

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 5

2008

AGENCES DE L'UNION: OBTENIR DES RÉSULTATS



FR



Rapport spécial n° 5 // 2008

AGENCES DE L'UNION: OBTENIR DES RÉSULTATS

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, CE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
L – 1615 Luxembourg

Tél. : (352) 4398 45410
Fax : (352) 4398 46430
mail : auraud@eca.europa.eu
internet : <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 5 // 2008

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008

ISBN 978-92-9207-077-9

© Communautés européennes, 2008
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

TABLE DES MATIÈRES

Points

I-X	RÉSUMÉ
1-3	INTRODUCTION
4-6	OBJECTIFS ET ÉTENDUE DE L'AUDIT
7-43	OBSERVATIONS
7-20	PROGRAMMATION DES ACTIONS DANS UNE PERSPECTIVE DE RÉSULTATS
8-13	STRATÉGIE PLURIANNUELLE
14-20	PROGRAMME ANNUEL DE TRAVAIL
21-28	MISE EN PLACE DES INSTRUMENTS DE SUIVI DES ACTIVITÉS
22-25	ORGANISATION DU SUIVI
26-28	PERTINENCE DES INDICATEURS
29-43	COMPTES RENDUS ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE
30-34	RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ
35-40	ÉVALUATIONS
41-43	RÔLE DE LA COMMISSION
44-56	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
45-49	LES AGENCES ONT-ELLES PLANIFIÉ LEURS ACTIVITÉS DE MANIÈRE SUFFISANTE, EN SE FIXANT DES OBJECTIFS PRÉCIS ET MESURABLES?
50-52	LES AGENCES ONT-ELLES MIS EN PLACE DES INSTRUMENTS SOLIDES DE SUIVI DE LEURS ACTIVITÉS?
53-56	LES AGENCES ONT-ELLES BIEN RENDU COMPTE DE LEURS ACTIVITÉS ET FAIT PROCÉDER À DES ÉVALUATIONS PERTINENTES DE LEURS RÉSULTATS?

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DES AGENCES

RÉSUMÉ

I.

Les agences européennes dites de régulation sont des organismes indépendants et spécialisés, chargés de la mise en œuvre de certains aspects des politiques communautaires sectorielles. Elles se distinguent des agences exécutives dont la vocation est de mettre en œuvre des programmes de la Commission financés par des crédits qui restent inscrits au budget général.

II.

Le principe de bonne gestion financière s'applique aux agences de régulation. Il doit garantir la concordance entre leurs résultats et leurs objectifs. Dans ce contexte, la Cour a examiné si les agences de régulation soumises à son audit:

- i) procédaient à une planification suffisante de leurs activités;
- ii) avaient mis en place des instruments solides de suivi de ces activités;
- iii) rendaient bien compte de leurs travaux et de l'évaluation de leurs résultats.

RÉSUMÉ

III.

Les constatations de la Cour concernent huit agences de régulation (Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information; Agence européenne des médicaments; Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures; Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail; Agence européenne pour la sécurité maritime; Agence européenne pour l'environnement; Autorité européenne de sécurité des aliments; Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail) sélectionnées sur la base d'une série de critères tels que la nature des compétences exercées, l'ancienneté, le budget ou encore les effectifs employés. Ces constatations font l'objet du présent rapport.

IV.

Les agences ne procédaient pas à des évaluations ex ante de leurs programmes. Elles n'élaboraient pas non plus de document de programmation pluriannuelle conçu en vue de leur permettre de fixer des objectifs de résultats et d'impact à moyen terme assortis d'indicateurs de performance.

V.

Toutes les agences procédaient bien à une programmation annuelle de leurs activités, mais les programmes donnaient peu d'indications précises sur les ressources à mobiliser au titre des différentes actions et sur les résultats attendus.

VI.

Les instruments de suivi demeuraient assez sommaires dans la plupart des agences. Les informations relatives à l'utilisation des moyens affectés aux tâches entreprises étaient souvent dispersées. Il y aurait lieu de valoriser au profit de l'ensemble des agences les meilleurs systèmes de suivi mis en place dans certaines d'entre elles. Le rôle de la Commission pourrait être réévalué à cet égard.

VII.

Faute de cadres de programmation assez structurés, la plupart des agences ne disposaient pas encore des indicateurs de performance exigés par la réglementation financière. Par ailleurs, la mise en place d'un budget et d'une gestion par activités inciterait les agences à mieux expliciter les buts qu'elles se proposent d'atteindre.

VIII.

S'agissant de l'obligation de rendre compte, toutes les agences déposaient bien les rapports destinés à leurs autorités de tutelle et de décharge. Ces rapports étaient le plus souvent descriptifs et détaillés. Ils étaient en revanche peu explicites à propos des résultats au-delà de l'indication d'un volume d'activité.

IX.

Toutes les agences fournissaient les évaluations externes exigées par leurs règlements de base. Ces évaluations étaient globalement positives. Lorsqu'ils abordaient la question de l'efficacité des agences, les évaluateurs externes se disaient gênés par l'imprécision des objectifs poursuivis et par le défaut d'instruments de mesure des résultats.

X.

La mise en place de véritables systèmes de fixation d'objectifs et d'appréciation des résultats par les agences elles-mêmes serait de nature à renforcer la qualité des rapports annuels d'activités et des évaluations externes périodiques permettant ainsi à l'autorité de décharge de s'acquitter de sa tâche en connaissance de cause.

INTRODUCTION

1. La mise en évidence des résultats est devenue une priorité de la gestion publique. Cette évolution répond aux tensions budgétaires croissantes et à une demande accrue des citoyens pour des services publics de qualité. Les États ont ainsi progressivement introduit dans leurs administrations publiques les méthodes de gestion des entreprises privées¹ de telle sorte qu'à partir des années 80, la mesure de la performance a constitué un élément central des politiques publiques. Des actes législatifs majeurs comme le *National Audit Act* britannique de 1983, le *Government Performance and Results Act* de 1993 aux États-Unis, la loi organique relative aux lois de finances de 2001 en France ou le *Public Audit Act* de 2001 en Nouvelle-Zélande ont accompagné ce mouvement. Il demeure toutefois que la notion même de «résultats» s'avère difficile à appréhender car, si leur définition dans le secteur marchand répond pour une large mesure à des indicateurs financiers, leur acception dans le cadre de la gestion publique fait encore l'objet de débats.
2. S'agissant de la production d'un service public, le contribuable, l'utilisateur ou le citoyen n'ont en effet pas toujours les mêmes intérêts. Pour le premier, c'est le coût du service qui importe, pour le second, c'est la qualité de ce même service et, pour le troisième, c'est son impact sur le bien-être. C'est pour concilier ces différentes perspectives qu'a été développé le concept de performance qui envisage l'action publique sous l'angle des «intrants» (*inputs*), des «produits» (*outputs*), des «effets» (*outcomes*) et des «impacts». C'est pourquoi les gestionnaires publics doivent mesurer leur performance au travers d'indicateurs non seulement en termes de crédits consommés ou de ressources humaines mobilisées, mais aussi en termes de valeur ajoutée apportée à la société tout entière.

¹ «Public sector modernisation: governing for performance», OCDE 2004.

3. L'Union européenne n'est pas restée à l'écart de ce mouvement (voir figure 1). Si l'exigence de résultats s'applique à ses institutions, elle s'impose également aux divers organismes décentralisés qui peuvent être rassemblés sous le vocable d'agences dites de régulation créées par l'Union européenne (voir encadré 1). Les actes de base de ces agences leur assignent des missions le plus souvent sous forme d'orientations générales et de moyens susceptibles d'être mis en œuvre, ce qui exige ensuite de leur part l'élaboration de stratégies d'intervention et la fixation de priorités articulées avec les stratégies communautaires correspondantes. Ces agences opèrent le plus souvent par des moyens incitatifs, tels que les recommandations, le recours à l'autorité scientifique, la mise en réseau, la convergence de bonnes pratiques, le contrôle de l'application des règles, etc. (voir annexe I). Or, mesurer la performance d'entités juridiques exerçant des compétences aussi difficiles à cerner constitue un véritable défi imposé par la nouvelle réglementation communautaire qui, depuis la réforme de 2002, introduit l'idée d'obtention de résultats au cœur de la gestion publique de l'Union européenne. C'est ainsi que le règlement financier-cadre des agences insiste tout particulièrement sur les aspects de programmation du travail, de fixation d'objectifs dont la réalisation est contrôlée par des indicateurs de performance et d'évaluation².

² Article 27, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002, p. 72).

ENCADRÉ 1

CARACTÉRISTIQUES DES AGENCES DITES DE RÉGULATION

Dans ses documents de travail, la Commission fait la distinction entre deux types d'agences de l'Union: les agences exécutives et les agences dites de régulation. Les premières sont créées sur décision de la Commission et ont pour vocation de mettre en œuvre des programmes sectoriels de soutien financier dont les crédits restent inscrits au budget général. Les secondes sont créées par des règlements du Conseil ou en codécision avec le Parlement européen. Les agences dites de régulation se distinguent tout d'abord selon leurs mécanismes de financement. Deux agences, l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI — Alicante) et l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV — Angers) sont financièrement autonomes et facturent toutes leurs presta-

tions³. Les autres agences bénéficient pour tout ou partie de leurs activités d'une subvention du budget général. Dans le premier cas, c'est leur conseil d'administration qui leur donne décharge de leur gestion tandis que, dans le second cas, la décharge est donnée par le Parlement européen sur recommandation du Conseil. Ce second groupe d'agences est visé par les dispositions de l'article 185 du règlement financier général. La nature des activités des agences varie considérablement suivant les cas. L'annexe I présente une classification des agences selon la nature des compétences qu'elles exercent et la portée de ces compétences par rapport à l'intégration européenne.

³ L'autofinancement du centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU — Luxembourg) fait actuellement l'objet d'un litige entre la Commission et le centre.

FIGURE 1

RÉFORMES LÉGISLATIVES VISANT À PROMOUVOIR LA RECHERCHE DE RÉSULTATS DANS LA GESTION PUBLIQUE AUX ÉTATS-UNIS, EN FRANCE ET DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

États Unis

En 1993, le Congrès des États-Unis a voté le *Government Performance and Results Act*. Cette loi oblige les agences fédérales à présenter au Congrès des plans stratégiques de 5 ans. Ils sont accompagnés de plans de performance comprenant des objectifs mesurables, les moyens de les atteindre, des indicateurs de suivi, des outils d'évaluation et de révision interne ainsi qu'un bilan annuel de mise en œuvre accompagné le cas échéant des mesures de redressement nécessaires. La priorité a été donnée aux indicateurs d'impact socio-économiques, plutôt qu'aux indicateurs d'activité ou de productivité. Par ailleurs, la forte implication des différents organes d'audit doit garantir la qualité des systèmes d'information et la fiabilité des données sur les performances. Enfin, le souci des objectifs poursuivis et la culture des résultats au sein de l'administration fédérale américaine constituent autant d'atouts pour la réussite de la réforme. Cette loi a été complétée par le *Programme Assessment Rating Tool* (PART) figurant sur le *President's management agenda* de 2000. Les agences évaluent elles-mêmes le contenu et la genèse des programmes, leur planification stratégique, leur gestion ainsi que leurs résultats et leurs impacts, ce qui doit conduire à un plan d'amélioration. En fournissant un cadre homogène qui facilite les comparaisons entre les agences, le PART favorise la diffusion des bonnes pratiques.

France

Promulguée le 1^{er} août 2001, la *loi organique relative aux lois de finances* — ou LOLF — constitue en France une tentative de mettre la performance au centre de l'architecture budgétaire et administrative. Mise pleinement en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2006, elle consacre d'abord une nouvelle nomenclature budgétaire. Le budget n'est plus présenté selon la nature des dépenses mais par politiques publiques désormais appelées missions, elles-mêmes divisées en programmes, l'unité de l'autorisation parlementaire. Le programme constitue une enveloppe globale et limitative de crédits, mais au sein de chaque programme une grande souplesse d'affectation des ressources est possible, sauf pour les dépenses de personnel qui sont plafonnées. La LOLF a aussi modifié les conditions de vote du budget en requérant un débat et un vote sur chaque mission, de sorte que le Parlement peut réellement se prononcer sur les enjeux financiers majeurs. La LOLF introduit également une démarche de performance dans la gestion des programmes publics. Elle exige l'élaboration de projets annuels de performance (PAP), qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir. À chaque programme sont associés des objectifs précis reliés à des indicateurs de résultats. L'évaluation des objectifs se fait l'année suivante, dans les rapports annuels de performance (RAP). La Cour des comptes doit prendre en considération les résultats constatés.

FIGURE 1

Union européenne

L'Union européenne a également introduit une démarche de résultats au cœur de ses interventions. L'affirmation du principe de bonne gestion financière, entendu comme le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, a été renforcée par la modification du règlement financier général en 2002 et l'introduction du règlement financier-cadre des agences. Ces deux actes mettent en place une architecture de gestion budgétaire orientée vers la performance. Tout d'abord, la programmation annuelle requiert que des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés soient fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget. La réalisation de ces objectifs est suivie par des indicateurs de performance établis par activité, ce qui induit une forte incitation à l'adoption d'un budget par activités. Afin de faciliter l'exécution de cette programmation, toute proposition de programme ou d'activité doit faire l'objet d'une évaluation ex ante. Celle-ci identifie notamment le besoin à satisfaire à court ou à long terme, les objectifs à atteindre, les résultats escomptés et les indicateurs nécessaires à leur évaluation, les risques liés aux propositions et les options alternatives ouvertes, les leçons tirées d'expériences similaires antérieures, le volume des crédits, les ressources humaines et les autres dépenses administratives à allouer en fonction du principe de coût/efficacité et le système de suivi à mettre en place. Dans les agences, l'ordonnateur doit remettre au conseil d'administration un rapport annuel d'activités indiquant les résultats des opérations par rapport aux objectifs initialement fixés, les risques associés à ces opérations, l'utilisation des ressources mises à sa disposition et le fonctionnement du système de contrôle interne. L'évaluation ex post des activités entreprises est également exigée, tant pour apprécier les résultats obtenus que pour améliorer la programmation ultérieure. En tant qu'auditeur externe, la Cour des comptes européenne est chargée du contrôle de la bonne gestion financière.

OBJECTIFS ET ÉTENDUE DE L'AUDIT

4. L'audit a eu pour objectif d'examiner si les agences retenues pour ce contrôle avaient mis en place des procédures et instruments propres à fournir une assurance raisonnable que leurs activités étaient conduites de façon à obtenir les résultats escomptés. Il ne s'agissait donc pas de porter une appréciation sur les résultats spécifiques des agences (voir encadré 2). Des réponses ont ainsi été recherchées à trois questions:
- a) Les agences ont-elles planifié leurs activités de manière suffisante, en se fixant des objectifs précis et mesurables?
 - b) Les agences ont-elles mis en place des instruments solides de suivi de leurs activités?
 - c) Les agences ont-elles bien rendu compte de leurs activités et fait procéder à des évaluations pertinentes de leurs résultats?

Le rôle de la Commission a été également abordé sous plusieurs aspects afin notamment de donner une vue plus complète du domaine soumis à cet audit.

ENCADRÉ 2

LES AUDITS DE PERFORMANCE

Le «Manuel d'audit de la performance» de la Cour⁴ préconise deux approches pour conduire des audits de performance: i) l'audit de performance centré sur la substance des résultats; ii) l'audit des systèmes de contrôle. Cette seconde approche vise à déterminer si la Commission et les autres entités auditées ont

élaboré et mis en œuvre des systèmes de gestion et de suivi de manière à optimiser l'économie, l'efficacité et l'efficacité de leurs activités compte tenu des contraintes existantes. L'audit est alors consacré à l'analyse et à l'évaluation des éléments clés de ces systèmes.

⁴ Le «Manuel d'audit de la performance» de la Cour est disponible sur le site internet suivant: <http://www.eca.europa.eu>.

- 5.** Le nombre élevé des organismes décentralisés de l'Union a conduit la Cour, pour ce premier audit de la gestion dans une perspective de résultats, à opérer des choix et à écarter de son examen les agences d'exécution en raison de leur dépendance étroite vis-à-vis de la Commission. Parmi les agences dites de régulation, la Cour a décidé de retenir celles qui étaient soumises aux dispositions de l'article 185 du règlement financier parce qu'elles sont censées constituer un ensemble homogène du point de vue de leur administration⁵ et qu'elles doivent mettre en place des systèmes de gestion orientés vers l'obtention de résultats. La somme des budgets de ces agences s'est élevée à 556 millions d'euros pour 2007 (voir annexe II).

⁵ La Commission arrête un règlement financier-cadre pour les organismes créés par les Communautés, dotés de la personnalité juridique et qui reçoivent effectivement des contributions à charge du budget. La décharge sur l'exécution des budgets des organismes visés au paragraphe 1 est donnée par le Parlement européen, sur recommandation du Conseil. L'auditeur interne de la Commission exerce, à l'égard des organismes visés au paragraphe 1, les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission. Les organismes visés au paragraphe 1 appliquent les règles comptables mentionnées à l'article 133 afin de permettre la consolidation de leurs comptes avec ceux de la Commission [Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1)].

6. Quatorze agences dites de régulation⁶ ont répondu à un questionnaire détaillé (voir encadré 3). Huit d'entre elles ont ensuite été retenues pour un contrôle sur place. La sélection a été opérée par l'application d'une série de critères destinés à couvrir les diverses situations existantes au moment de l'audit tels que la nature des compétences, l'état des systèmes de gestion, l'ancienneté, le budget ou les effectifs. Les agences soumises à un contrôle sur place ont été informées des constatations des auditeurs de la Cour et y ont apporté leurs réponses. Ce sont ces constatations qui forment les bases du présent rapport. Il doit être précisé que seules les situations des années récentes (2005 à 2007) ont été examinées, de même que la programmation relative à l'exercice 2008. L'annexe III donne un aperçu des critères d'audit et des observations formulées à l'issue des visites sur place.

⁶ Bien que soumis à décharge de l'autorité budgétaire pour l'exercice 2006 au titre de l'article 185 du règlement financier, ont été exclus de l'audit l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA — Vienne) en raison de l'ampleur des modifications apportées à son mandat à l'époque de l'audit, l'Autorité de surveillance du GNSS européen (GSA — Bruxelles) et le Collège européen de police (CEPOL — Bramshill) en raison de leur création très récente empêchant tout examen concluant, l'Agence européenne pour la reconstruction (AER — Thessalonique) dont le mandat s'achève à la fin de 2008, ainsi que le Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT — Luxembourg) et l'agence européenne pour le renforcement de la coopération judiciaire européenne (Eurojust — La Haye), dont les activités sont particulièrement atypiques au regard des autres agences dites de régulation.

ENCADRÉ 3

AGENCES CONCERNÉES PAR L'AUDIT

AGENCES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE VISITE SUR PLACE

- 1) Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA — Héraklion), visite en avril 2007;
- 2) Agence européenne des médicaments (EMA — Londres), visite en septembre 2007;
- 3) Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex — Varsovie), visite en octobre 2007;
- 4) Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA — Bilbao), visite en juin 2007;
- 5) Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA — Lisbonne), visite en octobre 2006;
- 6) Agence européenne pour l'environnement (AEE — Copenhague), visite en juin 2007.
- 7) Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA — Parme), visite en octobre 2007;
- 8) Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound — Dublin), visite en juin 2007.

ENCADRÉ 3**AGENCES CONCERNÉES PAR L'AUDIT**

AUTRES AGENCES AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE

- 1) Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA — Cologne);
- 2) Agence ferroviaire européenne (AFE — Lille-Valenciennes);
- 3) Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC — Stockholm);
- 4) Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop — Thessalonique);
- 5) Fondation européenne pour la formation (ETF — Turin);
- 6) Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT — Lisbonne).

OBSERVATIONS

PROGRAMMATION DES ACTIONS DANS UNE PERSPECTIVE DE RÉSULTATS

⁷ AEE, EFSA, EMEA, EU-OSHA, Frontex.

7. Une bonne programmation doit être entreprise à intervalles réguliers, identifier des objectifs clairs, préciser les actions à conduire ainsi que les ressources à y consacrer et définir les voies et le calendrier à suivre. Chaque tâche retenue doit être assortie d'indicateurs de résultats. La Cour a examiné dans chaque cas le respect des exigences du règlement de base concernant la programmation, mais aussi si cette programmation s'inscrivait dans un cadre pluriannuel cohérent avec la stratégie communautaire sectorielle et si les objectifs et les indicateurs avaient été fixés au terme d'une évaluation ex ante après prise en compte des résultats des analyses de risques.

STRATÉGIE PLURIANNUELLE

8. L'action des agences s'inscrit en général dans le cadre d'une stratégie communautaire sectorielle et pluriannuelle à laquelle elles sont appelées à contribuer. Parmi les agences ayant retenu une approche pluriannuelle, plusieurs ont estimé nécessaire d'adopter une stratégie spécifique articulée avec la stratégie communautaire sectorielle⁷ (voir encadré 4).

ENCADRÉ 4

ARTICULATION DE LA STRATÉGIE SPÉCIFIQUE AVEC LA STRATÉGIE COMMUNAUTAIRE — AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT (AEE)

L'agence a adopté en novembre 2003 son document de stratégie pour 2004-2008 et prépare actuellement un document similaire couvrant la période 2009-2013. Les principales activités de l'agence sont présentées selon quatre thèmes: i) changement climatique; ii) perte de biodiversité et compréhension des changements spatiaux; iii) protection de la santé humaine et de la qualité de vie; iv) utilisation et gestion durables des ressources naturelles et des

déchets. Des priorités spécifiques ont été fixées pour chacun de ces thèmes. La stratégie de l'agence a été formulée après une consultation approfondie des diverses parties prenantes. Les domaines thématiques retenus reflètent les priorités clés du sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (2002-2012): il est ainsi possible d'identifier la contribution attendue de l'agence à la politique communautaire sectorielle.

- 9.** L'audit a montré que les agences avaient entrepris des exercices de programmation pluriannuelle lorsque leur acte de base l'exigeait de façon explicite⁸. Dans de tels cas, les résultats attendus n'étaient cependant pas énoncés de façon assez précise pour servir de repères à l'appréciation ultérieure des progrès enregistrés tout au long de la période couverte par cette programmation.
- 10.** Certains actes de base exigent de la part des agences une programmation glissante couvrant trois à cinq ans selon les cas⁹. L'avantage principal que présente une programmation glissante est de disposer en permanence d'un horizon à plusieurs années. En effet, chaque année, l'année qui vient de s'écouler est remplacée par une nouvelle dernière année de programmation. En dépit de cette exigence réglementaire, aucune des agences n'avait mis en place un tel système, jugé trop complexe par les gestionnaires. Les conseils d'administration avaient simplement adopté des documents pluriannuels selon la périodicité retenue.
- 11.** Il arrive que la programmation pluriannuelle d'une agence chevauche deux stratégies communautaires successives. Ce manque d'articulation et, partant, de cohérence avec des repères à caractère politique ou institutionnel retirait à la programmation pluriannuelle une partie de sa signification et en limitait les avantages potentiels, notamment en ce qui concerne le dialogue avec l'autorité de décharge.
- 12.** Le règlement financier-cadre des agences¹⁰ indique (article 25, paragraphe 4) qu'en vue d'améliorer la prise de décisions, les organismes communautaires procèdent à des évaluations ex ante de leurs programmes. L'évaluation ex ante, sorte d'analyse de faisabilité, porte en particulier sur l'examen des questions à résoudre, l'évaluation des besoins, la fixation d'objectifs et d'indicateurs connexes (effets et impact), la comparaison des options possibles, l'appréciation de la valeur ajoutée de l'intervention communautaire et la planification du suivi et de l'évaluation. S'agissant des agences, l'un des principaux atouts de l'évaluation ex ante est de les conduire à une présentation structurée de leurs objectifs¹¹ susceptible d'étayer tout le processus de programmation. Pourtant, les agences n'avaient pas procédé à une évaluation ex ante formelle de leur programmation pluriannuelle et, dans bien des cas, les objectifs poursuivis étaient exprimés de façon trop vague pour pouvoir faire l'objet d'un suivi effectif.

⁸ AEE, EFSA, EU-OSHA, Eurofound ainsi que, parmi les autres agences ayant répondu au questionnaire, ECDC, ETF et OEDT. Bien que leur acte de base ne l'exige pas, EMEA et Frontex ont également conduit un tel exercice.

⁹ EFSA, EU-OSHA, Eurofound ainsi que ECDC et ETF parmi les autres agences ayant répondu au questionnaire.

¹⁰ Règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002.

¹¹ Objectifs généraux (stratégiques) associés aux indicateurs d'impact; objectifs spécifiques associés à des indicateurs de résultats; objectifs opérationnels associés à des indicateurs de réalisation.

- 13.** La question des ressources humaines n'avait en outre pas été abordée d'une manière cohérente dans les documents de programmation pluriannuelle bien qu'il s'agisse d'une contrainte très forte. La Commission a toutefois recommandé la mise en place par chaque agence d'un plan pluriannuel en matière de politique du personnel¹² et une première série de plans a été préparée en juin 2007 dans le cadre de la procédure budgétaire à la demande du Parlement européen.

¹² Appelé «Staff policy plan».

¹³ Voir aussi l'article 40 du règlement financier-cadre des agences.

PROGRAMME ANNUEL DE TRAVAIL

- 14.** Le règlement de base de chaque agence exige que son directeur soumette un programme de travail à l'approbation du conseil d'administration¹³. En pratique, toutes les agences ont bien disposé d'un programme de travail annuel arrêté dans les délais. Le processus de préparation du programme de travail est long puisqu'en général il s'étend sur les neuf ou dix premiers mois de l'année qui précède son exécution. Dans la plupart des cas, les conseils d'administration avaient examiné les projets soumis par le directeur en deux étapes (printemps et automne) et parallèlement à la discussion du budget de l'agence (voir encadré 5). Certains projets d'actions inscrits au programme annuel étaient soumis à une évaluation ex ante. Les organes d'appui (comité scientifique, forum consultatif, groupe des parties prenantes, etc.) avaient toujours été consultés sur les projets de programme de travail. Lorsqu'il existe un bureau du conseil d'administration, le dialogue avec ce dernier avait été particulièrement approfondi.

ENCADRÉ 5

PRÉPARATION DU PROGRAMME DE TRAVAIL ANNUEL — AGENCE EUROPÉENNE DES MÉDICAMENTS (EMA)

Le processus de préparation débute par l'élaboration, au cours de l'été de l'année n-2, d'une «analyse du contexte» par chacune des unités de l'agence pour son domaine de compétence. Des directives de programmation sont alors préparées sur ces bases par la direction en septembre (n-2). Les unités élaborent ensuite des projets détaillés de programme de travail au cours du dernier trimestre (n-2). Ces projets sont consolidés et un projet de programme est soumis au conseil d'administration en même temps qu'un avant-projet de budget au début de l'exercice (n-1).

Ce projet de programme est révisé par la direction en septembre (n-1) avant d'être à nouveau présenté au conseil d'administration pour approbation en décembre (n-1) avec le projet de budget. Ce processus, qui est bien documenté, associe les parties prenantes et vise à ce que chaque élément du programme soit étudié en détail et défini avec précision. Il garantit que des décisions soient prises en connaissance de cause lorsque le projet de budget est présenté à la Commission.

- 15.** Lorsque l'agence disposait d'un programme pluriannuel, la structure de ce dernier était peu reflétée dans ses programmes annuels. Dans presque toutes les agences¹⁴, la structure des programmes de travail annuels successifs n'avait pas été assez stable pour pouvoir opérer des comparaisons d'une année à l'autre. Or, la stabilité de structure des documents de programmation est l'une des pierres angulaires de l'appréciation des résultats du fait même que les actions poursuivies s'inscrivent le plus souvent dans la durée.
- 16.** Le règlement financier-cadre des agences demande qu'elles entreprennent une analyse de leurs risques opérationnels (article 38, paragraphe 4). Parmi les agences qui avaient procédé à une analyse de leurs risques¹⁵, aucune n'avait étudié ceux engendrés par l'absence d'indicateurs de performance pertinents pourtant exigés pour mesurer l'impact des opérations entreprises. Dans nombre de cas, les analyses de risques concernaient les projets individuels plutôt que les programmes dans leur ensemble.
- 17.** Les ressources allouées aux travaux à entreprendre en réponse à des demandes spécifiques de la Commission n'avaient pas toujours été identifiées. Même lorsque les agences sont appelées à fournir à la Commission un volume significatif de services particuliers (avis scientifiques, études, enquêtes, vérifications auprès d'opérateurs économiques, etc.), l'importance relative de ces activités restait imprécise¹⁶.
- 18.** Alors que le règlement financier-cadre des agences (article 25, paragraphe 3) demande que des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés soient fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget, les activités d'un même programme de travail annuel n'étaient pas décrites avec le même degré de précision. Il s'ensuivait qu'il était non seulement difficile de suivre l'affectation des ressources mais aussi que les repères qui devraient aider à cerner les résultats à atteindre demeuraient souvent flous.
- 19.** Le règlement financier-cadre des agences (article 30) prévoit que la structure de budget par activités¹⁷ (par opposition à la structure classique par nature de dépenses) peut être utilisée par les organismes communautaires dès lors que la nature de leurs activités le justifie. Ce dispositif vise à inscrire la fixation des priorités dans une perspective de résultats et à mieux mobiliser les ressources humaines et financières en fonction des priorités retenues¹⁸. La cohérence ainsi établie entre programmation opérationnelle et programmation budgétaire (voir figure 2) doit au surplus se traduire par une reddition de comptes orientée davantage vers l'appréciation des résultats. Si, pour leurs besoins de gestion interne, trois agences avaient bien tenté de présenter un budget par activités¹⁹, aucune ne l'avait encore soumis à l'approbation de son conseil d'administration avec l'intention de l'exécuter sous cette forme.

¹⁴ AEE, EFSA, EMEA, EMSA, ENISA, Eurofound, Frontex.

¹⁵ AEE, EFSA, EMEA, EU-OSHA, Eurofound.

¹⁶ EFSA, EU-OSHA, Frontex.

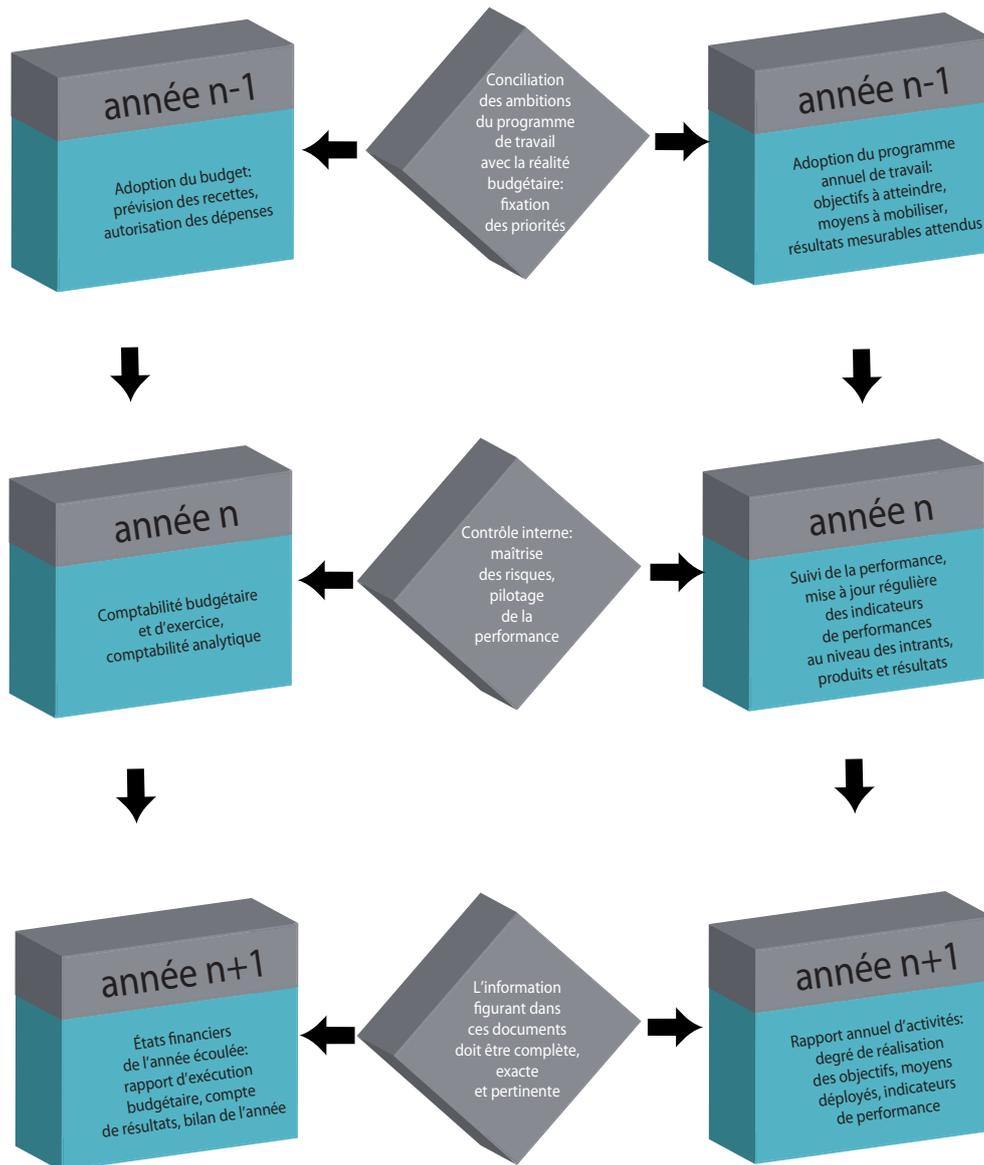
¹⁷ ABB ou *Activity Based Budgeting*.

¹⁸ ABM ou *Activity Based Management*.

¹⁹ EFSA, EMEA, EU-OSHA.

FIGURE 2

SYMÉTRIES ENTRE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET L'EXÉCUTION DU PROGRAMME ANNUEL DE TRAVAIL



- 20.** Il était enfin rare de pouvoir rapprocher les ressources humaines indiquées au programme de travail de celles du tableau des effectifs²⁰, aucune obligation n'existant à cet égard. C'est lorsque la structure du programme de travail est le reflet de celle de l'organigramme de l'agence que l'appréciation de l'affectation des ressources est la plus aisée et que la répartition des responsabilités est la plus claire. Dans plusieurs cas²¹, les agences n'indiquaient les ressources qu'elles entendaient mobiliser que pour certaines actions. Le volume des ressources non affectées demeurait alors souvent trop important pour permettre une appréciation de la validité des bases retenues pour le tableau des effectifs.

²⁰ Le tableau des effectifs présente par nombre, catégorie et grade la liste des fonctionnaires et agents temporaires de l'agence (article 27, paragraphe 3). Il est annexé au budget annuel de l'agence et voté par l'autorité budgétaire. Il ne comprend pas les agents contractuels et les experts nationaux détachés.

²¹ AEE, EFSA, Frontex.

MISE EN PLACE DES INSTRUMENTS DE SUIVI DES ACTIVITÉS

- 21.** Les instruments de suivi des activités doivent fournir à la direction une image fidèle de l'état d'avancement des tâches du programme de travail et des progrès réalisés au regard de chacun des objectifs fixés. La Cour a examiné les systèmes mis en place à ces fins par les agences ainsi que leur utilisation pour étayer les décisions des organes d'administration et de gestion.

ORGANISATION DU SUIVI

- 22.** Le règlement financier-cadre des agences (article 25, paragraphe 3) exige que le directeur fasse rapport au conseil d'administration sur la réalisation des objectifs fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget et que la réalisation de ces objectifs soit contrôlée par des indicateurs de performance. Si toutes les agences étaient bien conscientes du besoin de disposer d'un ensemble ciblé d'indicateurs pour suivre la progression de leurs activités, aucune d'entre elles n'avait encore mis en place un tel dispositif de suivi au niveau de son conseil d'administration.

- 23.** La plupart des agences²² avaient adopté un système de tableau de bord pour piloter l'exécution de leur programme de travail. Les tableaux de bord faisaient le plus souvent l'objet d'un suivi régulier de la part d'un comité de direction regroupant les principaux cadres de l'agence. Les données figurant dans les tableaux de bord étaient en général produites par des dispositifs de suivi de l'exécution des tâches et projets individuels des programmes de travail. Deux agences²³ avaient retenu la méthode dite du *Balanced scorecard*²⁴ mais la mise en œuvre de cette dernière y était encore balbutiante (voir encadré 6).
- 24.** Les dispositifs de suivi décrits au paragraphe précédent n'étaient pas tous complets. En pratique, il n'était pas aisé d'évaluer les ressources humaines effectivement allouées à une tâche particulière faute de système d'enregistrement du temps consacré par les agents à l'exécution des tâches du programme de travail. Certains de ces dispositifs s'avéraient utiles pour répartir les tâches et projets entre les différents services mais, comme ils n'étaient ensuite pas tenus à jour dans des délais raisonnables, leur utilité pour le suivi de l'avancement des projets au jour le jour demeurait réduite. Une seule agence²⁵ avait mis en place un système intégré et complet de gestion de son programme de travail qui pourrait s'avérer transposable à d'autres agences (voir encadré 7).

²² AEE, EMEA, EMSA, ENISA, EU-OSHA, Eurofound, Frontex.

²³ AEE, Eurofound.

²⁴ Aussi appelée méthode Kaplan Norton, elle relie les objectifs stratégiques à la gestion opérationnelle en général sous quatre angles différents, par exemple: gestion financière, satisfaction des tiers, fonctionnement interne et valorisation des ressources (humaines et matérielles).

²⁵ AEE.

ENCADRÉ 6

BALANCED SCORECARD — FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL (EUROFOUND)

Eurofound a récemment mis en place un système de suivi de ses activités selon la technique du *Balanced Scorecard*. Ce système vise à cerner le fonctionnement effectif des services sous diverses perspectives et à apprécier les progrès enregistrés au travers d'indicateurs de performance. L'utilisation d'indi-

cateurs permet une mesure des progrès au regard des buts et objectifs et ce faisant une appréciation de l'efficacité de la stratégie opérationnelle engagée par l'agence. Une fois complètement déployé, ce système devrait s'avérer un instrument précieux de suivi de la gestion.

- 25.** La présence intermittente dans les agences de l'auditeur interne prévu par l'article 185, paragraphe 3, du règlement financier général²⁶ avait conduit plusieurs d'entre elles à mettre en place leur propre fonction permanente d'audit interne. Ces décisions étaient encore trop récentes pour avoir eu un impact significatif sur l'organisation des agences et notamment pour instaurer des systèmes structurés de suivi de leurs programmes de travail dans la perspective d'une gestion financière axée sur les résultats.

PERTINENCE DES INDICATEURS

- 26.** Les indicateurs, quantitatifs ou qualitatifs, peuvent caractériser les moyens mobilisés, les travaux exécutés, les résultats obtenus et l'impact des programmes engagés. Les agences employaient pour leur programmation annuelle des indicateurs de mobilisation de ressources (intrants) et de volumes des travaux (produits). Dans aucun cas il ne s'était agi d'indicateurs mesurables d'effets ou d'impact²⁷. Ainsi, lorsque les agences avaient tenté de caractériser les effets et l'impact de leurs actions, elles s'étaient avérées réticentes à l'idée de recourir à des indicateurs quantitatifs²⁸. Elles avaient favorisé des indicateurs qualitatifs²⁹ qui, fondés sur des jugements plus subjectifs, s'avèrent d'une utilisation souple. Cependant, même dans de tels cas, la qualité et la signification des indicateurs dépendaient très largement de la clarté et de la précision des objectifs poursuivis, ce qui est encore un domaine où de sérieux progrès demeurent possibles (voir point 12).

²⁶ L'article 185, paragraphe 3 du règlement financier applicable au budget général prévoit que l'auditeur interne de la Commission exerce à l'égard des organismes décentralisés les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission. À ce titre, l'auditeur interne de la Commission a entrepris des audits approfondis de l'application des standards de contrôle interne par les agences.

²⁷ Le guide de la Commission «Activity Based Management and Strategic Planning and Programming — October 2004» fournissait des exemples de tels indicateurs.

²⁸ Par exemple: proportion des avis rendus dans un délai prescrit, nombre de contrôles exécutés au cours d'une période par rapport aux objectifs préalablement fixés ou taux de croissance de consultation des informations mises à disposition sur les sites internet.

²⁹ Par exemple: satisfaction des parties prenantes, contribution à l'élaboration des politiques sectorielles communautaires, pertinence des analyses de risques.

ENCADRÉ 7

SYSTÈME DE CONTRÔLE DE GESTION — AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT (AEE)

Afin de piloter sa performance, l'agence a construit un système intégré de contrôle de sa gestion (*Management Plan System*) qui relie diverses applications informatiques de gestion: i) les applications financières qui informent sur le degré d'utilisation des crédits d'engagement et de paiement; ii) l'application de gestion du cycle des carrières qui permet de confirmer la cohérence entre les descriptions de postes; les performances individuelles et l'engagement de mesures correctrices; iii) le système d'enregistrement des temps de travail; iv) le système de pilotage des publications qui relie chaque produit à une action du programme de travail. Le système intégré ainsi mis en place permet à la direction de suivre l'avancement des projets de l'agence et l'utilisation des ressources en temps réel.

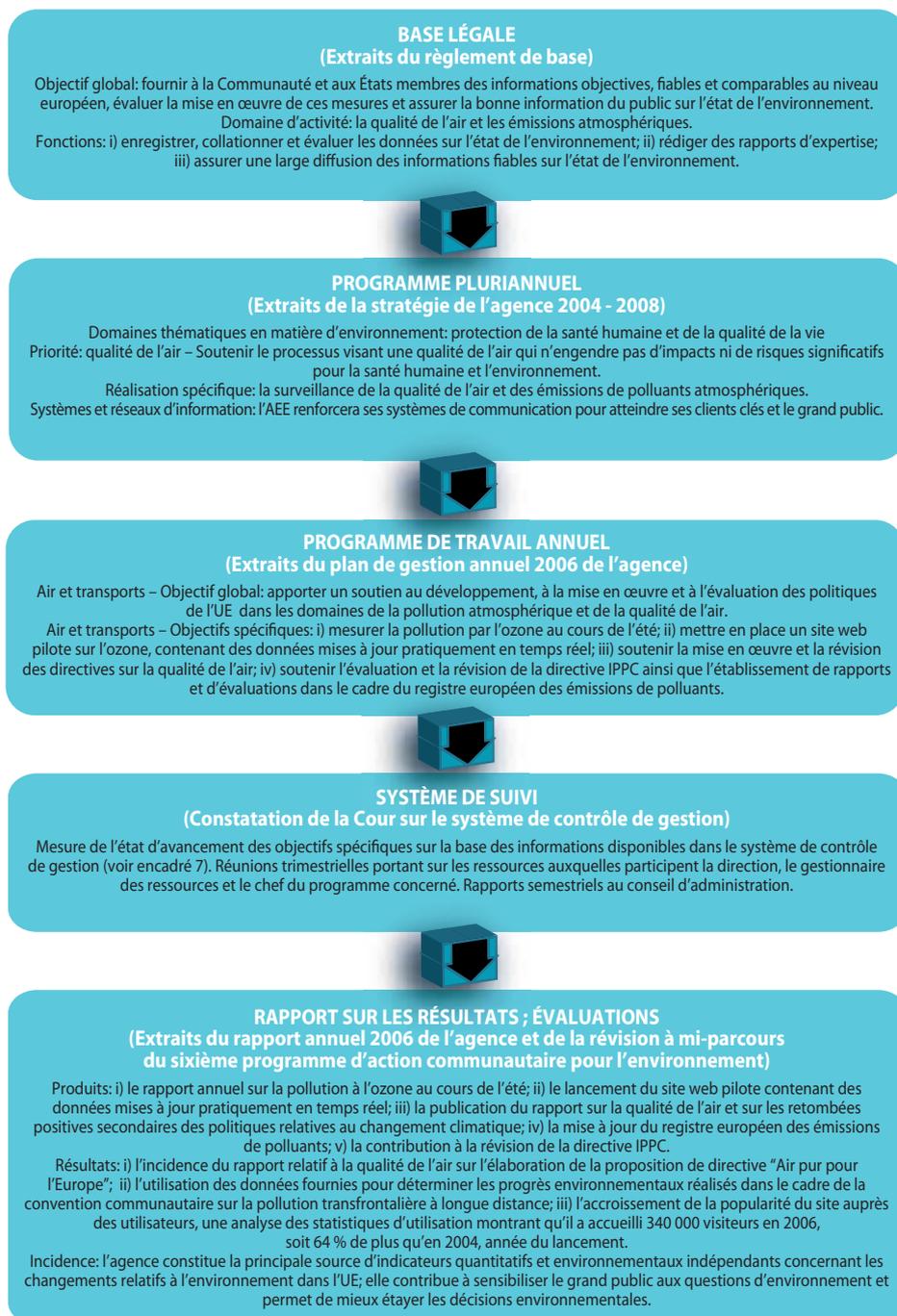
- 27.** La question des indicateurs est étroitement liée à l'existence de données de base pertinentes dont la mise à jour ne demande pas d'efforts disproportionnés. Les travaux d'identification de telles données demeuraient encore réduits. Par ailleurs, les indicateurs annoncés dans les programmes de travail ne faisaient pas systématiquement l'objet d'un suivi. ³⁰ AEE, EFSA, EU-OSHA.
- 28.** Trois agences³⁰ avaient entrepris un travail de réflexion pour mettre en place des indicateurs de performance orientés vers les résultats et souhaitaient parvenir à une phase pilote de mise en place au cours de l'exercice 2008. Or, s'il est assez aisé de faire rapport sur les moyens mobilisés ou les travaux accomplis dans un cadre annuel, il l'est beaucoup moins de le faire sur les effets ou l'impact car la période d'un an s'avère souvent trop courte pour bon nombre d'actions. À cet égard, il convient de souligner l'importance des évaluations ex ante et des programmes pluriannuels (voir point 12).

COMPTES RENDUS ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

- 29.** Les rapports annuels doivent fournir un aperçu précis et complet des activités conduites, des ressources mobilisées et des résultats enregistrés. La Cour a évalué la qualité des rapports fournis en tant qu'instruments de mesure de l'avancement des travaux au regard des objectifs des programmes de travail. Elle a en outre analysé l'étendue et la portée des évaluations internes et externes ainsi que les mesures correctrices préconisées. La figure 3 illustre les diverses étapes d'un processus de gestion orienté vers la recherche de résultats, dont l'aboutissement se traduit par un rapport d'activités et des évaluations.

FIGURE 3

EXEMPLE D'UN PROCESSUS DE GESTION EN VUE D'OBTENIR DES RÉSULTATS — AGENCE EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT



RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS

- 30.** Le règlement financier-cadre des agences (article 40) précise que l'ordonnateur rend compte au conseil d'administration de l'exercice de ses fonctions sous la forme d'un rapport annuel d'activités, accompagné des informations financières et de gestion. Ce rapport indique les résultats obtenus par rapport aux objectifs qui avaient été fixés ainsi que l'utilisation des ressources allouées. Ainsi, cette disposition montre bien que l'obligation de rendre compte doit porter sur les résultats obtenus au regard des objectifs. Toutes les agences ont déposé comme prévu des rapports d'activités à l'appui de leurs comptes de fin d'exercice et les ont soumis à leurs conseils d'administration. Certains de ces rapports³¹ faisaient même l'objet d'une diffusion particulière à l'intention du grand public³².
- 31.** Pour la plupart, les rapports faisaient état des activités poursuivies au cours de l'exercice. Les explications portaient essentiellement sur la nature et l'ampleur de ces activités et parfois sur le volume des ressources mobilisées. La question des résultats obtenus au regard des objectifs comme celle de l'impact de l'action de l'agence n'y étaient que rarement abordées (voir encadré 8).
- 32.** La transparence du rapport d'activités exigerait que son articulation suive celle du programme de travail auquel il se rapporte. Cinq agences soumises à l'audit avaient suivi ce schéma³³.

³¹ AEE, EFSA, EMSA, ENISA, EU-OSHA, Eurofound.

³² L'obligation de rendre compte concerne aussi la diffusion des connaissances. À cette fin, chaque agence utilise les possibilités offertes par l'internet. Néanmoins, les difficultés rencontrées pour assurer aux sites internet des agences le multilinguisme nécessaire à une consultation dans tous les États membres font obstacle à la valorisation de toutes les informations qu'ils contiennent.

³³ AEE, EMEA, EMSA, EU-OSHA, Eurofound.

ENCADRÉ 8

SYSTÈME DE RECENSEMENT DE L'IMPACT DES ACTIONS — FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL (EUROFOUND)

Le principal objectif poursuivi par la fondation est de « contribuer » à l'élaboration des politiques communautaires dans le domaine des conditions de vie et de travail. Il s'agit de fournir une information ciblée, des données fiables et des analyses pertinentes à un ensemble d'instances de décision. La fondation a élaboré un système de suivi de l'information qu'elle fournit. Ce système tend à évaluer l'utilisation des informations qu'elle adresse aux instances cibles

et leur impact sur le processus de décision au plan des institutions communautaires et des partenaires sociaux. Sont en particulier mesurées, l'utilisation directe des résultats de la fondation par le Parlement européen et la participation de la fondation aux étapes préliminaires du processus de prise de décisions. Les conclusions tirées de ce système de recensement d'impact sont particulièrement bien décrites dans le rapport annuel de la fondation.

- 33.** Les conseils d'administration semblaient se satisfaire de cette application partielle des dispositions réglementaires. Ils n'avaient pas encore demandé qu'il soit fait rapport sur la base des objectifs fixés dans les programmes pluriannuels pour obtenir un aperçu en perspective des résultats enregistrés. D'une façon générale, en s'appuyant sur les seuls rapports qui leur ont été soumis, les conseils d'administration des agences n'ont pu cerner de manière précise ni les effets, ni l'impact des travaux des agences. Ils ont obtenu en revanche une image assez fidèle du niveau d'activité.
- 34.** Dans la plupart des rapports, faute d'un budget présenté par activités, le rapprochement entre activités réelles et exécution budgétaire s'est avéré difficile, sinon impossible. Les lignes directrices établies par la Commission à l'intention des ordonnateurs en matière de rapports d'activités n'avaient pas été transposées par les agences. Bien que ce rapprochement soit un élément clé de la gouvernance des agences, les conseils d'administration n'avaient pas adopté d'orientations claires quant aux informations qu'ils attendaient de la part de la direction pour s'assurer de la poursuite effective des objectifs fixés dans les programmes de travail.

ÉVALUATIONS

- 35.** Le règlement financier-cadre des agences (article 25, paragraphe 4) leur impose de procéder à une évaluation régulière ex post de leurs programmes et actions. Les évaluations s'avèrent en pratique sources de diagnostics utiles pour la mise à jour périodique des stratégies ainsi que pour l'organisation des services. Certains règlements de base exigent des agences une première évaluation trois ou cinq ans après leur mise en place, puis des évaluations à intervalles réguliers. Les agences ont toujours respecté ces dispositions et les évaluations ont été produites dans les délais.
- 36.** Toutefois, les premières évaluations n'ont abordé, pour l'essentiel, que les questions de démarrage (installation, organisation, recrutements). Le calendrier imposé par les règlements de base ne tient en effet pas assez compte du fait qu'une agence atteint difficilement son rythme de croisière avant la fin de sa deuxième année d'existence. Il faut alors attendre une seconde évaluation pour que les questions de résultats soient traitées.

- 37.** Les agences ont entrepris le plus souvent elles-mêmes des évaluations internes de leurs projets et ont demandé à des intervenants externes des évaluations sur l'ensemble de leurs activités pour une période donnée (voir encadré 9). La plupart des évaluations externes avaient été commanditées par les agences elles-mêmes. Dans une même agence³⁴, certains consultants avaient procédé à des évaluations successives. Ces situations n'étaient pas sans risque pour l'indépendance de jugement des évaluateurs.
- 38.** Les conclusions des huit évaluations examinées³⁵ étaient globalement positives mais déplorait généralement l'absence de précision des objectifs poursuivis et le défaut d'indicateurs de performances. Ainsi, pour en apprécier les résultats et combler l'absence de données internes, les évaluateurs avaient souvent procédé par enquêtes auprès des parties concernées par les interventions des agences.

³⁴ EU-OSHA.

³⁵ AEE (1), EFSA (1), EMEA (1), ENISA (2), EU-OSHA (1), Eurofound (2). EMSA et Frontex n'avaient pas encore fait l'objet d'évaluations externes.

ENCADRÉ 9

ÉVALUATION PAR ÉTALONNAGE — AGENCE EUROPÉENNE DES MÉDICAMENTS (EMEA)

L'agence appartient au réseau BEMA (*Benchmarking of European Medicines Agencies*) dont la mission est de contribuer au développement d'un système de niveau mondial d'excellence pour la régulation des produits pharmaceutiques en s'appuyant sur les meilleures pratiques du secteur. Il repose sur la volonté d'améliorer les performances de chacun en mettant à profit la comparaison des savoir-faire et la formation mutuelle. En utilisant une grille d'évaluation commune, chaque agence a entrepris son auto-évaluation en se mesurant selon 12 critères clés de performance et 44 indicateurs spécifiques couvrant ses activités principales. Une équipe de trois

évaluateurs provenant d'autres agences du réseau a ensuite répété l'évaluation en appliquant les mêmes indicateurs ce qui a permis d'identifier les domaines dans lesquels l'agence se situait au-dessous de la moyenne. Ces domaines ont ensuite fait l'objet de plans de remise à niveau en fonction de trois degrés de priorités (haut, moyen, faible). Le dernier exercice d'évaluation a eu lieu en 2006. L'agence se situant au-dessus de la moyenne, aucune remise à niveau n'a été nécessaire. Ce type d'approche permet de renforcer les réseaux thématiques regroupant une agence communautaire et les agences nationales.

- 39.** La correspondance entre programme pluriannuel et évaluation d'ensemble n'était guère établie, ce qui limitait la portée de tels exercices dans la mesure où le rapprochement entre objectifs et résultats demeurait largement intuitif (voir point 26). Dans tous les cas, les rapports d'évaluation avaient été examinés par les organes d'administration des agences. Toutefois, la mise en place de plans d'action visant à mettre en œuvre des mesures correctrices en réponse aux conclusions des évaluateurs n'avait pas été systématiquement exigée par les conseils d'administration.
- 40.** En septembre 2003, une «métaévaluation des agences» a été publiée par la Commission à partir des évaluations externes disponibles à l'époque. Les conseils d'administration des agences n'avaient pas demandé l'examen systématique des recommandations d'ensemble formulées à cette occasion en dépit de leur pertinence.

³⁶ La Commission a par exemple recommandé la mise en place par chaque agence d'un plan pluriannuel en matière de politique du personnel, Sec Gen C(2005) 5304.

³⁷ Article 71, paragraphe 2, du règlement financier-cadre des agences.

³⁸ Voir la métaévaluation de 2003 produite à partir des évaluations externes disponibles à l'époque.

³⁹ COM(2005) 59 Projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation. L'examen au fond de ce document est ajourné par le Conseil depuis 2006.

RÔLE DE LA COMMISSION

- 41.** Plusieurs services de la Commission interviennent auprès des agences: les directions générales de rattachement pour la partie sectorielle, la direction générale du budget pour la partie financière et la direction générale de l'administration³⁶ pour toutes les questions touchant les ressources humaines. Le service d'audit interne de la Commission exerce à l'égard des organismes communautaires les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission³⁷ et appuie ses examens sur les mêmes standards de contrôle interne (voir point 25). Enfin, une unité chargée des questions institutionnelles traite, au secrétariat général, de la problématique des relations entre les agences et la Commission.
- 42.** Les agences rencontraient des difficultés à utiliser les services proposés par la Commission s'agissant de la gestion par activité et du suivi des résultats par rapport aux objectifs. Cette situation avait pour conséquence que les agences dans leur ensemble n'étaient pas en mesure de valoriser les meilleurs systèmes de gestion qu'elles pourraient utiliser, étant donné que nombre d'entre elles sont trop petites pour déterminer et développer les solutions de gestion les mieux adaptées à leurs besoins.
- 43.** La Commission joue également un rôle dans l'appréciation des résultats des agences. Les directions générales de rattachement sont d'abord les bénéficiaires des travaux des agences dont elles peuvent juger la valeur ajoutée. Ensuite, la Commission prend des initiatives afin d'évaluer³⁸ le système des agences et en proposer, le cas échéant, l'amélioration³⁹. Toutefois, lors de son audit, la Cour n'a pas obtenu la preuve de ce que les représentants de la Commission dans les conseils d'administration des agences ont demandé l'examen systématique des recommandations d'ensemble formulées dans la métaévaluation (voir point 40).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 44.** L'un des objectifs clés de la grande réforme administrative et financière de l'Union européenne⁴⁰ a été d'en orienter la gestion vers la recherche des résultats au travers d'une refonte du cycle de programmation stratégique et de l'introduction de la gestion budgétaire par activités. Les agences se situaient encore en retrait par rapport aux objectifs de la réforme quant à la mise en place de systèmes de gestion orientés vers l'obtention de résultats.

⁴⁰ «Réforme de la Commission», COM(2000) 200 final du 5.4.2000.

LES AGENCES ONT-ELLES PLANIFIÉ LEURS ACTIVITÉS DE MANIÈRE SUFFISANTE, EN SE FIXANT DES OBJECTIFS PRÉCIS ET MESURABLES?

- 45.** Les insuffisances de la programmation ne favorisaient pas l'appréciation effective des résultats au regard des objectifs.
- 46.** La programmation pluriannuelle axée sur des objectifs de résultats restait peu répandue dans les agences. Les objectifs poursuivis étaient trop souvent formulés de façon imprécise et leur articulation avec les priorités des politiques sectorielles communautaires n'était pas assurée. Il s'avérait ainsi difficile d'établir avec l'autorité de décharge le dialogue nécessaire à la transparence et à la qualité de l'action publique (voir points 1 à 9).
- 47.** Lorsqu'il existait des programmes pluriannuels, les stratégies qui les sous-tendaient ne reposaient pas sur des évaluations ex ante explicites justifiant le choix des priorités retenues. Ce faisant, les objectifs n'étaient pas toujours accompagnés d'indicateurs susceptibles de jalonner dans le temps les résultats obtenus ainsi que leur impact au plan des stratégies communautaires sectorielles (voir points 12 et 13).

- 48.** Les programmes annuels ne relient pas assez les actions à entreprendre avec les ressources à mobiliser. Bien que ces programmes de travail aient suivi un processus de préparation et d'adoption parallèle à celui des budgets, ils ne constituaient pas les bases d'une gestion opérationnelle transparente faute d'indication du coût anticipé des actions prévues (voir points 14 à 18).
- 49.** L'absence généralisée de budget par activités constituait un frein sérieux à l'instauration d'une culture de la performance alors qu'il s'agit d'un instrument de base nécessaire à la transparence de la gestion (voir points 19 et 20).

RECOMMANDATIONS

- 1.** Il conviendrait que les agences produisent une transposition de leur stratégie en un programme de travail pluriannuel assorti d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance correspondant aux exigences de leur standard de contrôle interne relatif au contrôle de la performance sur base d'objectifs et d'indicateurs.
- 2.** Les agences devraient recourir de façon systématique aux évaluations ex ante pour structurer leurs objectifs et les étapes de leur programmation pluriannuelle.
- 3.** C'est dans le cadre de la programmation pluriannuelle qu'il conviendrait de définir des indicateurs de résultat (effets et impact) tandis que les indicateurs d'activité (volume et calendrier des intrants et produits) seraient réservés à la planification annuelle.
- 4.** Dans un souci de clarté de leur programmation et de transparence de leur gestion, il conviendrait que les agences présentent leurs budgets en fonction de la destination des dépenses selon le système ABB/ABM, suivant les pratiques de la Commission à cet égard.

LES AGENCES ONT-ELLES MIS EN PLACE DES INSTRUMENTS SOLIDES DE SUIVI DE LEURS ACTIVITÉS?

- 50.** Les instruments de suivi ne permettaient pas encore d'obtenir la transparence nécessaire à un pilotage continu de la performance.
- 51.** Des dispositifs de tableaux de bord avaient été mis en place dans toutes les agences ce qui témoignait d'un souci de pilotage de la part des équipes de direction. Ces dispositifs demeuraient toutefois encore insuffisants et les expériences enregistrées n'avaient pas été assez partagées entre les agences. Il n'apparaît pas que la mise en place d'instruments de suivi ait été une priorité généralisée des organes d'administration des agences (voir points 22 et 24).
- 52.** Si les indicateurs de mobilisation de ressources et de volume d'activité étaient assez répandus, ce n'était pas le cas des indicateurs d'effets et d'impact (voir points 26 à 28).

RECOMMANDATIONS

- 5.** Les agences devraient mettre en place des instruments de contrôle de gestion reliés à leurs programmes de travail et à leurs budgets.
- 6.** De tels instruments devraient garantir le recensement de toutes les ressources mobilisées.
- 7.** L'expérience acquise par certaines d'entre elles pourrait avantageusement être mise à profit par d'autres.
- 8.** Les indicateurs retenus devraient permettre la mesure tant des moyens mobilisés et des travaux exécutés que des résultats obtenus en termes d'effets et d'impact.

LES AGENCES ONT-ELLES BIEN RENDU COMPTE DE LEURS ACTIVITÉS ET FAIT PROCÉDER À DES ÉVALUATIONS PERTINENTES DE LEURS RÉSULTATS?

- 53.** L'obligation de rendre compte a toujours été respectée mais l'appréciation des résultats effectifs a été affectée par les insuffisances de la programmation.
- 54.** Les rapports d'activités déposés par les directeurs revêtaient trop souvent un caractère descriptif. Ils exposaient davantage la nature et l'ampleur des travaux que les résultats obtenus par rapport aux objectifs. Il était rare que ces rapports fournissent un aperçu des obstacles rencontrés et des répercussions possibles sur les programmes à venir (voir points 30 à 32).
- 55.** Les organes d'administration n'ont pas toujours joué de rôle moteur dans la mise en place d'une culture des résultats et leur absence de relations avec l'autorité de décharge ne les a pas incités à s'engager dans cette voie (voir point 33).

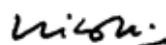
RECOMMANDATIONS

- 9.** Au-delà d'une description des actions entreprises, les rapports d'activités devraient fournir une appréciation des progrès enregistrés par rapport aux objectifs fixés dans les programmes pluriannuels en utilisant les indicateurs de performance de ces derniers.
- 10.** Ces rapports devraient également donner une indication des inflexions à apporter le cas échéant aux programmes, eu égard aux situations rencontrées en pratique.
- 11.** Des lignes directrices devraient être données par les organes d'administration pour que les rapports deviennent de véritables instruments de gouvernance.

- 56.** Les évaluations internes de projets ont permis le plus souvent aux équipes de direction de tirer les enseignements des expériences du travail de terrain. Des évaluations d'ensemble confiées à des experts externes ont été régulièrement entreprises par toutes les agences. Leurs résultats étaient globalement positifs mais la plupart d'entre elles souffraient des faiblesses de la programmation pluriannuelle et de l'absence de données de base relatives aux objectifs poursuivis. Le fait qu'elles aient été organisées par les agences elles-mêmes sans autre participation externe (comme celle de la Commission) a entraîné des risques pour l'indépendance de jugement des experts (voir points 35 à 40).

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 5 juin 2008.

Par la Cour des comptes

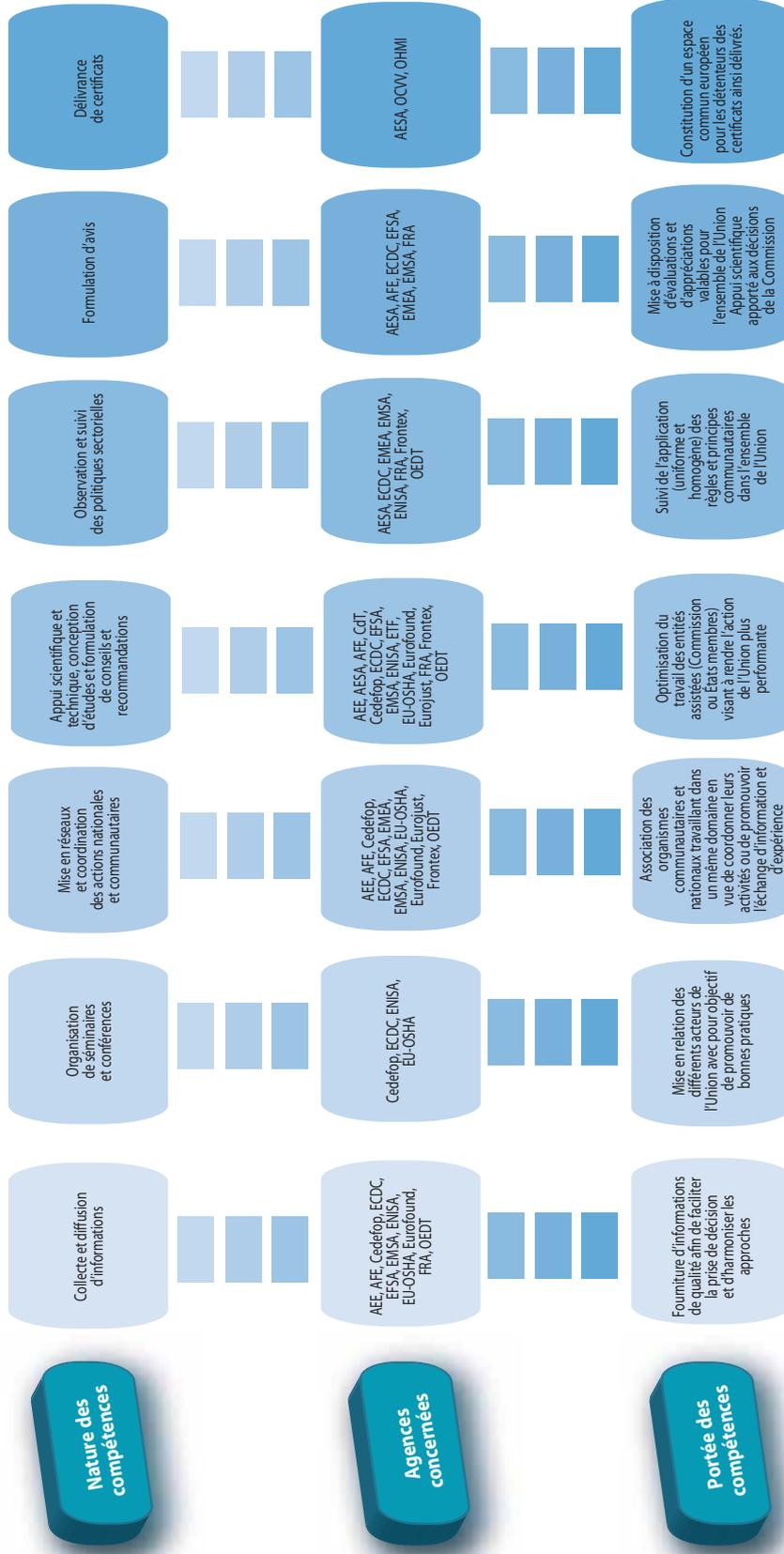


Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

RECOMMANDATIONS

- 12.** Il conviendrait de relier le rythme des évaluations périodiques d'ensemble à ceux des programmes pluriannuels et des évaluations ex ante qui les sous-tendent. Ce faisant, les indicateurs de performance arrêtés dans les programmes pluriannuels pourraient servir de jalons à l'heure des évaluations ex post.
- 13.** Pour des raisons d'indépendance et de cohérence, il serait opportun d'associer la Commission à la conduite des évaluations d'ensemble périodiques.
- 14.** Les résultats de ces évaluations devraient faire l'objet d'une communication à l'autorité de décharge selon un calendrier prédéterminé.
- 15.** À cette occasion, le directeur de l'agence devrait être appelé à présenter les conclusions qu'il tire de l'évaluation périodique.

COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LES AGENCES DE L'UNION¹



¹ La description des tâches et objectifs de chaque agence mentionnée dans cette annexe est disponible dans le rapport de la Cour sur les comptes annuels de ces organismes au titre de l'exercice 2006 (JO C 309 du 19.12.2007).

**AGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE RÉGIÉS PAR L'ARTICLE 185 DU RÈGLEMENT FINANCIER
ET CONCERNÉES PAR L'AUDIT DE LA COUR**

PRINCIPALES DONNÉES

	Agences et autres organismes décentralisés de l'Union européenne	Acronyme	Siège	Année de création	Budget (en millions d'euros) (2007)¹	Emplois autorisés (2007)
1	Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information	ENISA	Héraklion	2003	8,3	44
2	Agence européenne de la sécurité aérienne	AESA	Cologne	2002	72,1	467
3	Agence européenne des médicaments	EMA	Londres	1993	163,1	441
4	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures	Frontex	Varsovie	2005	42,2	49
5	Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail	EU-OSHA	Bilbao	1995	14,9	42
6	Agence européenne pour la sécurité maritime	EMSA	Lisbonne	2002	48,2	153
7	Agence européenne pour l'environnement	AEE	Copenhague	1990	35,1	116
8	Agence ferroviaire européenne	AFE	Lille-Valenciennes	2003	16,6	116
9	Autorité européenne de sécurité des aliments	EFSA	Parme	2002	52,2	300
10	Centre européen de prévention et de contrôle des maladies	ECDC	Stockholm	2005	28,9	90
11	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle	Cedefop	Thessalonique	1975	17,4	97
12	Fondation européenne pour la formation	ETF	Turin	1990	21,5	100
13	Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	Eurofound	Dublin	1975	20,2	94
14	Observatoire européen des drogues et des toxicomanies	OEDT	Lisbonne	1993	14,4	82
	Total				555,1	2 191

¹ Crédits de paiements.



RÉPONSES
DE LA COMMISSION
ET DES AGENCES
AU RAPPORT SPÉCIAL
DE LA COUR
DES COMPTES
«AGENCES DE L'UNION —
OBTENIR DES RÉSULTATS»

II.

Agences: Les agences concernées se félicitent du rapport d'audit relatif à l'évaluation de la bonne gestion financière réalisée auprès des agences de régulation, considérant que les questions qui y sont abordées sont constructives et importantes. Les observations formulées ont pu être utiles à tous les intéressés.

Le principe de bonne gestion financière soumis au contrôle de la Cour des comptes est applicable à toutes les agences, mais il convient de préciser que, en raison de la complexité des activités de chaque agence, il est plus ou moins aisé de fournir une assurance quant à la bonne gestion financière.

IV.

Agences: Certaines agences procèdent actuellement à des évaluations ex ante. Toutefois, ces évaluations n'ont pas la même ampleur pour toutes les agences et doivent principalement porter sur celles qui gèrent des programmes plutôt que sur celles qui interviennent en tant qu'autorité.

S'agissant de la programmation pluriannuelle, certaines agences ont déjà mis en œuvre un programme pluriannuel. Pour d'autres, la mise en œuvre est en cours. Même si le degré de mise en œuvre varie, toutes ces agences savent que la mise en œuvre d'un programme pluriannuel précis est essentielle. Un programme pluriannuel est aussi étroitement lié aux budgets disponibles.

V.

Commission: Les programmes adoptés pour l'année 2008 donnent des indications plus précises sur les ressources à mobiliser au titre des différentes actions et sur les résultats attendus.

Agences: Les programmes de travail annuels sont présentés aux conseils d'administration pour examen et adoption. Ce processus d'adoption est un élément clé de l'environnement de contrôle/gouvernance du programme de travail.

VI.

Agences: Étant donné que la taille et les ressources disponibles des agences varient, il faut prendre en compte des considérations de proportionnalité pour la mise en œuvre des mécanismes et des contrôles susceptibles d'aider au suivi. Même si le degré de mise en œuvre varie, toutes les agences savent que la mise en œuvre d'outils de suivi efficaces est essentielle et elles s'efforcent d'améliorer ces outils.

Commission: La Commission offre aux agences une assistance relative à la gestion par activité, mais elle est consciente de la difficulté de les y sensibiliser. Dans sa récente communication au Parlement européen et au Conseil intitulée «Agences européennes — Orientations pour l'avenir ⁽¹⁾», la Commission a exprimé cette préoccupation en indiquant qu'elle révisera ses procédures internes dans ses relations vis-à-vis des agences.

VII.

Commission: Depuis le budget 2008, plusieurs agences disposent des indicateurs de performance exigés par la réglementation financière. Par ailleurs, certaines agences ont, depuis 2007, entamé la présentation d'un budget et d'une gestion par activité, ce qui les conduit à mieux expliciter les buts qu'elles se proposent d'atteindre.

IX.

Agences: Le degré de précision dans la définition des objectifs dépend en partie des règlements de base et varie d'une agence à l'autre.

X.

Agences: En ce qui concerne la réalisation des objectifs annuels, les agences s'efforcent d'améliorer les outils de compte rendu, notamment le rapport annuel d'activités. Ces rapports sont examinés et adoptés par les conseils d'administration respectifs.

¹ COM(2008) 135 final.

INTRODUCTION

3.

Agences: Le règlement financier-cadre s'aligne ici sur le règlement financier général; il ne prévoit pas de dispositions plus détaillées ou plus contraignantes sur, par exemple, la programmation, la fixation d'objectifs ou l'évaluation grâce à des indicateurs. Des dispositions plus détaillées concernant la programmation, la fixation d'objectifs ou l'évaluation grâce à des indicateurs peuvent en outre être établies dans les actes de base créant les agences.

9.

Agences: Les agences sont pleinement conscientes de l'importance du plan pluriannuel. Certaines d'entre elles ont établi un programme pluriannuel même s'il n'était pas explicitement exigé par leur règlement de base.

Par exemple, à la suite de l'audit de la Cour:

- i) La stratégie 2009-2013 de l'EU-OSHA mentionne les résultats escomptés, et les travaux en cours de l'évaluation d'impact/ex ante sont précisément axés sur la manière dont les progrès peuvent se mesurer dans l'obtention de ces résultats.
- ii) Pour Frontex [règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil], le projet de programme de travail pour 2009 présenté par le conseil d'administration Frontex au début de 2008 prévoit l'adoption d'une approche pluriannuelle à l'avenir.
- iii) L'EMEA a établi sa feuille de route, en exposant sa stratégie à long terme, ses objectifs à moyen et à long terme et ses principales actions. Elle lancera en outre au cours de 2008 le processus d'élaboration de la feuille de route jusqu'à 2015.
- iv) À partir de 2008, l'ENISA met en œuvre une approche de programmation pluriannuelle sous la forme de programmes thématiques pluriannuels.

11.

Agences: Les agences travaillent sur une programmation pluriannuelle et, le cas échéant, coopèrent étroitement avec la Commission, les États membres et les parties concernées.

12.

Agences: La plupart des agences procèdent actuellement à des évaluations ex ante. Toutefois, ces évaluations n'ont pas la même ampleur pour toutes les agences et doivent porter sur les agences qui gèrent des programmes plutôt que sur celles qui interviennent en tant qu'autorité.

13.

Commission: Les lignes directrices sur la politique du personnel dans les agences de régulation prévoient que chaque agence élabore chaque année un plan pluriannuel (glissant) en matière de politique du personnel, dont le contenu standard a été établi par les services de la Commission avec les agences. Le plan en matière de politique du personnel doit contenir la description des postes déjà existants ou nouveaux dans le tableau des effectifs, ainsi que l'attribution de tâches à ces postes. Les agences de régulation prévoient également dans leurs plans en matière de politique du personnel l'analyse des types de tâches attribuées aux types de postes dans le tableau des effectifs (tâches principales, d'appui, permanentes, temporaires, postes de fonctionnaires à long ou à court terme, agents temporaires ou contractuels).

En 2007, l'autorité budgétaire a demandé que les plans en matière de politique du personnel soient joints aux documents de la procédure budgétaire.

15.

Agences: Une cohérence accrue et un lien plus étroit entre le programme de travail pluriannuel et le programme de travail annuel permettraient de mieux comparer les données d'une année à l'autre. Cependant, comme l'environnement est dynamique, certaines agences sont confrontées à des missions nouvelles et sensiblement différentes. Elles doivent constamment actualiser et adapter leurs plans. Cet exercice aura surtout pour effet d'accroître la transparence pour les agences qui travaillent dans un environnement plus stable.

16.

Agences: La plupart des agences contrôlées procèdent régulièrement à un exercice d'analyse de risque. Cela montre qu'elles savent combien il est important d'avoir recours à une analyse de risque lors de l'élaboration du programme annuel même s'il peut exister une certaine marge d'amélioration.

17.

Agences: Les agences s'efforcent d'inclure dans le programme de travail annuel la totalité des activités qu'elles envisagent de mener à bien chaque année. Néanmoins, une certaine flexibilité doit être autorisée afin de pouvoir faire face à des demandes ad hoc imprévues (conseil scientifique ou évaluation de risque). Le conseil d'administration est tenu informé de ces demandes au moins sur une base annuelle dans le rapport annuel d'activités et, dans certains cas, tout au long de l'exercice dans le rapport régulier établi par le directeur exécutif pour le conseil d'administration.

18.

Agences: Pleinement conscientes de l'importance des objectifs, les agences continueront à rechercher, dans la mesure du possible, un degré de précision cohérent.

19.

Agences: Les agences reconnaissent l'intérêt du budget par activité (ABB ou EBA, établissement du budget par activités) en tant qu'outil permettant une meilleure gestion financière. C'est pourquoi certaines agences ont décidé de présenter un budget ABB. Il s'agit cependant d'un processus assez récent qui doit encore être consolidé et discuté lors de la prochaine procédure budgétaire.

22.

Agences: Les méthodes de suivi et de compte rendu varient d'une agence à l'autre, et leur développement se poursuit. Dans la plupart des cas, les conseils d'administration sont informés au moins chaque année, voire plus fréquemment dans certains cas.

23.

Agences: Toutes les agences ont mis en œuvre des outils permettant le suivi de la mise en œuvre de leurs activités. Ces outils font l'objet d'évaluations et d'améliorations constantes.

24.

Agences: Dans la perspective d'une amélioration constante des outils de suivi, l'idée est de partager, s'il y a lieu, les meilleures pratiques entre les agences et d'acquérir de nouveaux outils si nécessaire. Certaines agences mettent à présent en œuvre des outils spécifiques d'enregistrement du temps.

25.

Commission: Le service d'audit interne (SAI) a reçu les ressources nécessaires pour remplir les obligations actuelles que lui impose l'article 185 du règlement financier. En 2007, des audits ont été réalisés dans toutes les agences de régulation en activité relevant des compétences du SAI. Des audits des agences ayant démarré leurs activités en 2007 sont prévus pour 2008.

Agences: Cependant, les petites agences ne peuvent pas nécessairement se permettre de disposer d'un contrôleur interne ou d'un auditeur interne à temps complet.

26.

Agences: À la suite de l'audit de la Cour, certaines agences envisagent à présent de mettre au point des indicateurs d'«effets» et d'«impact» en complément de ceux qui existent déjà. Dans ce contexte, elles apprécient toujours l'appui de la Commission européenne.

27.

Agences: La quantité des ressources et leur disponibilité, y compris les outils en place pour collecter les données, la disponibilité du personnel et le budget, ont une incidence sur les indicateurs qui sont définis et appliqués. Les agences s'efforcent constamment de mettre en œuvre et d'utiliser les indicateurs les plus appropriés.

28.

Agences: Les indicateurs de performance sont pertinents pour toutes les agences, mais les évaluations ex ante et les programmes pluriannuels ne concernent pas toutes les agences dans la même mesure.

31.

Agences: Les agences ont l'intention d'améliorer constamment leur système de suivi et de compte rendu.

33.

Agences: En effet, le rapport annuel d'activités n'est pas le seul moyen d'informer le conseil d'administration de l'impact des activités des agences. En tant qu'organes de gouvernance et conformément aux règlements de base, les conseils d'administration des agences adoptent le programme de travail annuel et sont informés de sa mise en œuvre dans le rapport annuel d'activités. Dans certains cas, le conseil d'administration est assisté par un organe consultatif, qui dispense des conseils, notamment sur la programmation annuelle et les questions budgétaires. De plus, les conseils d'administration sont à même de demander des informations supplémentaires afin de confirmer/d'étayer des éléments du compte rendu.

34.

Commission: Le conseil d'administration de chaque agence, dans lequel la Commission est en minorité, là où elle est représentée, est chargé de l'adoption de telles orientations s'il le juge approprié et de leur mise en œuvre. La Commission a l'intention de faire, dans les conseils d'administration des agences au sein desquelles elle est représentée, des propositions quant à la mise en place de bonnes pratiques administratives.

Bien que les agences soient des organismes indépendants, les instructions permanentes de la Commission pour l'élaboration des rapports annuels d'activités sont néanmoins à leur disposition.

36.

Agences: Pour la plupart des agences, le choix du moment de la première évaluation est imposé par leur règlement de base.

Dans certains cas, la portée de la première évaluation ne portait pas uniquement sur les aspects de la phase de démarrage.

37.

Agences: Dans certaines agences, le conseil d'administration est impliqué dans la gestion de l'évaluation avec l'appui administratif de l'agence. Le consultant est sélectionné conformément aux procédures de passation de marchés de l'UE.

40.

Commission: À titre de suivi de cette étude, la Commission réalise, en 2008, une nouvelle métaétude similaire sur les agences décentralisées, qui est essentiellement fondée sur des constatations issues d'évaluations existantes sur les agences.

La Commission a également fourni à l'autorité budgétaire un document de synthèse fondé sur les principales constatations tirées des rapports d'évaluation sur diverses agences ⁽²⁾.

42.

Commission: Les agences sont des organes communautaires indépendants qui rendent compte à l'autorité budgétaire et à l'autorité de décharge. Leurs conseils d'administration, dans lesquels la Commission est minoritaire (voire non représentée), sont chargés de prendre les décisions concernant les méthodes de gestion et de travail. De par leur taille relativement réduite, les agences ont, par rapport aux grandes organisations, des avantages notables en termes de concentration sur les tâches essentielles, de procédures internes et d'adaptabilité.

La Commission offre aux agences une assistance relative à la gestion par activité, mais elle est consciente de la difficulté de les y sensibiliser. Dans sa récente communication au Parlement européen et au Conseil («Agences européennes — Orientations pour l'avenir») ⁽³⁾, la Commission a exprimé cette préoccupation en indiquant qu'elle révisera ses procédures internes dans ses relations vis-à-vis des agences.

Afin de faciliter l'accès aux informations concernant les agences, un site internet commun à la Commission et aux agences de régulation a récemment été mis en place. L'objectif de ce site internet commun est de créer une bibliothèque complète et actualisée contenant des informations relatives aux agences, de promouvoir la compréhension des défis communs auxquels sont confrontées les agences qui œuvrent dans le cadre législatif de l'UE et d'améliorer en permanence le fonctionnement des agences grâce aux enseignements tirés des méthodes efficaces employées par d'autres agences.

² Lettre du 10 octobre 2007 [D(2007) réf. 1150].

³ Voir références au point VI.

43.

Commission: Dans le cadre de la récente communication mentionnée ci-dessus, la Commission mène une réflexion interne afin de coordonner à terme les prises de position de ses représentants au sein des conseils d'administration des agences dans lesquelles elle est représentée, relatives aux bonnes pratiques à mettre en place de façon transversale dans les agences. Les recommandations faites dans le cadre des évaluations font partie de ces bonnes pratiques. Le conseil d'administration de l'agence est l'organe décisionnel au sein de l'agence qui peut prendre des décisions concernant des recommandations émises dans les évaluations, y compris la métaévaluation de 2003 de la Commission.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

44.

Commission: Le processus de révision du règlement financier-cadre (RFC) des agences a été lancé par la Commission à la suite de l'adoption des modifications apportées au règlement financier général en décembre 2006. Ce n'est que maintenant (avril 2008) que ce processus est clôturé par l'autorité législative.

La version précédente du RFC était entrée en vigueur en 2003, dans le cadre de la grande refonte du règlement financier (RF), qui était lui-même entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Certaines institutions et certains organes avaient éprouvé des difficultés à mettre en œuvre cette année-là toutes les dispositions du RF révisé, comme la Cour l'a souligné, ce qui peut expliquer l'existence d'un décalage entre la Commission et les agences en ce qui concerne la mise en place de certaines pratiques de gestion.

45.

Agences: La situation est en train d'évoluer, car les nouvelles méthodes prévues sont reprises dans le RFC et dans les pratiques de certaines agences.

46.

Agences: Voir réponse au point 45.

47.

Agences: Certaines agences procèdent actuellement à des évaluations ex ante. Toutefois, les évaluations ex ante n'ont pas la même ampleur pour toutes les agences et doivent porter davantage sur les agences qui gèrent des programmes que sur celles qui interviennent en tant qu'autorité.

48.

Agences: Une cohérence accrue et un lien plus étroit entre le programme de travail pluriannuel et le programme de travail annuel permettraient de mieux comparer les données d'une année à l'autre. Cependant, comme l'environnement est dynamique, certaines agences sont confrontées à des missions nouvelles et sensiblement différentes. Elles doivent constamment actualiser et adapter leurs plans. Cet exercice aura surtout pour effet d'accroître la transparence pour les agences qui travaillent dans un environnement plus stable.

Toutefois, étant donné que le budget définitif est voté en fin d'exercice et le programme de travail est établi au cours de l'exercice, il est possible que des divergences existent entre le programme de travail annuel et le budget définitif, notamment si un changement important intervient dans le financement.

49.

Agences: Les agences reconnaissent l'intérêt de l'ABB en tant qu'outil permettant une meilleure gestion financière. C'est pourquoi certaines agences ont décidé de présenter un budget ABB. Il s'agit cependant d'un processus assez récent qui doit encore être consolidé et discuté lors de la prochaine procédure budgétaire.

En tout état de cause, les outils de gestion doivent être les plus adaptés possible aux besoins des agences.

50.

Agences: Toutes les agences ont mis en œuvre des outils permettant le suivi de la mise en œuvre de leurs activités. Leur objectif est d'évaluer et d'améliorer en permanence les outils existants. Par exemple, certaines agences ont désormais mis en œuvre des outils d'enregistrement du temps pour accroître la transparence.

51.

Agences: Dans la perspective d'une amélioration constante des outils de suivi, l'idée est de partager, s'il y a lieu, les meilleures pratiques entre les agences et d'acquérir de nouveaux outils si nécessaire. Certaines agences mettent à présent en œuvre des outils spécifiques d'enregistrement du temps.

En ce qui concerne les conseils d'administration, ils sont informés du suivi des activités au moins chaque année, voire plus fréquemment dans certains cas.

52.

Agences: À la suite de l'audit de la Cour, certaines agences envisagent à présent de mettre au point des indicateurs d'«effets» et d'«impact» en complément de ceux qui existent déjà. Dans ce contexte, elles reçoivent toujours l'appui de la Commission européenne.

54.

Agences: Toutes les agences (conformément à la réglementation) ont présenté un rapport annuel d'activités à leur conseil d'administration. Elles conviennent du fait que ce rapport devrait être davantage axé sur les résultats et la réalisation des objectifs.

55.

Agences: Les conseils d'administration sont à même de demander des informations supplémentaires afin de confirmer/d'étayer des éléments du compte rendu.

56.

Commission: En règle générale, le RFC relatif aux agences impose à celles-ci de procéder à des évaluations. Cependant, des dispositions spécifiques en la matière ont été inscrites dans certains actes constitutifs des agences. Les actes constitutifs qui confèrent la principale responsabilité de l'évaluation aux agences elles-mêmes ne prévoient pas tous l'obligation de convenir du mandat avec la Commission.

Agences: Dans certaines agences, le conseil d'administration et/ou la Commission participe à la gestion de l'évaluation avec l'appui administratif de l'agence. Le consultant est sélectionné conformément aux procédures de passation de marchés de l'UE.

RECOMMANDATIONS

1.

Agences: Les agences acceptent d'une façon générale les recommandations de la Cour, dont la mise en œuvre a déjà commencé pour la plupart d'entre elles en tenant compte de leurs spécificités.

2.

Agences: Voir réponse aux points 12 et 47.

3.

Agences: Voir réponse aux points 26 et 52.

4.

Agences: Voir réponse aux points 19 et 49.

5.

Agences: Voir réponse aux points 22, 23, 24, 50, 51 et 52.

8.

Agences: Voir réponse aux points 26 et 52.

9.

Agences: Voir réponse aux points 31, 33, 54 et 55.

10.

Agences: Voir réponse aux points 33 et 55.

11.

Agences: Voir réponse aux points 33 et 55.

12.

Agences: Voir réponse au point 56.

13.

Commission: Des dispositions spécifiques en matière d'évaluation ont été inscrites dans certains actes constitutifs des agences. Certains actes constitutifs confèrent la principale responsabilité de l'évaluation aux agences elles-mêmes et prévoient l'obligation de convenir du mandat avec la Commission.

15.

Agences: Voir réponse aux points 37 et 56.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 5 — 2008

Agences de l'Union: obtenir des résultats

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2008 — 45 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-077-9

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

DANS CE RAPPORT, LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE ANALYSE LES OUTILS DE PROGRAMMATION STRATÉGIQUE ET LES DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUE HUIT AGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE ONT MIS EN PLACE EN VUE D'OBTENIR DES RÉSULTATS ET D'EN RENDRE COMPTE. LE RAPPORT DÉTAILLE LES EFFORTS ENTREPRIS ET SOULIGNE LES POINTS SUSCEPTIBLES D'AMÉLIORATION. QUINZE RECOMMANDATIONS SONT FORMULÉES À CETTE FIN. L'ACCENT EST MIS DANS LE RAPPORT SUR LES NOUVELLES PROBLÉMATIQUES DE GESTION QU'IMPOSE UNE GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE RÉNOVÉE. TABLEAUX ET ANNEXES AIDERONT LE LECTEUR À APPROFONDIR SES CONNAISSANCES SUR LE SUJET.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-077-9



9 789292 070779