https://flaticon.com>.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

| | | | |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-847-5156-3 | doi:10.2865/77155 | QJ-AB-20-019-FR-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-5193-8 | doi:10.2865/227781 | QJ-AB-20-019-FR-Q |

Jusqu'à présent, nous nous étions intéressés à la performance d'agences prises individuellement; il s'agit donc ici de la première évaluation globale de la Cour concernant les conditions mises en place par l'UE pour aider toutes ses agences à mettre en œuvre ses politiques au bénéfice des citoyens. Notre audit a mis en lumière la nécessité d'une plus grande souplesse en ce qui concerne la création, le fonctionnement et l'éventuelle dissolution des agences. Nous avons également constaté que le soutien insuffisant de la part des États membres, de l'industrie, de la Commission ou des autres agences empêche certaines agences de remplir pleinement leur rôle. Nous recommandons à la Commission et aux agences: d'appréhender de manière plus rationnelle la cohérence des agences sur l'ensemble de leur durée de vie, et d'adapter les ressources en conséquence; d'évaluer les pertes d'efficacité dans le domaine de la gouvernance et d'améliorer la communication d'informations sur la performance en la centrant non seulement sur les activités des agences, mais aussi sur leur précieuse contribution à la mise en œuvre des politiques; de faciliter les efforts déployés par les agences pour coopérer en tant que centres d'expertise et de mise en réseau.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors