



Bruxelles, le 24.4.2015
COM(2015) 179 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**Progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'approche commune concernant les agences
décentralisées de l'UE**

L'approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE, adoptée en juillet 2012 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, définit un cadre plus cohérent et plus efficace pour le fonctionnement des agences.

La Commission s'est engagée à y donner suite, le cas échéant de concert avec les agences. Ses principaux objectifs en ce qui concerne la mise en œuvre de l'approche commune sont de parvenir à une gouvernance plus équilibrée, à une efficacité et une responsabilité accrues et à une plus grande cohérence. Ces objectifs revêtent une importance particulière à l'heure où il est capital de veiller à une utilisation efficace et responsable des ressources.

Dans sa feuille de route de décembre 2012, la Commission a exposé en détail comment elle entendait donner suite à l'approche commune, énumérant un certain nombre d'initiatives requérant une action de sa part et/ou de la part des agences, des États membres, du Parlement européen et du Conseil. Ces initiatives constituent la transposition directe des dispositions de l'approche commune en résultats concrets. La feuille de route fixe des délais pour la mise en œuvre des mesures dont la Commission est chargée (30 initiatives) et met en exergue 5 initiatives que la Commission estime prioritaires. En outre, elle indique les cas dans lesquels la coopération avec les agences est nécessaire et ceux dans lesquels les agences ont déjà commencé à appliquer l'approche commune.

Parallèlement aux actions énumérées dans la feuille de route, la mise en œuvre de l'approche commune exige l'adaptation des actes fondateurs des agences existantes, au cas par cas, ainsi que l'adaptation ou l'adoption d'autres actes législatifs (statut du personnel¹, règlement financier-cadre²).

Le présent rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la feuille de route est le second présenté par la Commission. Il se concentre en particulier sur les progrès réalisés depuis l'adoption du premier rapport³, en décembre 2013, en ce qui concerne les actions dont la Commission est chargée. Au cours de l'année antérieure, la Commission avait déjà considérablement progressé dans la mise en œuvre de la feuille de route, notamment avec l'adoption de lignes directrices contenant des dispositions standard pour les accords de siège des agences décentralisées de l'UE, d'un manuel de communication pour les agences décentralisées de l'UE, de lignes directrices sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans les agences décentralisées de l'Union et de lignes directrices intitulées «Budget fondé sur les résultats et agences décentralisées».

1. Des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la feuille de route

Dans la feuille de route, la Commission a fixé un programme ambitieux pour 2013 et au-delà. Des efforts considérables ont été déployés conjointement par les services de la Commission et les agences décentralisées.

¹ JO L 287 du 29.10.2013, p. 15.

² JO L 328 du 7.12.2013, p. 42.

³ http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_progress_report_on_the_implementation_of_the_common_approach_en.pdf

a. Création des agences

En 2014, les services de la Commission, s'appuyant sur les contributions des agences, ont composé une boîte à outils contenant les procédures à suivre lors de la création d'une agence⁴. Cette boîte à outils est à la disposition des agences et des DG partenaires et fait l'objet d'une mise à jour continue.

Cet exercice est particulièrement utile dans le cadre de la mise en place du Conseil de résolution unique (CRU), un nouvel organe de l'Union créé en 2014⁵. Le CRU est l'autorité de résolution de l'union bancaire; il œuvrera en étroite collaboration avec les autorités nationales de résolution des États membres participants. Il commencera ses travaux d'élaboration de plans de résolution pour les établissements de crédit le 1^{er} janvier 2015 et devrait être pleinement opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2016. Conformément à l'approche commune, un accord de siège devrait être signé le plus tôt possible entre le CRU et les autorités belges, sur la base des lignes directrices arrêtées à cet effet par la Commission en 2013.

À l'heure actuelle, 7 autres agences⁶ ne disposent toujours pas d'un accord de siège en bonne et due forme. La Commission invite donc à nouveau les États membres⁷ et les agences concernés à procéder le plus rapidement possible à la signature d'un tel accord⁸.

b. Fonctionnement des agences

S'appuyant sur des retours d'informations en provenance des agences, la Commission a publié des lignes directrices pour le document de programmation des agences⁹ (applicables à partir de 2016), ainsi qu'un modèle de rapport annuel d'activité consolidé¹⁰ (applicable à partir de 2015), conformément aux exigences fixées par le nouveau règlement financier-cadre. Ces documents¹¹ aideront les agences à élaborer ces deux instruments clés que sont le rapport annuel, qui, pour sa première édition, couvrira l'exercice 2014, et le document de programmation pour les années 2017 et au-delà, ce qui contribuera à améliorer la cohérence de la gouvernance et l'obligation de rendre compte de toutes les agences.

⁴ Action n° 10 de la feuille de route.

⁵ L'article 64 du règlement fondateur du CRU [règlement (UE) n° 806/2014 du 15 juillet 2014 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1)] prévoit que, dans toute la mesure compatible avec le caractère spécifique du CRU, les dispositions financières sont basées sur le règlement financier cadre pour les organismes créés en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne adopté conformément à l'article 208 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil.

⁶ OCVV, AESA, EMA, AFE, AEMF, Eurofound et FRONTEx.

⁷ Allemagne, France, Irlande, Pologne et Royaume-Uni.

⁸ Action n° 8 de la feuille de route.

⁹ Action n° 26 de la feuille de route.

¹⁰ Action n° 31 de la feuille de route.

¹¹ C(2014) 9641.

Dans un contexte de restriction des ressources financières et humaines, la Commission et les agences ont poursuivi leurs efforts pour recenser et adopter les mesures structurelles nécessaires pour rationaliser le fonctionnement de ces dernières.

- Fourniture de services¹²: en mars 2014, la Commission a adopté des «orientations pour la refacturation interne des services» entre ses directions générales et ses services. Bien que ces orientations ne s'appliquent pas aux agences décentralisées, elles arrêtent les principes de base de la refacturation interne, par exemple l'égalité de traitement des clients, la transparence et la règle de non-profit. Pour garantir la cohérence, elles proposent également une méthode basique de calcul des coûts et un modèle de rapport annuel. La Commission élabore des orientations similaires à l'intention d'autres institutions, agences décentralisées et organes. Dans ce contexte, elle a pris bonne note des principes généraux proposés par les agences en relation avec les services fournis par la Commission (transparence, approche axée sur le soutien, efficacité, opportunité, cohérence et responsabilité).
- Réexamen des accords sur le niveau de service (ANS)¹³: les ANS conclus entre les agences et l'office payeur (PMO) ont été renégociés, ce qui a abouti à une rationalisation des conditions fondée sur une méthode de calcul des coûts transparente permettant d'aboutir aux coûts réels moyens. D'autres accords de niveau de service seront revus à l'avenir conformément aux nouvelles orientations.
- Soutien dans le domaine des marchés publics¹⁴: des orientations supplémentaires ont été élaborées en vue de la participation des agences aux appels d'offres et aux marchés lancés par la Commission chaque fois que cela présente un potentiel de gains d'efficacité. La Commission apporte aussi un appui général aux agences dans ce domaine. Elle dispense en particulier des formations financières sur mesure aux agences ayant conclu un accord de niveau de service avec elle. La Commission met également à disposition sa fonction de helpdesk financier et environ un tiers des questions ayant trait à la gestion financière proviennent des agences. En outre, toutes les informations sur la passation de marché et la gestion des contrats sont accessibles aux agences sur un site intranet spécialisé.
- Soutien dans le domaine de la certification des comptes annuels des entités: l'article 208, paragraphe 4, du règlement financier dispose qu'«un auditeur externe indépendant vérifie les comptes annuels de chacun des organismes». À cette fin, la Commission a mis son contrat-cadre sur l'audit et les contrôles à la disposition des agences. Alors que chaque agence reste entièrement responsable du contrat spécifique signé, le cahier des charges a été élaboré en étroite collaboration avec la Cour des comptes européenne afin de garantir la cohérence avec les pratiques de la Cour et la valeur ajoutée du rapport fourni par le contractant externe.

En ce qui concerne la rationalisation des activités internationales des agences, des arrangements pratiques ont été conclus ou sont sur le point de l'être entre la plupart des DG partenaires et les agences afin de garantir que ces dernières agissent dans les limites de leur

¹² Action n° 12 de la feuille de route.

¹³ Action n° 13 de la feuille de route.

¹⁴ Action n° 14 de la feuille de route.

mandat et du cadre institutionnel¹⁵, en particulier dans les enceintes au sein desquelles les dispositions pertinentes sur les activités internationales contenues dans les actes fondateurs des agences sont de nature plus générale. La Commission réexaminera régulièrement ce processus.

Sur la question importante de la prévention et de la gestion des conflits d'intérêts¹⁶, la Commission a publié des lignes directrices en décembre 2013. Elle invite les agences à adopter sans délai leur cadre sur les conflits d'intérêts conformément à ces lignes directrices. Pour ce faire, les agences doivent ménager un juste équilibre entre la gestion des conflits d'intérêts et la préservation de leur capacité d'obtenir les meilleurs avis scientifiques possibles. La Commission rappelle que, puisque les agences sont des entités juridiquement indépendantes, elles seules sont responsables de la manière dont elles gèrent la question des conflits d'intérêts dans la pratique, et notamment de la manière dont elles font appliquer les règles et contrôlent que les grands principes applicables dans ce domaine sont respectés; elles sont également responsables de la communication d'informations à ce sujet.

Afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques en ce qui concerne l'échange d'informations classifiées de l'UE (ICUE)¹⁷, la Commission a mis en place un réseau de fonctionnaires des agences décentralisées de l'UE dotés de responsabilités en matière de sécurité. Ce réseau vise à permettre l'organisation de réunions interactives régulières (au moins une fois par an) qui serviront de plateforme à un échange approfondi de bonnes pratiques et d'expériences concernant le traitement des ICUE en général, et l'échange d'ICUE en particulier. En outre, via les accords de niveau de service conclus, la Commission apporte un soutien à un certain nombre d'agences dans d'autres domaines liés à la sécurité, comme la production de badges de service, la formation à la sécurité, des conseils sur la protection physique des bâtiments, etc.

c. Évaluations, audit et OLAF

La Commission poursuit ses travaux de révision de ses lignes directrices en matière d'évaluation¹⁸. Les agences contribuent à ce processus. Ces lignes directrices, qui s'appliquent à l'ensemble des évaluations réalisées par les services de la Commission, constitueront la base du guide pour les évaluations des agences, qui a été mis au point dans le cadre de leur réseau de développement des performances.

En ce qui concerne l'établissement de son programme d'audit, le service d'audit interne (SAI) a adopté une approche d'évaluation des risques au niveau du portefeuille. Chaque agence se voit attribuer un niveau de risque, fondé sur un certain nombre de critères prédéfinis. Les niveaux de risque des entités contrôlées sont revus chaque année. La fréquence des audits, leur type et les processus examinés sont déterminés en fonction du niveau de risque attribué à l'entité, ainsi que d'informations spécifiques sur les risques au niveau des processus. En outre, des dispositions appropriées sont mises en place afin de garantir une couverture d'audit minimale pour les entités présentant un risque faible. S'agissant de veiller à l'application des recommandations, on ne privilégie plus un exercice annuel/périodique, mais bien un contrôle

¹⁵ Action n° 17 de la feuille de route.

¹⁶ Actions n° 33 à 35 de la feuille de route.

¹⁷ Action n° 37 de la feuille de route.

¹⁸ Action n° 45 de la feuille de route.

et un suivi permanents des recommandations devant encore être concrétisées. Conformément à sa nouvelle charte pour les agences et autres organes autonomes, le SAI propose une coopération et une coordination avec les structures d'audit interne (IAC), le cas échéant, dans le but d'assurer une couverture d'audit optimale.

En janvier 2014, l'OLAF a organisé deux ateliers à l'intention des agences, afin de leur fournir un guide supplémentaire expliquant étape par étape comment élaborer leur stratégie antifraude. Par la suite, l'OLAF a également apporté une aide personnalisée à différentes agences. À ce jour, l'AECP, le Cedefop, l'AESA, l'EIGE, l'AEAPP, l'AEMF et l'OHMI ont déjà adopté leur stratégie antifraude. Celle de l'ABE est en cours d'achèvement.

d. Gestion des ressources humaines et financières et procédure budgétaire

En 2013, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus de mettre en place un groupe de travail interinstitutionnel sur les ressources des agences dans le cadre de la conciliation sur le budget 2014 de l'UE. Comme prévu par le cadre financier pluriannuel 2014-2020, les trois institutions se sont engagées à réduire progressivement les effectifs de l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE de 5 % en cinq ans et se sont accordées sur la nécessité d'une surveillance plus étroite et plus permanente de l'évolution des agences décentralisées, afin de garantir une approche cohérente. Le groupe de travail interinstitutionnel sur les ressources des agences s'est réuni deux fois en 2014 et devrait poursuivre ses travaux jusqu'à la fin de l'année 2017, moment où le budget 2018 devrait être adopté et l'objectif de 5 % atteint.

Conformément au nouveau règlement financier-cadre, l'instrument de programmation pour la gestion des ressources humaines (à savoir le plan pluriannuel en matière de politique du personnel) fait partie du nouveau document unique de programmation qui regroupe les programmes de travail annuel et pluriannuel, ainsi que la programmation des ressources humaines et financières. Ce nouvel instrument¹⁹ sera utilisé par les agences à partir de l'exercice de programmation 2017. Par ailleurs, de nouvelles lignes directrices ont été élaborées en matière d'établissement de rapports, afin de rationaliser les exigences dans ce domaine, c'est-à-dire de regrouper les aspects propres aux rapports sur les ressources humaines avec les rapports financiers et les rapports d'activité.

Après une consultation approfondie des agences, les services de la Commission ont publié des lignes directrices²⁰ relatives à des indicateurs de performance spécialement conçus pour évaluer les résultats obtenus par les directeurs exécutifs des agences²¹. Ces indicateurs guident les travaux du Parlement européen et du Conseil dans le cadre de la procédure de décharge des agences.

La dernière réforme du statut a débouché sur une procédure simplifiée en ce qui concerne l'application des règles d'exécution dans les agences. En outre, une plus grande simplification a été obtenue grâce aux nouvelles lignes directrices²² élaborées par les services de la Commission en ce qui concerne l'adoption des règles d'exécution, qui permettent de diminuer

¹⁹ Action n° 26 de la feuille de route.

²⁰ SWD(2015) 62.

²¹ Action n° 89 de la feuille de route.

²² Action n° 87 de la feuille de route.

le temps et les ressources nécessaires pour mener à bien le processus. En outre, des règles d'application types ont été établies en ce qui concerne l'emploi et le personnel de carrière dans les agences, de manière à éviter la multiplication des règles entre les agences. Celles-ci sont le fruit d'un travail mené en collaboration par les services de la Commission et les agences.

Pour ce qui est des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires, les services de la Commission ont collaboré étroitement avec les agences en vue de créer un groupe disciplinaire interagences d'enquêteurs. Ces travaux ont notamment consisté en l'organisation de formations intensives par la Commission.

Enfin, les services de la Commission poursuivront leurs travaux d'élaboration d'un guide sur la planification interne et les prévisions de recettes des agences, sur la base des bonnes pratiques, afin d'aider les agences à réduire les taux de report et d'annulation, le cas échéant²³.

2. Révision des actes fondateurs des agences

La Commission a proposé, en 2014, d'adapter l'acte fondateur du CEPOL aux principes définis dans l'approche commune. La proposition tient également compte des dispositions correspondantes figurant dans le règlement financier-cadre révisé. La révision était nécessaire afin de doter le CEPOL du mandat juridique approprié et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre le programme européen de formation des services répressifs. La proposition est conforme à la décision des colégislateurs de déplacer les bureaux du CEPOL à Budapest. La proposition initiale de la Commission de fusionner le CEPOL et Europol a été rejetée par les colégislateurs.

Dans le cas de la révision des actes fondateurs du CEPOL, d'Eurojust, d'Europol et de l'OHMI, la Commission a proposé des éléments de réforme importants visant à assurer la pleine mise en œuvre de l'approche commune. La Commission rappelle l'engagement interinstitutionnel d'utiliser de telles révisions des actes fondateurs des agences comme des possibilités de mettre en œuvre et, partant, de respecter l'approche commune, s'agissant par exemple de renforcer le rôle de surveillance du conseil d'administration (en assurant notamment la pleine participation de la Commission), de garantir la transparence de la procédure de sélection pour les directeurs et la nécessaire adoption d'un document de programmation comportant une composante pluriannuelle, de l'éventuelle mise en place d'un conseil exécutif lorsque cela permet une plus grande efficacité et de l'obligation d'assurer un meilleur suivi des évaluations et des audits. Au regard des discussions interinstitutionnelles en cours sur la révision des actes fondateurs de certaines agences, la Commission déplore le manque de volonté politique d'assurer le respect de l'approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE, en particulier en ce qui concerne le rôle ou la composition des structures d'encadrement des agences.

La Commission salue l'adoption, en 2014, d'un règlement fondateur révisé concernant l'Agence du GNSS européen (GSA)²⁴, qui a été, dans une large mesure, mis en conformité avec les principes définis dans l'approche commune.

²³ Action n° 82 de la feuille de route.

3. Rôle des représentants de la Commission au sein des conseils d'administration des agences

Comme en 2013, les représentants de la Commission au sein des conseils d'administration des agences n'ont pas activé le système d'alerte/avertissement mis en place par l'approche commune. Il convient de rappeler que cet instrument a une dimension politique et non juridique. Le représentant de la Commission n'a aucune possibilité juridique de suspendre une décision prise par le conseil d'administration. En revanche, le système permet aux représentants de la Commission de s'opposer formellement à une décision des conseils d'administration afin d'assurer la cohérence avec les politiques de l'UE et la compatibilité des activités des agences avec leur mandat et la législation applicable de l'UE et, par la suite, d'alerter le Parlement européen et le Conseil.

Les représentants de la Commission au sein des conseils d'administration des agences ont continué à promouvoir la mise en œuvre de l'approche commune par ces dernières, en assurant le suivi de la mise en œuvre de la feuille de route dans chacune d'elles, en passant en revue les progrès accomplis et en alertant la DG partenaire et les services centraux en cas de difficulté.

En particulier si les agences se sont exceptionnellement vu confier des tâches d'exécution budgétaire par les ordonnateurs délégués compétents de la Commission, ces derniers devraient être en mesure de s'appuyer sur les résultats des contrôles et les indicateurs communiqués par l'agence et, par conséquent, d'obtenir l'assurance de la réalisation des objectifs de contrôle interne en ce qui concerne l'exécution budgétaire considérée. Dans ce contexte, les ordonnateurs délégués compétents peuvent également exploiter les informations rassemblées par les représentants de la Commission au sein du conseil d'administration de l'agence.

4. Conclusions

Dans le droit fil de ses engagements antérieurs, la Commission a déployé des efforts considérables, tout au long des années 2013 et 2014, pour mettre en œuvre les actions de la feuille de route qui relèvent de sa compétence, afin d'assurer le suivi de l'approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE. Elle a également réalisé une analyse approfondie au cas par cas, lors de l'élaboration de ses propositions législatives, afin de s'assurer de leur conformité avec l'approche commune. Ses travaux ont principalement visé à garantir une gouvernance plus équilibrée, une plus grande efficacité et une responsabilisation accrue, ainsi qu'une cohérence renforcée.

La mise en œuvre de la feuille de route concernant l'approche commune a reposé sur des efforts importants de la part de la Commission, mais aussi de la part des agences décentralisées, qui ont activement contribué au processus, d'un bout à l'autre de celui-ci. La Commission se félicite de l'approche proactive des agences et prend acte du rapport adopté

²⁴ JO L 150 du 20.5.2014, p. 72.

par le réseau des agences de l'UE en février 2015 sur les actions de la feuille de route qui relèvent de la compétence des agences.

Les réformes entreprises dans le cadre de l'approche commune conservent toute leur pertinence pour les années à venir. La Commission continuera à défendre les principes définis dans l'approche commune et invite le Parlement européen, le Conseil, les États membres et les agences elles-mêmes à agir de façon analogue, en particulier pour les questions relevant directement de leurs compétences.