

COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 13

2009

ISSN 1831-0850

LA DÉLÉGATION  
DES TÂCHES D'EXÉCUTION  
AUX **AGENCES EXÉCUTIVES**  
EST-ELLE UN CHOIX JUDICIEUX?



FR





Rapport spécial n° 13 // 2009

# LA DÉLÉGATION DES TÂCHES D'EXÉCUTION AUX AGENCES EXÉCUTIVES EST-ELLE UN CHOIX JUDICIEUX?

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

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

Tél. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
Courriel: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Rapport spécial n° 13 // 2009

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 de l'Union européenne, 2009

ISBN 978-92-9207-479-1  
doi:10.2865/8603

© Communautés européennes, 2009  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## Points

### ABRÉVIATIONS ET GLOSSAIRE

I-VI **SYNTHÈSE**

1-14 **INTRODUCTION**

15-17 **OBJECTIF ET APPROCHE DE L'AUDIT**

18-60 **OBSERVATIONS**

**18-30 LE PROCESSUS DE CRÉATION**

18-21 LA CRÉATION DES AGENCES EXÉCUTIVES ESSENTIELLEMENT MOTIVÉE PAR DES CONTRAINTES EN MATIÈRE D'EMPLOI À LA COMMISSION

22-30 CONTRIBUTION LIMITÉE DES ANALYSES COÛTS-AVANTAGES AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

**31-51 LES AVANTAGES OBTENUS**

31-39 ÉCONOMIES RÉSULTANT DE FRAIS DE PERSONNEL MOINDRES MAIS QUANTIFICATION GLOBALE DIFFICILE

40-46 UNE MEILLEURE PRESTATION DE SERVICES

47-51 DES GAINS D'EFFICIENCE LIMITÉS EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT

**52-60 LE CONTRÔLE DES AGENCES PAR LA COMMISSION**

52-60 L'EXÉCUTION DU BUDGET AU PREMIER PLAN

61-66 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

**ANNEXE I — RÉCAPITULATIF DÉTAILLÉ DES PROGRAMMES ET DES BUDGETS GÉRÉS PAR LES AGENCES EXÉCUTIVES**

**ANNEXE II — DIFFÉRENCES ENTRE LES AGENCES EXÉCUTIVES ET LES AGENCES DITES DE RÉGULATION**

**ANNEXE III — MESURES ARRÊTÉES EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION, DE COMMUNICATION, DE VISIBILITÉ ET DE DIFFUSION DES RÉSULTATS**

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**

# ABRÉVIATIONS ET GLOSSAIRE

**ACA:** analyse coûts-avantages

**BAT:** bureau d'assistance technique

**CFP:** cadre financier pluriannuel. Comporte les perspectives financières du budget de l'UE ventilées par rubrique de dépenses. Le CFP pour la période en cours (2007-2013) est composé des rubriques suivantes: 1) «Croissance durable et emploi», 2) «Conservation et gestion des ressources naturelles», 3) «Citoyenneté, liberté, sécurité et justice», 4) «L'UE acteur mondial», 5) «Administration», 6) «Compensations»

**COBU:** commission des budgets du Parlement européen

**CREA:** comité de réglementation des agences exécutives

**DG:** direction générale (de la Commission européenne)

**DG de tutelle:** département de la Commission chargé des programmes communautaires dont la gestion est déléguée aux agences

**DG BUDG:** direction générale du budget

**DG ECFIN:** direction générale des affaires économiques et financières

**DG ENTR:** direction générale des entreprises et de l'industrie

**DG ENV:** direction générale de l'environnement

**DG INFSO:** direction générale de la société de l'information et des médias

**DG SANCO:** direction générale de la santé et des consommateurs

**EACEA:** Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture»

**EACI:** Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (ancienne IEEA)

**EAHC:** Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (ancienne PHEA)

**ERC:** Conseil européen de la recherche

**ERCEA:** Agence exécutive du Conseil européen de la recherche

**IEEA:** Agence exécutive pour l'énergie intelligente (est devenue EACI en 2008 à la suite de l'extension de son mandat)

**PHEA:** Agence exécutive pour la santé publique (est devenue EAHC en 2008 à la suite de l'extension de son mandat à de nouveaux programmes)

**PTA:** programme de travail annuel

**RAA:** rapport annuel d'activité

**REA:** Agence exécutive pour la recherche

**Règlement-cadre:** règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO L 11 du 16.1.2003, p. 1)

**TEN-T EA:** Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport

# SYNTHÈSE

## I.

Les agences exécutives sont des entités communautaires dotées de la personnalité juridique, établies par la Commission en vue de mettre en œuvre par délégation tout ou partie des programmes de dépenses de l'UE. La Commission demeure responsable des tâches de nature politique et du contrôle des activités déléguées.

## II.

Les agences exécutives sont un phénomène relativement récent dans le paysage institutionnel communautaire. Depuis 2003, six agences exécutives, chargées d'assurer la gestion d'une enveloppe financière d'environ 32 milliards d'euros jusqu'en 2013, ont vu le jour. Les effectifs autorisés pour 2009 s'élèvent à 1 339. Il s'agit principalement d'agents contractuels.

## III.

L'audit réalisé par la Cour visait à évaluer si la délégation des tâches de gestion aux agences exécutives s'était avérée un choix judicieux pour exécuter le budget communautaire.

## IV.

À cette fin, la Cour a notamment examiné:

- i) si la décision de créer une agence exécutive s'appuyait sur une analyse adéquate des besoins et des gains potentiels;
- ii) quels avantages ont été obtenus en termes d'économies financières, d'amélioration de la prestation de services et autres gains d'efficacité;
- iii) si la Commission a exercé efficacement sa fonction de contrôle sur les activités des agences.

## V.

La Cour a constaté que:

- i) la création des agences exécutives était en grande partie motivée par des contraintes en matière d'emploi à la Commission plutôt que par les caractéristiques intrinsèques des programmes concernés;
- ii) les analyses coûts-avantages (ACA), prévues par la réglementation pour étayer la décision relative à la création des agences, n'ont accordé que peu de considération aux aspects non financiers et ont négligé certains aspects importants afférents aux coûts. Il s'est dégagé une vue d'ensemble qui, bien que présentant des aspects positifs indéniables sur le plan financier, manquait d'exactitude. La contribution des ACA au processus décisionnel s'est révélée plutôt limitée;
- iii) s'agissant des avantages retirés, la prédominance d'agents contractuels, moins bien rémunérés, a induit des économies de coûts appréciables, même si l'on prend en considération les coûts supplémentaires qu'engendre la création de nouveaux emplois liés au contrôle et à l'appui au sein de la Commission et des agences. Toutefois, le montant réel des économies réalisées dépend, d'une part, du redéploiement des agents de la Commission auparavant chargés des tâches déléguées aux agences et, d'autre part, de la suppression des emplois occupés par les agents contractuels dans les domaines des programmes correspondants à la Commission. Le manque d'informations fiables relatives à la situation ex ante à la Commission ne permet pas de vérifier l'ampleur des économies réalisées;

# SYNTHÈSE

- iv) en raison de leur spécialisation dans des tâches identifiables et définies de manière spécifique, les agences assurent une meilleure prestation de services permettant de réduire les délais en matière de passation de marchés, d'accélérer les procédures d'approbation des rapports techniques et financiers, ainsi que de raccourcir les délais de paiement. D'autres améliorations d'ordre qualitatif sont apportées par la simplification des processus ainsi que le renforcement de la politique de communication externe et la diffusion des résultats, ce qui contribue à accroître la visibilité de l'UE. Par contre, la souplesse escomptée en matière de recrutement des effectifs n'est pas démontrée;
- v) le contrôle exercé par la Commission sur les travaux des agences est assez limité: les programmes de travail annuels (soumis à l'accord de la Commission) sont fort peu utilisés pour fixer les objectifs à atteindre; le suivi porte essentiellement sur les indicateurs afférents à la manière dont les tâches sont exécutées plutôt qu'aux résultats obtenus; les rapports se limitent souvent à un examen de l'exécution du budget et omettent d'évaluer les progrès réalisés sur une base pluriannuelle et de définir les actions correctrices pour l'avenir.

## VI.

La Cour recommande principalement à la Commission:

- i) de revoir ses procédures visant à déterminer les possibilités d'externalisation et à considérer la possibilité de créer des agences ou d'en étendre le mandat;
- ii) d'améliorer la qualité des analyses coûts-avantages de façon à ce qu'elles puissent contribuer pleinement et efficacement au processus décisionnel;
- iii) de veiller à disposer de données pertinentes et fiables relatives à la charge de travail et à la productivité liées à l'exécution des tâches déléguées, avant et après l'externalisation;
- iv) de répertorier les facteurs de réussite qui ont conduit à de meilleurs résultats au niveau des agences exécutives et d'appliquer des facteurs similaires aux programmes dont la gestion se poursuit en interne;
- v) de contrôler les agences en fixant des objectifs bien définis et orientés sur les résultats, en recourant à un nombre limité d'indicateurs de performance pertinents qui serviront de base pour établir les objectifs des années suivantes.

# INTRODUCTION

1. Les agences exécutives sont des entités communautaires dotées de la personnalité juridique, établies par la Commission en vue de mettre en œuvre tout ou partie des programmes de l'UE en son nom et sous sa responsabilité.
2. Ces vingt dernières années, la délégation de la gestion quotidienne des programmes de dépenses à des agences spécialisées a constitué le principe directeur de la réforme du service public au niveau national<sup>1</sup>. Deux objectifs étaient principalement visés: améliorer la prestation de services (en allégeant les formalités administratives, en accentuant la spécialisation et en renforçant la volonté d'aboutir à des résultats spécifiques), et permettre aux autorités centrales de se concentrer sur leurs tâches essentielles, en l'occurrence la conception des politiques et le contrôle de celles-ci.
3. La question de la création d'agences exécutives dans le cadre de l'UE fut soulevée en 1999, lorsque la Commission entreprit un examen détaillé de sa politique d'externalisation dans le cadre du projet de réforme administrative<sup>2</sup>. Il s'agissait de répondre aux préoccupations du Parlement concernant la gestion des programmes de dépenses confiée par contrat à plus d'une centaine d'organismes, connus sous l'appellation de bureaux d'assistance technique (BAT) gérés par des contractants privés<sup>3</sup>.
4. En 2000, le Livre blanc sur la réforme<sup>4</sup> faisait état de la nécessité, pour la Commission, de se recentrer sur ses tâches essentielles en externalisant une partie des travaux administratifs lorsque l'externalisation:
  - a) constitue un moyen plus efficient et présente un meilleur rapport coût-efficacité pour fournir les services ou les biens concernés;
  - b) n'implique pas l'exercice de pouvoirs discrétionnaires (en d'autres termes, lorsqu'elle n'implique pas de choix politiques);
  - c) se justifie d'elle-même et n'est pas considérée comme une simple solution de remplacement visant à compenser les manques d'effectifs à la Commission.

<sup>1</sup> Depuis le début des années 90, le Royaume-Uni, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont inscrit ce principe dans leur programme de modernisation en vue d'une meilleure gouvernance. Plus récemment, d'autres États européens (la Suède, la France, l'Allemagne et l'Italie) ont suivi ces exemples.

<sup>2</sup> «Orientations pour la politique d'externalisation de la Commission», communication de M<sup>me</sup> Schreyer et de M. Kinnock, SEC(1999) 2051/7, du 14 décembre 1999.

<sup>3</sup> Les BAT ont notamment fait l'objet de critiques en raison du caractère flou de leurs tâches, du faible contrôle exercé par la Commission sur leurs activités, de la menace pesant sur la transparence budgétaire due à l'utilisation de crédits opérationnels pour financer les coûts administratifs supportés par les BAT, et du non-respect des exigences applicables en matière d'obligation de rendre compte. Voir Parlement européen, «Documents de travail n<sup>os</sup> 10, 11 et 12 de la COBU sur l'avenir des BAT: encadrement ou démantèlement?» du 4 novembre 1999.

<sup>4</sup> «Réforme de la Commission», Livre blanc – partie I, COM(2000) 200 final/2 du 5 avril 2000.

5. De surcroît, le Livre blanc souligne que la décision d'externaliser doit être arrêtée d'une manière cohérente partout à la Commission, de manière à ce que les mêmes instruments soient utilisés dans des cas identiques<sup>5</sup>. L'externalisation des tâches de gestion devrait comprendre «l'expérimentation d'un nouveau type d'organe d'exécution dirigé par des fonctionnaires de la Commission»<sup>6</sup>, soit les agences exécutives.
6. Dès lors, le recours aux BAT a progressivement été abandonné. La Commission a repris la gestion de certains programmes (liés principalement à l'aide extérieure) en recourant de façon significative à des agents contractuels; certains programmes ont été interrompus, d'autres ont été confiés à des agences exécutives<sup>7</sup>.
7. Le règlement financier de 2002 prévoit la création des agences exécutives<sup>8</sup>. Un cadre juridique commun<sup>9</sup> en définit le statut. Elles sont établies par la Commission, après approbation des États membres dans le cadre de la procédure de comitologie prévue par la réglementation<sup>10</sup>. Le Parlement européen est également associé à la décision: il donne son avis sur la nécessité de créer ou non les agences proposées.
8. Depuis 2003, six agences exécutives ont été établies (voir **tableau 1**).
9. Au moment de l'audit de la Cour, quatre agences sur les six étaient opérationnelles (EACI, EAHC, EACEA et TEN-T EA, cette dernière depuis avril 2008).
- <sup>5</sup> «Réforme de la Commission», cit., p. 11.
- <sup>6</sup> «Réforme de la Commission», cit., p. 11.
- <sup>7</sup> Six BAT sur les 126 qui existaient en 2000 ont été remplacés par des agences exécutives (trois par l'EACEA, un par l'EAHC, deux par l'EACI).
- <sup>8</sup> Articles 54, paragraphe 2, point a), et 55 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).
- <sup>9</sup> Règlement (CE) n° 58/2003.
- <sup>10</sup> Le comité de réglementation des agences exécutives (CREA) est prévu à cet effet à l'article 24 du règlement-cadre. Il est composé de représentants des États membres et est présidé par le représentant de la Commission.

TABLEAU 1

## AGENCES EXÉCUTIVES ÉTABLIES DEPUIS 2003

Agences exécutives	Budget total géré au titre du CFP 2007-2013 (en milliards d'euros)	Durée du mandat	Nombre d'agents (équivalents temps plein) budget 2009	Programmes gérés (*)	Logo
Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI), ancienne IEEA	1,7	1.1.2004-31.12.2008 (prorogation jusqu'au 31.12.2015)	147	Met en œuvre une partie du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation et Marco Polo II.	
Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (EAHC), ancienne PHEA	0,5	1.1.2005-31.12.2010 (prorogation jusqu'au 31.12.2015)	50	Met en œuvre le programme d'action de l'Union en matière de santé publique, le programme relatif à la politique des consommateurs et l'initiative «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres».	
Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA)	3,7	1.1.2005-31.12.2008 (prorogation jusqu'au 31.12.2013)	394	Met en œuvre des programmes et des actions dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la citoyenneté active, de la jeunesse, de l'audiovisuel et de la culture.	
Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (TEN-T EA)	8,0	26.10.2006-31.12.2008 (prorogation jusqu'au 31.12.2015)	99	Met en œuvre le programme du réseau transeuropéen de transport (RTE-T).	
Agence exécutive pour la recherche (REA)	6,5	1.1.2008-31.12.2017	349	Met en œuvre le programme «Personnel» et des parties des programmes «Capacités» et «Coopération» dans le cadre du 7 <sup>e</sup> PC. Assure les services d'appui pour une part importante du 7 <sup>e</sup> PC.	
Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA)	7,5	1.1.2008-31.12.2017	300	Met en œuvre le programme «Idées» dans le cadre du 7 <sup>e</sup> PC.	
	<b>27,9</b>		<b>1 339</b>		

(\*) Des informations plus détaillées concernant les programmes gérés par les agences figurent à l'**annexe I**.

- 10.** Dans plusieurs cas, la durée ou le mandat initiaux d'une agence ont été prolongés:
- a) le mandat de l'EACEA a été prorogé à quatre reprises afin qu'elle puisse prendre en charge la nouvelle génération de programmes 2007-2013 et couvrir de nouveaux programmes dans le domaine de l'éducation;
  - b) la PHEA est devenue l'EAHC lorsque le programme relatif à la politique des consommateurs 2007-2013<sup>11</sup> et le programme de formation en matière de sécurité alimentaire sont venus s'ajouter au nouveau programme de santé 2008-2013<sup>12</sup>;
  - c) l'IEEA est devenue l'EACI lorsque des parties du programme pour l'innovation et la compétitivité et le programme Marco Polo II sont venus s'ajouter au programme «Énergie intelligente».
- <sup>11</sup> Décision n° 1926/2006/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 404 du 30.12.2006, p. 39).
- <sup>12</sup> Décision n° 1350/2007/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 301 du 20.11.2007, p. 3).
- <sup>13</sup> Articles 7 et suivants du règlement-cadre (CE) n° 58/2003.
- <sup>14</sup> La Cour a publié récemment un rapport spécial relatif à la performance des agences de régulation. Voir rapport spécial n° 5/2008 intitulé «Agences de l'Union: obtenir des résultats».
- 11.** Les agences exécutives mettent en œuvre des programmes de dépenses de l'UE qui représentent un montant total avoisinant 27,9 milliards d'euros au titre du cadre financier pluriannuel actuellement en vigueur (CFP 2007-2013). Si l'on considère également les tâches gérées lors du précédent CFP, le montant global s'élève à près de 32 milliards d'euros.
- 12.** Le budget de fonctionnement alloué aux agences exécutives est prélevé sur la dotation financière des programmes dont elles assurent la gestion. Les crédits correspondants ne sont dès lors pas concernés par le plafond des ressources prévu dans la rubrique 5 du CFP qui couvre les dépenses administratives «générales» des institutions de l'UE.
- 13.** La Commission est chargée de contrôler les activités des agences exécutives. Les directeurs des agences sont des fonctionnaires désignés par la Commission; celle-ci désigne également les membres des comités de direction<sup>13</sup>. Les rapports annuels d'activité des agences sont joints aux rapports des DG de tutelle.
- 14.** Les agences exécutives diffèrent à bien des égards des agences dites «de régulation», qui se sont surtout développées à partir des années 90 afin d'assumer des tâches contribuant à la régulation d'un secteur au niveau communautaire, liées à l'expansion du marché intérieur<sup>14</sup>. Les différences majeures résident dans le fait que les agences exécutives mettent en œuvre des programmes de dépenses et dépendent directement de la Commission, alors que les agences de régulation prévoient principalement des règles et des services communs, et opèrent sous l'égide d'un conseil d'administration composé de représentants des États membres (pour plus de détails, voir **annexe II**).

## OBJECTIF ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 15.** L'objectif global de l'audit consistait à évaluer si la délégation des tâches opérationnelles aux agences exécutives s'est révélée un instrument efficace pour exécuter le budget de l'UE.
  
- 16.** Pour ce faire, la Cour a tenté de répondre aux questions suivantes:

  - a) Les décisions concernant la création des agences exécutives s'appuyaient-elles sur des analyses adéquates des besoins et des gains potentiels?
  - b) Quels avantages ont été obtenus en termes de réduction des coûts, d'amélioration des performances et autres gains d'efficacité?
  - c) La Commission a-t-elle exercé efficacement sa fonction de contrôle?
  
- 17.** L'audit a été réalisé d'avril à novembre 2008. Des analyses documentaires, des examens de dossiers et des entretiens conduits auprès de l'ensemble des agences exécutives et de la Commission ont permis de collecter des informations probantes. Les bonnes pratiques nationales ont été utilisées comme critères de référence dans les domaines de la définition des objectifs et de la mesure de la performance.

# OBSERVATIONS

## LE PROCESSUS DE CRÉATION

### LA CRÉATION DES AGENCES EXÉCUTIVES ESSENTIELLEMENT MOTIVÉE PAR DES CONTRAINTES EN MATIÈRE D'EMPLOI À LA COMMISSION

**18.** Comme l'atteste le règlement-cadre<sup>15</sup>, les principes qui président à l'externalisation de tâches d'exécution à des agences exécutives visent à permettre, à ces dernières, d'assurer un meilleur service et d'obtenir des gains d'efficience et, à la Commission, de se concentrer par priorité sur ses missions institutionnelles, telles que l'élaboration des politiques et la gestion stratégique. Il convient d'établir les motifs spécifiques sous-tendant la création d'agences exécutives au moyen d'une évaluation des besoins reposant sur lesdits principes.

<sup>15</sup> Voir notamment les quatrième, cinquième et sixième considérants du préambule du règlement-cadre (CE) n° 58/2003.

**19.** Plus récemment, les lignes directrices publiées par la DG BUDG<sup>16</sup> ont souligné les facteurs essentiels qu'il importe de prendre en considération pour procéder à une évaluation des besoins, à savoir:

<sup>16</sup> SEC(2006) 662 final du 31 mai 2006, «Lignes directrices relatives à la mise en place et au fonctionnement d'agences exécutives financées par le budget général des Communautés européennes».

- a) la nécessité pour la Commission de se recentrer sur les tâches législatives et stratégiques dans la conception et le suivi des politiques, y compris celles liées aux programmes communautaires;
- b) la séparation claire entre la programmation de politiques (l'activité principale de la Commission) et la mise en œuvre de projets à caractère technique, dont l'exécution ne suppose pas de prise de décision de nature politique comportant des pouvoirs d'appréciation;
- c) la nécessité de disposer d'un haut niveau d'expertise technique tout au long du cycle de projet;
- d) la possibilité de réaliser des économies d'échelle grâce à une spécialisation poussée ou au regroupement de programmes ou d'activités similaires au sein d'une même agence;
- e) la nécessité d'exécuter certaines actions en bénéficiant d'une visibilité accrue.

**20.** La Cour a évalué la manière dont la Commission avait mis ces principes en pratique et dont elle avait recensé les éventuels facteurs en faveur de la délégation des tâches en se fondant sur la nature et les spécificités des programmes, telles que le niveau d'expertise technique requis, la possibilité d'aboutir à une normalisation des tâches exigeant du temps et le regroupement d'activités similaires, dans l'optique de mettre en place des synergies.

21. La Cour a constaté que la Commission a pris l'initiative de créer des agences principalement en vue de répondre à des problèmes pratiques; il était en l'occurrence nécessaire de remédier aux difficultés posées par le démantèlement des BAT et de permettre la continuation des programmes dont ils assuraient la gestion alors qu'aucune nouvelle ressource n'était mise à disposition dans le cadre du plafond du budget de fonctionnement de la Commission établi par le CFP (voir point 12). En dépit des intentions exposées dans le Livre blanc et les documents d'orientation, le manque d'effectifs (sur le plan du nombre et de la spécialisation) affectant la Commission a constitué le facteur déterminant en faveur de l'externalisation (voir **encadré 1**). Des documents récents confirment que la pratique de la Commission consistant à étudier la possibilité de créer de nouvelles agences exécutives lorsqu'elle est confrontée à un manque de ressources<sup>17</sup> perdure.

<sup>17</sup> SEC(2007) 530, «Planification et optimisation des ressources humaines de la Commission affectées aux priorités de l'UE», p. 15, et COM(2008) 135 final, «Agences européennes – Orientations pour l'avenir», p. 3. Le «screening» entrepris n'a pas fait état de la nécessité de créer de nouvelles agences exécutives dans un avenir proche. Cependant, la possibilité d'externaliser un nombre limité d'autres programmes auprès d'agences existantes était envisagée.

#### ENCADRÉ 1

- L'analyse coûts-avantages réalisée pour le programme Marco Polo (mis en œuvre par l'EACI) fait état de manière explicite de ce que le motif sous-tendant la délégation de l'exécution à une agence exécutive résidait dans l'absence de ressources humaines suffisantes à la Commission.
- La création de la PHEA est survenue à la suite de problèmes de mise en œuvre considérables et d'un nombre croissant de paiements tardifs en raison de la nécessité de ressources supplémentaires au sein de la DG SANCO après le démantèlement de l'ancien BAT correspondant. En conséquence de ces problèmes, au moment d'adopter un nouveau programme de santé en 2002, le Conseil et le Parlement européen ont insisté pour que des «arrangements structurels appropriés» soient établis afin d'assurer l'exécution du programme. C'est cet argument qui a appuyé la création de la PHEA.
- La question centrale du manque d'effectifs a également donné lieu à un large éventail de modalités de mise en œuvre au sein d'un même programme. Les trois programmes spécifiques relevant du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PCI) sont gérés de manières diverses: l'EACI continue à assurer en grande partie la gestion du programme «Énergie intelligente – Europe». S'agissant du programme d'appui stratégique en matière de technologies d'information et de communication, la Commission a opté pour la poursuite de la gestion directe par la DG INFSO. En ce qui concerne le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIC), la DG ENTR a délégué une large part de sa mission à l'EACI et la DG ENV a fait de même pour les projets d'innovation écologique s'inscrivant dans ledit programme. Quant aux parties de ce programme confiées à la DG ECFIN, la base juridique établie pour le PCI prévoit que la gestion des instruments financiers du PCI continue d'être confiée au Fonds européen d'investissement.

## CONTRIBUTION LIMITÉE DES ANALYSES COÛTS-AVANTAGES AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

- 22.** Conformément aux dispositions du règlement-cadre, il convient que la création d'une agence exécutive soit subordonnée à une analyse coûts-avantages (ACA)<sup>18</sup> justifiant l'externalisation et prenant en compte plusieurs facteurs, tels que les coûts induits par la coordination et les contrôles, l'incidence sur les ressources humaines à la Commission, les économies financières possibles, les avantages que procurent une efficacité et une flexibilité accrues dans la mise en œuvre des tâches externalisées, la simplification des procédures utilisées, la proximité des activités externalisées et des bénéficiaires finaux, la visibilité de la Communauté en tant que promotrice du programme communautaire concerné et le besoin de maintenir un niveau approprié de savoir-faire à l'intérieur de la Commission<sup>19</sup>.
- 23.** La Cour a évalué la qualité des ACA sur lesquelles reposent les décisions d'instituer les agences, en analysant si tous les facteurs pertinents avaient été examinés de façon adéquate.
- 24.** Elle a constaté que, de manière générale, les ACA se limitaient aux aspects financiers et ne prenaient guère en considération les autres facteurs justifiant l'externalisation mentionnés au point 22. L'accent a été mis sur les économies découlant du coût moindre que représente le recours à des agents contractuels plutôt qu'à des fonctionnaires permanents<sup>20</sup>. Les aspects liés à l'amélioration de la performance et aux gains d'efficacité ont à peine été abordés, bien que l'inclusion de tels éléments dans l'analyse aurait pu renforcer les arguments en faveur de la création des agences. En l'occurrence, les analyses étaient principalement des comparaisons de coûts plutôt que des ACA au sens propre du terme.
- 25.** En ce qui concerne les coûts, certains éléments liés au fonctionnement et à la liquidation des agences font défaut. Ainsi, les coûts portant sur les effectifs supplémentaires requis, d'une part, par la Commission pour contrôler les agences et, d'autre part, par ces dernières pour assurer les fonctions à caractère horizontal n'apparaissent pas, ou pas dûment (excepté pour la TEN-T EA); il en allait de même pour les coûts de fonctionnement des programmes après le cycle de vie déterminé pour l'agence.
- <sup>18</sup> L'analyse coûts-avantages compare tous les coûts et avantages pertinents dans le temps en vue de déterminer si les avantages l'emportent sur les coûts et, le cas échéant, dans quelle mesure.
- <sup>19</sup> Article 3 du règlement-cadre (CE) n° 58/2003. L'article 25 du règlement-cadre prévoit que de telles analyses sont renouvelées tous les trois ans dans le cadre des rapports externes d'évaluation portant sur le fonctionnement de chaque agence.
- <sup>20</sup> Selon une indication antérieure du Parlement européen, les effectifs des agences exécutives devraient se composer de 75 % d'agents contractuels et de 25 % de fonctionnaires détachés de la Commission et d'agents temporaires (voir les documents de travail de la COBU n°s 10, 11 et 12 du 4 novembre 1999, cit., p. 25). Pour la TEN-T EA, toutefois, l'ACA portait du principe que la composition serait ventilée comme suit: 55 % d'agents contractuels et 45 % de fonctionnaires et d'agents temporaires. Pour l'EACEA, s'agissant des volets de programmes relatifs aux relations extérieures (EMECW, TEMPUS, EM II Action 2), l'ACA prenait en considération la répartition de personnel suivante: 60 % d'agents contractuels et 40 % de fonctionnaires.

- 26.** De surcroît, le temps nécessaire à la création d'une nouvelle agence avait été sous-estimé et les coûts de transition liés au chevauchement des tâches de la Commission et des agences n'étaient pas inclus dans les analyses, alors que l'on savait qu'il fallait près de deux ans pour qu'une agence atteigne une pleine autonomie opérationnelle<sup>21</sup>. S'agissant de la PHEA, l'analyse comprenait les coûts de transition mais les prévisions initiales de trois à six mois pour le démarrage de l'agence se sont révélées bien trop optimistes<sup>22</sup>.
- 27.** Les analyses comportent également certaines incertitudes. Tout d'abord, la comparaison est généralement établie sur la base d'un coût unitaire moyen unique appliqué aux différentes catégories d'agents contractuels alors que, dans la pratique, leur coût varie en fonction du grade<sup>23</sup>. Cette moyenne repose sur la composition des effectifs de la Commission, qui présentent une prépondérance de grades inférieurs par rapport aux agents (spécialisés) qu'il incombe aux agences de recruter, ce qui conduit à une sous-estimation des coûts si l'on retient l'option des agences.
- 28.** Ensuite, les estimations ayant servi à calculer les besoins en personnel des agences et l'incidence en résultant sur les ressources humaines de la Commission (concernant, d'une part, les emplois permanents préservés et réattribués et, d'autre part, les emplois contractuels supprimés) n'ont pas été étayées par des données fiables relatives à la charge de travail et à la productivité (à l'exception de la TEN-T EA). Cette façon de procéder compromet non seulement l'exactitude du processus, mais elle empêche également une évaluation ex post efficace des avantages réellement retirés (voir point 37).
- 29.** Dans la plupart des cas, le fait de rectifier les ACA de sorte à prendre en considération les faiblesses évoquées ci-dessus n'affecterait pas la conclusion en faveur de la création d'une agence (étant donné la large marge d'économies réalisées sur les frais de personnel); à une exception près, puisque, pour la plus petite agence (à savoir la PHEA, devenue EAHC), la prise en compte de l'ensemble des arguments à caractère purement financier aurait pu remettre en cause la recommandation de poursuivre le processus. Toutefois, on peut reprocher aux ACA de ne pas présenter une vue globale satisfaisante des conséquences financières et des gains d'efficacité et d'efficacé.

<sup>21</sup> En 2005, la Commission reconnaissait que l'enseignement le plus important à tirer était de ne pas sous-estimer le temps requis pour la programmation et la création d'une agence exécutive. L'établissement des premières agences montre qu'il faut compter un délai d'environ deux ans entre le moment où la Commission prend la décision de créer l'agence et celui où celle-ci est pleinement opérationnelle (document de réflexion réf. SG.C.2 D (2005) 11582, partie 4).

<sup>22</sup> En moyenne, près de deux ans ont été nécessaires entre la décision d'établir une agence et le moment où celle-ci est devenue pleinement opérationnelle. En l'occurrence, cette période correspondait à 24,5 mois pour la PHEA, 24 mois pour l'EACI, 18 mois pour la TEN-T EA et 12 mois pour l'EACEA. Il est prévu que la REA et l'ERCEA soient opérationnelles à la mi-2009 au plus tard, soit au bout de 19,5 mois.

<sup>23</sup> Seule l'EACEA a utilisé différents taux pour prendre en compte la répartition du personnel par grade.

- 30.** En pratique, la Cour n'a pas relevé de situations où les ACA déconseillaient la création d'une agence exécutive. Cependant, tous les cas où les recommandations étaient positives n'ont pas abouti à la création d'une agence<sup>24</sup>, car la décision finale reposait sur une évaluation plus approfondie des arguments pour et contre. Il en résulte que les ACA ont apporté peu de valeur ajoutée au processus et qu'elles n'ont pas fourni de base adéquate pour permettre aux décideurs de se forger une opinion sur les différentes options.

<sup>24</sup> Il en a été ainsi par exemple pour l'agence Eurostat dont la création avait été envisagée.

<sup>25</sup> Voir note de bas de page 20. Ce pourcentage est appliqué à toutes les agences, à l'exception de la TEN-TEA, pour laquelle une composition de 65 % d'agents contractuels contre 35 % d'agents temporaires et détachés a été admise.

## LES AVANTAGES OBTENUS

### ÉCONOMIES RÉSULTANT DE FRAIS DE PERSONNEL MOINDRES MAIS QUANTIFICATION GLOBALE DIFFICILE

- 31.** Sur le plan des avantages financiers, la Commission part du principe que le recrutement, à concurrence de 75 %, d'agents contractuels à la place de fonctionnaires permanents dans les agences<sup>25</sup> permet de réaliser des économies.
- 32.** En fait, le budget pour 2009 autorisait l'attribution d'un total de 1 339 emplois aux agences, dont 1 227 ont été nouvellement créés (941 agents contractuels, 256 agents temporaires et 30 experts nationaux)<sup>26</sup>. Il s'agit d'une proportion réelle correspondant à 70 % d'agents contractuels. Dans l'hypothèse d'une différence de rémunération moyenne par emploi estimée à près de 50 %, il est évident que des avantages considérables découlent dès le début de la prédominance d'agents moins rémunérés par rapport au personnel que la Commission aurait recruté.

<sup>26</sup> *Source*: Budget général 2009. Les 112 emplois restants (désignés en termes techniques par ETP, équivalents temps plein) sont occupés par des agents de la Commission détachés auprès des agences (emplois dits «gelés»): ils induisent une réduction correspondante des crédits de fonctionnement du budget de la Commission et n'ont donc aucune incidence sur les avantages. S'agissant des emplois temporaires, il peut être présumé que les coûts seraient les mêmes quel que soit l'employeur (la Commission ou les agences), leur incidence sur les avantages peut dès lors également être considérée comme neutre. Le présent calcul ne prend pas en considération les personnes employées précédemment par les BAT.

- 33.** Toutefois, en raison de certaines incertitudes, il est difficile de quantifier le montant précis que représentent les économies. Tout d'abord, même en supposant que la Commission aurait recruté exactement le même nombre d'agents que les agences, l'hypothèse «100 % fonctionnaires permanents de la Commission» ne prend pas en considération la nécessité éventuelle d'engager malgré tout des agents contractuels (du moins un certain nombre). Ensuite, les données réelles concernant les frais de personnel, disponibles pour une agence, attestent que le coût moyen pour le personnel contractuel est supérieur d'environ 10 % à celui sur lequel se fonde la Commission à des fins générales (voir **encadré 2**)<sup>27</sup>. Cette situation tient au fait que les agents contractuels des agences sont généralement de grades élevés alors que le coût moyen de la Commission reflète la composition de son personnel, avec une prédominance d'agents contractuels de grade souvent moins élevé. Pour établir une comparaison plus satisfaisante, il conviendrait de moduler les coûts moyens de personnel par catégorie d'agents<sup>28</sup>.
- 34.** Il convient également de retrancher aux économies liées au personnel les coûts additionnels occasionnés par les nouvelles fonctions de contrôle assurées par les DG de tutelle ainsi que les frais généraux afférents aux fonctions horizontales dans chaque agence<sup>29</sup>. La Commission fait état de ce que le pourcentage des agents assignés à ces fonctions de contrôle et d'appui représente 13 à 14 % de l'ensemble du personnel des agences<sup>30</sup>.
- 35.** Par contre, s'agissant des programmes gérés par le passé directement par les services de la Commission, les économies sont subordonnées au redéploiement effectif des agents assignés précédemment aux tâches déléguées aux agences et à la suppression des emplois des agents contractuels dans les secteurs concernés par les programmes correspondants à la Commission<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Voir le récent rapport d'évaluation intermédiaire de l'EACEA (point 64).

<sup>28</sup> Voir également le point 27 du présent rapport.

<sup>29</sup> Les DG de tutelle disposent d'agents se consacrant spécifiquement au contrôle des agences. Par ailleurs, toutes les agences exécutives ont un directeur, un contrôleur de la protection des données, un auditeur interne et un comptable.

<sup>30</sup> Ce pourcentage a décru avec l'augmentation de la taille des agences, ce qui a permis de réaliser des économies d'échelle.

<sup>31</sup> Article 13, point 6, sous c), du règlement-cadre (CE) n° 58/2003.

## ENCADRÉ 2

Pour les propositions législatives, la DG BUDG se fonde sur les coûts unitaires moyens ci-après, estimés pour la Commission prise dans son ensemble:

- 122 000 euros par an pour les fonctionnaires permanents/agents temporaires,
- 64 000 euros pour les agents contractuels.

En conséquence, le recrutement d'agents contractuels au lieu de fonctionnaires permanents permettrait de réaliser des économies théoriques par tête avoisinant 50 %.

- 36.** À la suite de la création de six agences exécutives, la Commission prévoyait de libérer 267 emplois (159 concernant des emplois permanents et 108 des agents contractuels) au sein des DG correspondantes. Sur l'ensemble de ces emplois, 209 (131 concernant des emplois permanents et 78 des agents contractuels) avaient été effectivement libérés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (voir **tableau 2**). S'agissant de l'ERCEA, il n'est pas prévu de libérer des emplois, étant donné que les activités déléguées sont totalement nouvelles.
- 37.** Néanmoins, il n'est pas possible de vérifier le caractère adéquat de ces tableaux d'effectifs, étant donné qu'il n'existe aucune information fiable sur la situation ex ante à la Commission concernant le personnel affecté aux programmes délégués aux agences ni sur la division de la charge de travail en tâches politiques (qui demeurent du ressort de la Commission) et en tâches d'exécution. La Commission ne dispose pas non plus de données chiffrées de ce type pour les agents actuellement chargés de tâches similaires au sein des directions générales.
- 38.** À cet égard, la Cour constate que la présentation distincte des budgets de fonctionnement des agences dans le cadre du budget général des Communautés européennes a contribué à accroître la transparence. En effet, des informations pertinentes sont ainsi fournies concernant les ressources (et les coûts afférents) nécessaires à la gestion des programmes, ce qui n'est pas forcément le cas lorsque la Commission les gère elle-même.
- 39.** Même en prenant en considération l'incidence des incertitudes évoquées ci-dessus, la marge d'économies demeure importante.

TABLEAU 2

## EMPLOIS LIBÉRÉS

	Nombre total d'emplois à libérer avant 2012		Emplois effectivement libérés au 1.1.2009 <sup>(1)</sup>	
	Emplois permanents	Agents contractuels	Emplois permanents	Agents contractuels
EACEA	15	18	30	18
IEEA/EACI	28	5	30	0
PHEA/EAHC	22	0	15	0
TEN-TEA	56	6	56	6
ERCEA	0	0	0	0
REA	38	79	0	54
<b>Total</b>	<b>159</b>	<b>108</b>	<b>131</b>	<b>78</b>

<sup>(1)</sup> Source: APB 2010 – Document de travail, partie III, COM(2009) 300.

## UNE MEILLEURE PRESTATION DE SERVICES

- 40.** Une meilleure prestation de services constitue l'un des avantages que l'on attend de la concentration de tâches limitées et bien définies dans une seule agence (le facteur de spécialisation).
- 41.** La Cour a évalué les aspects de la mise en œuvre des programmes liés à la gestion en recourant à des indicateurs quantitatifs permettant de comparer la performance des agences à celle de la Commission avant l'externalisation. L'examen de la Cour a porté sur l'évaluation des propositions et les passations de marchés, le suivi de la performance du contractant et les procédures de paiement. D'autres éléments de nature qualitative ont également été examinés.
- 42.** L'audit a montré que les agences exécutives obtiennent généralement de meilleurs résultats que leurs DG de tutelle précédemment. Les constats ci-après en sont la preuve (voir **encadré 3**):
- a) les délais nécessaires à la signature des contrats sont plus courts (évaluation et négociation des propositions);
  - b) les procédures d'approbation pour les rapports techniques et financiers liés aux projets sont plus rapides;
  - c) les délais de paiement (depuis la demande de paiement jusqu'au paiement) sont plus courts.

### ENCADRÉ 3

À titre d'exemple, le délai nécessaire à la signature des contrats pour le programme de santé publique est passé de 345 jours, lorsque la DG de tutelle en assurait la gestion, à 219 jours; les délais de paiement sont passés de 503 à 91 jours et le temps requis pour l'approbation des rapports techniques et financiers est passé, lui, de 90 à 42 jours.

43. De surcroît, les agences ont simplifié les procédures de gestion, réduisant ainsi la charge administrative à laquelle étaient confrontés les demandeurs d'aides et les promoteurs de projets (voir **encadré 4**).
  
44. L'audit a également permis de constater que les agences ont amélioré la communication avec les demandeurs potentiels et qu'elles ont veillé à la diffusion des résultats vers un public plus large, conférant ainsi une plus grande visibilité aux actions de l'UE. Les agences organisent plusieurs manifestations (journées d'information, séances d'information, ateliers), soit directement, soit par l'intermédiaire de «points de contacts nationaux», afin de dispenser aux bénéficiaires potentiels les informations relatives aux nouveaux programmes, de les guider dans les procédures à suivre et de fournir des données afférentes aux programmes antérieurs (voir **encadré 5**).
  
45. *L'annexe III* présente d'autres exemples.

**ENCADRÉ 4**

On peut citer l'exemple de l'EACEA qui a simplifié l'appel à propositions et les formulaires de demande; elle est passée au dépôt de demande en ligne, a clarifié les critères de sélection, réduit le nombre d'annexes aux contrats, étendu le recours aux taux et montants forfaitaires et simplifié les obligations en matière d'établissement de rapports.

**ENCADRÉ 5**

Toutes les activités de l'EACI s'appuient sur un plan de communication qui définit, pour chaque programme, quelle activité est programmée à quelle période de l'année. Un site web, un logo, des dépliants et des flashes d'information sont conçus pour chaque programme. Dans un rapport précédent (rapport spécial n° 7/2008 sur l'énergie intelligente 2003-2006), la Cour a observé que ces initiatives avaient une incidence positive sur le degré de satisfaction des demandeurs.

- 46.** Eu égard à l'extension du mandat d'agences existantes, des synergies ont été réalisées en recourant à des outils déjà mis en place pour des programmes similaires. Il s'agit notamment d'outils de communication utilisés pour le lancement des appels à propositions et pour l'information des demandeurs potentiels, des procédures suivies pour trouver et diriger des experts ainsi que de la gestion des contrats.

<sup>32</sup> Il s'agissait d'une étape clé, compte tenu du fait que le directeur est chargé de recruter le reste du personnel.

<sup>33</sup> L'article 30 du règlement (CE) n° 1653/2004 de la Commission du 21 septembre 2004 portant règlement financier type des agences exécutives (JO L 297 du 22.9.2004, p. 6), modifié par le règlement (CE) n° 1821/2005 de la Commission (JO L 293 du 9.11.2005, p. 10, prévoit que le comptable peut désormais être recruté dans le secteur privé.

### DES GAINS D'EFFICIENCE LIMITÉS EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT

- 47.** Les agences exécutives étaient aussi censées apporter des gains d'efficacité grâce à une flexibilité plus importante dans le recrutement des agents, à la capacité d'attirer des agents hautement qualifiés et à une plus grande stabilité du personnel.

- 48.** S'agissant du premier point, le recrutement d'agents contractuels permet, par définition, de s'adapter plus facilement aux besoins spécifiques des agences. Toutefois, le processus de sélection du personnel adéquat s'est avéré plus difficile que ne l'avait envisagé la Commission. Les problèmes soulevés par le recrutement du personnel expliquent en grande partie le démarrage lent des agences (voir point 26).

- 49.** La désignation des directeurs s'est révélée une entreprise laborieuse et le choix d'un candidat approprié a nécessité en moyenne huit mois<sup>32</sup>. S'agissant du comptable, la règle disposant que ce dernier doit être un fonctionnaire détaché par la Commission a dû être modifiée<sup>33</sup>, car aucun candidat approprié n'avait été trouvé pour l'EACI et la PHEA.

- 50.** Le recrutement d'agents disposant de compétences spécialisées a également été plus long que prévu. Les agences recourent aux mêmes listes de candidats que la Commission et les tableaux des effectifs sont également soumis à l'approbation de la DG ADMIN (outre celle de la DG de tutelle). De plus, le recrutement au sein des agences est effectué à des grades inférieurs pour les emplois temporaires et un plus grand nombre d'années d'expérience est exigé pour les agents contractuels par rapport à leurs homologues de la Commission appelés à accomplir des tâches similaires. L'attrait de ces postes de travail en pâtit, malgré l'offre de contrats renouvelables contre une durée maximum de trois ans applicable aux agents contractuels employés à la Commission.

- 51.** Les agences ont également la possibilité de faire appel à des agents intérimaires. L'EACEA recourt largement à cette catégorie de personnel; elle a recruté en moyenne 55 unités intérimaires par an. Alors que cette solution assure une plus grande flexibilité en période de pointe, il n'en demeure pas moins que le nombre élevé d'agents intérimaires reflète des problèmes plus profonds en matière de recrutement et est en contradiction avec les attentes en matière d'expérience et de stabilité des effectifs.

<sup>34</sup> Article 20 du règlement-cadre portant statut des agences exécutives. Plus généralement, l'article 54, paragraphe 1, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes: «Les tâches d'exécution déléguées doivent être exactement définies et entièrement contrôlées dans l'usage qui en est fait.»

## LE CONTRÔLE DES AGENCES PAR LA COMMISSION

### L'EXÉCUTION DU BUDGET AU PREMIER PLAN

- 52.** Comme précisé plus haut (point 13), la Commission exerce une fonction de contrôle sur les activités des agences exécutives<sup>34</sup>, devant notamment comprendre la définition de priorités claires et d'objectifs orientés sur les résultats dans les programmes de travail annuels (PTA) – soumis à son approbation – et une évaluation des activités menées par l'agence dans le cadre de l'établissement des rapports annuels d'activité (RAA)<sup>35</sup>.
- 53.** La Cour a évalué l'usage qui a été fait des PTA des agences en tant qu'outil servant à établir des objectifs, la pertinence des indicateurs de performance fixés pour la période 2006-2008, ainsi que la qualité des rapports établis pour les années 2006 et 2007.
- 54.** La date d'adoption des PTA ne permet pas à la Commission d'y recourir pour définir les priorités et les objectifs des agences. Le règlement-cadre portant statut des agences exécutives prévoit l'adoption des PTA des agences exécutives au plus tard au début de chaque année<sup>36</sup>, alors que les PTA des programmes communautaires délégués aux agences ne sont adoptés qu'au cours du premier trimestre de l'année, conformément au règlement financier. Ce calendrier ne permet pas d'assurer une cohérence. En fait, à l'exception du cas de l'EAHC, les PTA ont été approuvés par la Commission tard dans l'année, en l'occurrence en milieu d'année (EACI, 2008), en fin d'année (EACEA, 2007 et 2008), voire ne l'ont pas été du tout (EACEA, 2006).

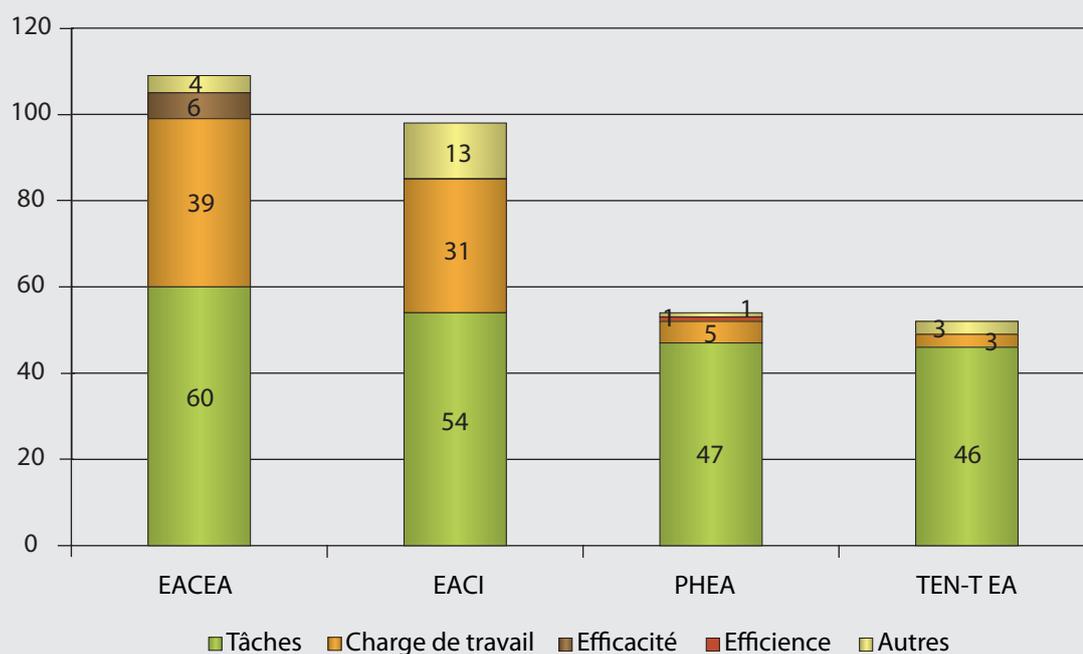
<sup>35</sup> L'article 9, paragraphe 2, du règlement-cadre portant statut des agences exécutives dispose que le programme de travail annuel comprend des objectifs détaillés et des indicateurs de performance. Dans son avis n° 8/2001 (JO C 345 du 6.12.2001, p. 1) sur les agences exécutives, la Cour avait déjà souligné que, lorsque le programme de travail est adopté au début de l'année, il serait souhaitable d'adopter des objectifs clairs pour l'agence, «ainsi que des indicateurs de performance qui permettent d'évaluer le bon accomplissement des tâches de l'agence». La Cour avait également fait observer que les rapports annuels d'activité «devraient contenir des informations et une analyse suffisantes pour permettre d'apprécier dans quelle mesure les objectifs de l'agence en question ont été atteints et d'évaluer l'efficacité de la gestion de l'agence».

<sup>36</sup> Article 9, paragraphe 2, du règlement-cadre portant statut des agences exécutives.

- 55.** Quant au contenu des PTA, les agences exécutives se sont généralement vu assigner des tâches dépourvues d'objectifs orientés sur les résultats et de buts associés.
- 56.** Les PTA des agences comportent un nombre trop élevé d'indicateurs (de 52 à 109 pour 2008, voir **diagramme 1**) alors que les bonnes pratiques nationales préconisent de n'utiliser qu'un nombre limité d'indicateurs clés.
- 57.** De plus, les indicateurs utilisés sont essentiellement associés aux activités de gestion (tâches et charge de travail) plutôt qu'aux résultats des programmes gérés. Le nombre d'indicateurs visant à mesurer les prestations par rapport aux objectifs (efficacité) est limité, et il n'existe aucun indicateur permettant d'évaluer le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus (efficience).

DIAGRAMME 1

## NOMBRE ET TYPE D'INDICATEURS DANS LES PTA



- 58.** S'agissant de l'établissement des rapports, ceux-ci se limitent, en règle générale, aux données budgétaires (par exemple l'utilisation des crédits d'engagement et les délais de paiement). Les RAA manquent parfois de cohérence par rapport aux indicateurs figurant dans les PTA, ils n'établissent aucune comparaison systématique avec l'ensemble des objectifs fixés dans ces derniers et ne font état ni des progrès réalisés d'une année à l'autre, ni des actions correctrices qui s'imposent dans le futur.
- 59.** Compte tenu des faiblesses exposées dans les points 54 à 58, le contrôle des activités des agences exercé par la Commission n'est pas pleinement efficace. Sur le plan opérationnel, des contacts informels sont régulièrement établis entre les agents de la Commission et ceux des agences (facilités par la proximité géographique des uns et des autres). Si cette démarche permet de communiquer sur les questions relevant de la gestion courante, elle ne remplace toutefois pas des relations bien structurées reposant sur des instruments d'évaluation de la performance clairs et sur des rapports.
- 60.** Cet aspect est également très important à plus long terme s'agissant des missions stratégiques de la Commission (ses «activités principales»), qui exigent une connaissance de l'exécution des projets sur le terrain (notamment lorsqu'il s'agit de domaines politiques pour lesquels il convient de s'appuyer dans une large mesure sur les résultats des projets, étayés par des informations probantes, pour développer de nouvelles initiatives).

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 61.** L'audit de la Cour a montré que la création de six agences exécutives depuis 2003 était essentiellement motivée par la nécessité de remédier au manque de personnel à la Commission.
- 62.** La Commission a recouru de façon pragmatique à la capacité de créer des agences exécutives, répondant aux problèmes à mesure qu'ils se présentaient. Par ailleurs, les propres orientations de la Commission préconisent d'adopter une approche plus systématique concernant la création d'agences, et le fait d'envisager de créer des agences uniquement quand un manque de personnel ou d'autres contraintes externes l'y obligent laisse à désirer.
- 63.** Les analyses coûts-avantages accompagnant les décisions de créer des agences se sont concentrées sur des comparaisons de coûts; elles n'ont guère pris en considération d'autres avantages pertinents et n'étaient pas étayées par des données fiables concernant la charge de travail et la productivité. De surcroît, certains coûts n'avaient pas été correctement estimés. Les ACA ont apporté une valeur ajoutée limitée au processus décisionnel.

## RECOMMANDATION N° 1

La Commission devrait revoir ses procédures visant à déterminer les possibilités d'externalisation et à examiner la création d'agences ou l'extension de leur mandat.

La Commission devrait veiller à ce que les ACA soient plus complètes afin qu'elles puissent contribuer pleinement et efficacement au processus décisionnel.

- 64.** Il est manifeste que le recrutement d'agents contractuels de grade inférieur par rapport aux fonctionnaires employés à la Commission génère des économies. Toutefois, il n'est pas possible d'en quantifier de manière exacte le montant précis. De plus, l'absence de données fiables relatives à la situation ex ante à la Commission ne permet pas d'évaluer si les tableaux des effectifs comportant les emplois requis pour les agences et ceux à libérer à la Commission en conséquence de l'externalisation sont adéquats.

- 65.** En raison de leur spécialisation dans des tâches bien définies, les agences exécutives fournissent de meilleurs services que leurs DG de tutelle ne le faisaient précédemment. Elles concluent des contrats, effectuent des paiements et approuvent les rapports techniques et financiers plus rapidement. Elles ont également amélioré les processus en jeu et renforcé la communication externe et la diffusion des résultats, contribuant ainsi à accroître la visibilité de l'UE. Par contre, la Cour constate que certaines rigidités dans le recrutement du personnel peuvent faire obstacle à la concrétisation des gains d'efficacité escomptés.

#### RECOMMANDATION N° 2

Afin d'évaluer pleinement les avantages générés par les agences exécutives, la Commission devrait s'assurer qu'elle dispose des données pertinentes et fiables concernant la charge de travail et la productivité pour l'exécution des tâches déléguées, avant et après l'externalisation. Cela s'avère également indispensable pour établir la capacité des agences existantes à faire face à des tâches supplémentaires.

La Commission est aussi invitée à définir les facteurs de réussite qui ont conduit à de meilleurs résultats au niveau des agences exécutives et à appliquer des facteurs similaires aux programmes dont la gestion se poursuit en interne.

La Commission devrait mener une réflexion sur les mesures à adopter en vue de simplifier le recrutement du personnel des agences.

- 66.** Le contrôle des activités des agences exécutives exercé par la Commission n'est pas pleinement efficace. La date d'adoption des programmes de travail annuels ne permet pas à la Commission d'y recourir pour définir les priorités et les objectifs des agences. Celles-ci se sont généralement vu assigner des tâches dépourvues d'objectifs ciblés et orientés sur les résultats. Le suivi, tout en s'appuyant sur un nombre considérable d'indicateurs, se limite aux activités de gestion et ne couvre pas les aspects clés que sont l'efficacité et l'efficacité. Les exigences en matière d'établissement des rapports se cantonnent aux simples données budgétaires.

**RECOMMANDATION N° 3**

Le contrôle des agences devrait s'effectuer plus spécifiquement sur la base des résultats. Le calendrier pour l'adoption des programmes de travail annuels devrait être plus cohérent. La Commission devrait en outre établir des objectifs SMART et assurer le suivi de leur réalisation au moyen d'un nombre limité d'indicateurs de performance clés, qui serviront de base pour définir les objectifs des années suivantes. Ce point est également capital pour la mise en œuvre à plus long terme des missions stratégiques de la Commission (ses «activités principales»), qui exigent une connaissance de l'exécution des projets sur le terrain et des résultats étayés par des informations probantes.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 15 et 16 juillet 2009.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Président*

## RÉCAPITULATIF DÉTAILLÉ DES PROGRAMMES ET DES BUDGETS GÉRÉS PAR LES AGENCES EXÉCUTIVES

Agence exécutive	DG de tutelle	Programmes	Montant géré par les AE au titre du CFP 2007-2013 (en millions d'euros)
Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI, anciennement IEEA)	DG TREN	PIC (EIE 2007-2013)	690,60
	DG ENTR	PIC (PIE)	375,80
	DG ENV	PIC (PIE: éco-innovation)	181,00
	DG INFSO	PIC (ICT) non géré par l'EACI	0,00
	DG TREN	Marco Polo II	450,00
		<b>Total 2007-2013</b>	<b>1 697,40</b>
Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA)	DG EAC	Éducation et formation tout au long de la vie	728,66
	DG EAC	Jeunesse en action	130,13
	DG EAC	Culture	320,88
	DG EAC	Citoyens pour l'Europe	177,18
	DG INFSO	MEDIA 2007	696,97
	DG AIDCO	Erasmus mundus 2004-2008	182,34
	DG EAC	Erasmus mundus 2009-2013 (actions 1 et 3)	467,01
	DG AIDCO	Erasmus mundus 2009-2013 (action 2)	336,00
	DG RELEX	Erasmus mundus 2009-2013 (action 2)	19,00
	DG ELARG	Erasmus mundus 2009-2013 (action 2)	57,00
	DG ELARG	Erasmus mundus – Fenêtres IAP 2009-2013	37,50
	DG AIDCO	Erasmus mundus – Fenêtre de coopération extérieure – Amérique latine - Asie ICD 2008	47,82
	DG AIDCO	Coopération en Asie centrale et dans les pays du Moyen-Orient ICD 2007-2008	15,39
	DG AIDCO	Politique européenne de voisinage et de partenariat – Coopération financière avec les pays méditerranéens et d'Europe centrale et orientale	61,99
	DG EAC	Coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur et de l'enseignement et de la formation professionnels 2006-2013 entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique	38,53
	DG EAC	Coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur et de l'enseignement et de la formation professionnels 2006-2013 entre la Communauté européenne et le Canada	16,50
	DG RELEX	Projets bilatéraux ICI dans le domaine de l'éducation	13,67
	DG ELARG	Erasmus mundus – Fenêtre Balkans IAP 2007	4,00
	DG ELARG	Erasmus mundus – Fenêtre de coopération extérieure – IAP 2008	6,00
	DG AIDCO	Action Tempus IV	204,20
DG ELARG	Action Tempus IV	94,50	
		<b>Total</b>	<b>3 655,27</b>

Agence exécutive	DG de tutelle	Programmes	Montant géré par les AE au titre du CFP 2007-2013 (en millions d'euros)
Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (EAHC, anciennement PHEA)	DG SANCO	Programme de santé publique 2008-2013	325,20
	DG SANCO	Programme de politique des consommateurs 2007-2013	101,50
	DG SANCO	Initiative «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres»	70,80
		<b>Total</b>	<b>497,50</b>
Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (TEN-T EA)	DG TREN	Réseau transeuropéen de transport	8 013,00
Agence exécutive pour la recherche (REA)	DG RTD	Programme «Personnel» (y compris les bourses «Marie Curie») et parties du programme «Capacités» (recherche en faveur des PME) dans le cadre du 7 <sup>e</sup> PC	6 500,00
	DG ENTR	Programme «Coopération», thèmes «Espace» et «Sécurité» (projets multipartenaires) dans le cadre du 7 <sup>e</sup> PC	
		Services d'appui dans le cadre du 7 <sup>e</sup> PC pour les quatre DG «Recherche» (RTD, ENTR, INFSO, TREN); soumission et évaluation des propositions, paiement des experts, validation de la documentation juridique et financière transmise par les demandeurs, guichet d'aide concernant les demandes relatives au 7 <sup>e</sup> PC	
Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA)	DG RTD	Programme «Idées» 2007-2013 dans le cadre du 7 <sup>e</sup> PC	7 510,00
<b>Montant total des programmes gérés par les AE au titre du CFP 2007-2013</b>			<b>27 873,17</b>

## DIFFÉRENCES ENTRE LES AGENCES EXÉCUTIVES ET LES AGENCES DITES «DE RÉGULATION»

	Agences exécutives	Agences de régulation
<b>Création</b>	Créées par la Commission en conformité avec la procédure de réglementation	Créées par le Conseil ou par le Conseil et le Parlement
<b>Base juridique</b>	Acte de base du programme Décision de la Commission conformément au règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil	Règlement du Conseil ou règlement du Parlement et du Conseil
<b>Contrôle</b>	Sous le contrôle de la Commission	Sous le contrôle d'un conseil composé de représentants des États membres, de la Commission et parfois d'autres parties intéressées
<b>Siège</b>	Bruxelles/Luxembourg (près des services centraux de la Commission)	Siège décidé par le Conseil
<b>Champ d'action</b>	Tâches d'exécution et opérationnelles relatives à un programme de dépenses spécifique	Assistance des États membres et de la Commission dans plusieurs domaines (par exemple, l'adoption de règles communes contraignantes, l'émission d'avis techniques ou scientifiques, l'établissement de rapports d'inspection, la mise en réseau et l'échange d'informations) et aide à la mise en place de la réglementation communautaire
<b>Cycle de vie</b>	Limité	En général, illimité, mais dépend de la base juridique
<b>Budget</b>	Entièrement subventionnées dans le cadre de l'enveloppe financière octroyée au programme	Combinaison de subventions communautaires et d'autofinancement
<b>Décharge</b>	Soumises à une décharge distincte pour leur budget de fonctionnement alors que les dépenses opérationnelles relèvent de la décharge générale octroyée à la Commission	Soumises à une décharge distincte pour leur propre budget (dépenses de fonctionnement et opérationnelles)

## MESURES ARRÊTÉES EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION, DE COMMUNICATION, DE VISIBILITÉ ET DE DIFFUSION DES RÉSULTATS

	EACI	EACEA	EAHC
<b>Simplification des procédures</b>	<p>Les mesures de simplification ont concerné essentiellement les bénéficiaires finals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• diminution des garanties bancaires requises,</li> <li>• extension de la période considérée pour les rapports techniques,</li> <li>• révision du seuil concernant les certificats d'audit pour les entités non publiques,</li> <li>• soumission des propositions par voie électronique,</li> <li>• simplification des formulaires, des orientations et des critères de sélection,</li> <li>• second préfinancement à la place d'un paiement intermédiaire reposant sur des déclarations de coûts encourus,</li> <li>• utilisation de taux forfaitaires,</li> <li>• création de bases de données spécifiques destinées aux experts et concernant les projets.</li> </ul>	<p>Des mesures de simplification ont été prises à différentes phases du cycle de projet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• simplification des formulaires, des consignes et des critères de sélection,</li> <li>• diminution du nombre de formulaires de demande et de documents exigés,</li> <li>• utilisation d'attestations sur l'honneur en lieu et place d'une documentation financière volumineuse,</li> <li>• adoption de formulaires de calcul de la subvention types dans Excel,</li> <li>• mise en place d'appels pluriannuels et de guides pour les programmes permanents («Jeunesse», «Citoyenneté», «Culture»),</li> <li>• recours plus large aux décisions plutôt qu'à des conventions de subvention bilatérales,</li> <li>• passage progressif vers l'établissement de demandes et de soumissions en ligne (déjà en place pour «Citoyenneté»); objectif: élargissement au programme «Éducation et formation tout au long de la vie» en 2008 et à tous les programmes EACEA d'ici 2009-2010,</li> <li>• simplification des rapports finals et des obligations des bénéficiaires au cours de la phase d'établissement des rapports,</li> <li>• utilisation plus fréquente du financement forfaitaire, principalement pour les domaines d'activité «Citoyenneté» et «Jeunesse».</li> </ul>	<p>Les mesures de simplification ont été adoptées au niveau interne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• structure organisationnelle centralisée en application du modèle 4 des circuits financiers types établis par la Commission (centralisation complète des opérations financières),</li> <li>• procédure de sélection allégée et mieux coordonnée pour une meilleure qualité,</li> <li>• création de bases de données spécifiques pour les experts, les projets et les demandeurs,</li> <li>• manuels détaillés comportant des règles claires et des critères clairement exposés.</li> </ul>
<b>Communication</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boîtes aux lettres fonctionnelles pour répondre aux demandes</li> <li>• Plan de communication définissant les activités planifiées au cours de l'année pour chaque programme et pour le réseau</li> <li>• Élaboration d'un site web, d'un logo, d'affiches, de dépliants et de flashes d'information pour chaque programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boîtes aux lettres électroniques fonctionnelles pour répondre aux questions</li> <li>• Publication, sur le site web et dans les appels à propositions, de numéros de téléphone pour obtenir un suivi et des conseils</li> <li>• Coopération avec des points de contact nationaux afin de fournir des informations sur les programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Help desk</i> destiné spécifiquement aux demandeurs potentiels pour les conseiller (250 courriers électroniques et 80 appels téléphoniques en 2008)</li> <li>• Coopération avec les points focaux nationaux pour fournir des informations sur les programmes</li> <li>• Site web destiné à fournir des informations sur les appels à propositions et sur les formulaires à utiliser</li> <li>• Création de dossiers d'information, de CD et d'affiches</li> </ul>

	EACI	EACEA	EAHC
<b>Visibilité de la Communauté en tant que promotrice des programmes communautaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus de 30 journées d'information/an</li> <li>• Site web spécial comptant quelque 200 000 visites dans la rubrique des appels à propositions</li> <li>• Outre les journées d'information européennes de Bruxelles, organisation de journées d'information nationales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation de plusieurs journées d'information/séances d'information/ateliers (par exemple, journées d'information pour les programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» ou «Culture»; festivals MEDIA; réunions de lancement du programme «Éducation et formation tout au long de la vie» avec les promoteurs de projet, réunions annuelles des consortiums Erasmus Mundus)</li> <li>• Assistance des points de contact nationaux lors de l'organisation de manifestations</li> <li>• Site web spécial comptant plus de 300 000 visites en 2008</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 journées d'information dans toute l'Europe en 2008 rassemblant 2 400 participants</li> <li>• Site web spécial enregistrant un nombre croissant de visites</li> <li>• Organisation de 23 réunions techniques avec des groupes d'experts en 2007 (1 600 invités)</li> <li>• Création d'un réseau spécial (points focaux nationaux) pour échanger des informations sur les programmes</li> </ul>
<b>Diffusion des résultats</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publication de bulletins d'information relatifs à différents projets sur le site web</li> <li>• Publication de brochures sur les projets et reportages vidéo sur des sujets déterminés</li> <li>• Présentation d'exemples de projets lors des journées d'information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publication des résultats de la procédure de sélection sur le site web immédiatement après les décisions de sélection, puis notification individuelle des résultats</li> <li>• Information individuelle sur les raisons de la non-sélection</li> <li>• Publication sur le site web des meilleures pratiques et de recueils</li> <li>• Informations collectées à partir des rapports dont les projets font l'objet pour diffusion à un public plus large</li> <li>• Participation de l'agence au développement d'outils de diffusion (projet EVE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration considérable du retour d'information à l'intention des candidats admis et non admis</li> <li>• Orientations pour les candidats</li> <li>• Orientations à l'intention des bénéficiaires indiquant comment procéder pour obtenir le paiement final</li> </ul>

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### I.

La Commission se félicite du rapport de la Cour des comptes.

### II.

Le choix de l'externalisation faisait partie d'une réponse globale aux défis qui sont apparus dans les années 90 avec la multiplication des programmes communautaires. L'externalisation visait plusieurs objectifs: permettre aux services de la Commission de se concentrer sur leurs missions essentielles; améliorer la gestion des programmes communautaires, laquelle implique souvent des tâches répétitives liées à l'administration de nombreuses subventions de montant relativement faible, et mieux tenir compte de leurs spécificités organisationnelles; permettre le développement de synergies entre les différents programmes, ainsi que la rationalisation de leur gestion.

La nécessité de créer une agence exécutive était évidente dans les domaines dans lesquels les bureaux d'assistance technique devaient être démantelés et dans lesquels l'autorité budgétaire n'avait accordé aucune ressource nouvelle aux fins de l'internalisation des tâches en question (voir le point 21).

### V.

#### i)

Les agences exécutives sont le résultat d'une politique d'externalisation de la Commission dont la mise en œuvre a été essentiellement déclenchée par deux facteurs: la fin de la collaboration avec les bureaux d'assistance technique (BAT), dont le rôle était d'aider la Commission à gérer certains programmes communautaires, et la nécessité, pour la Commission, de se recentrer sur ses missions institutionnelles, comme l'élaboration des politiques et la gestion stratégique.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans un contexte de programmes communautaires en expansion, et reprenant une idée du Parlement européen (commission des budgets), la Commission a proposé le cadre législatif nécessaire à la délégation de certaines de ses tâches de gestion à des agences exécutives.

La création d'agences exécutives a été jugée déterminante pour une gestion des programmes communautaires à la fois plus *efficente*, c'est-à-dire à moindre coût par rapport à une gestion par la Commission, et plus *efficace*, grâce à un haut degré de spécialisation ou au regroupement d'activités et programmes similaires dans le cadre d'une seule et même agence de façon à réaliser des économies d'échelle.

De fait, les synergies et gains d'efficacité réalisés attestent les avantages de cette forme d'externalisation.

### ii)

Les agences exécutives sont instituées par décision de la Commission, avec l'assistance du comité de réglementation des agences exécutives et en étroite collaboration avec l'autorité budgétaire. Les analyses coûts-avantages (ACA) ont été régulièrement examinées dans le cadre du processus décisionnel. Elles demeurent un volet important de la documentation d'appui utilisée par la Commission, l'autorité budgétaire et le comité de réglementation des agences exécutives.

La Commission a institué six agences exécutives et elle a constamment enrichi son analyse des leçons tirées de l'expérience. C'est un processus d'apprentissage, dont sont également parties prenantes le comité de réglementation des agences exécutives et l'autorité budgétaire. L'accent a toujours été mis sur les aspects quantitatifs, parce que c'est là-dessus que le Parlement européen et les États membres ont le plus insisté. Mais les aspects qualitatifs n'en ont pas été ignorés pour autant. À la suite de la déclaration conjointe du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2007, la Commission a fourni des explications sur les avantages procurés par une gestion déléguée de ses programmes, par comparaison avec une gestion directe assurée par ses services, dans la perspective de la création de nouvelles agences exécutives ou de l'extension du mandat d'agences exécutives existantes à l'avenir.

La Commission estime que les ACA se sont désormais améliorées dans la mesure où les coûts pertinents et mesurables sont concernés.

### iii)

S'il est vrai que certains avantages sont difficiles à quantifier, les ACA n'en ont pas moins démontré l'effet clairement positif induit par la création d'une agence exécutive.

En outre, certaines agences exécutives ont été créées pour des programmes qui étaient entièrement nouveaux ou qui ont été considérablement étendus dans leur portée ou en termes de volume financier. Il n'a donc pas été possible de se référer, dans tous les cas, à la situation qui existait préalablement en interne.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### iv)

Les tâches déléguées aux agences exécutives sont clairement définies dans la décision de la Commission qui en porte délégation et concernent la mise en œuvre de programmes, ce qui permet une spécialisation et des synergies. L'un des grands avantages présentés par toute agence exécutive réside dans la procédure de sélection de son personnel, qui autorise le recrutement d'agents spécialisés dans des conditions plus souples.

### v)

La Commission étudiera comment suivre la recommandation de la Cour en vue de mieux mesurer la performance des agences exécutives sur une base pluriannuelle. La Commission voit la responsabilité qui lui incombe en matière de contrôle comme une vaste mission, dont elle s'acquitte avec diligence. L'organisation de réunions formelles à intervalles réguliers, combinée aux obligations faites aux agences de produire des rapports détaillés, permet aux DG de tutelle de suivre de près la performance de ces dernières. Une révision du jeu d'indicateurs existants et la mise au point de nouveaux indicateurs devraient permettre aux DG de tutelle d'améliorer leur mesure de cette performance.

Les programmes de travail annuels des agences exécutives ne sont qu'un élément parmi d'autres. Pour ce qui est de rendre compte des avancées réalisées dans la mise en œuvre des objectifs du programme lui-même, c'est la DG responsable qui s'en acquitte dans son rapport annuel d'activité.

## VI.

### i)

La Commission ajuste continuellement son approche globale de l'externalisation et son appréciation des besoins en la matière. L'éventuelle extension, à l'avenir, de la durée de vie ou des tâches des agences exécutives lui offrira l'occasion d'apprécier en détail les améliorations à apporter, sur la base de l'expérience tirée du fonctionnement de ces dernières.

### ii)

La Commission estime que les ACA ont été continuellement améliorées. Les ACA ont toujours joué un rôle important dans le processus décisionnel, qu'il s'agisse de créer de nouvelles agences exécutives ou d'étendre le mandat d'agences exécutives existantes.

### iii)

La Commission reconnaît qu'au début, les ACA et les fiches financières ne fournissaient pas toujours tous les indicateurs possibles sur la charge de travail et la productivité avant l'externalisation.

Des améliorations ont toutefois été apportées dans les ACA plus récentes, et la Commission entend approfondir à l'avenir son appréciation de la charge de travail et de la productivité.

### iv)

Le succès des agences exécutives repose sur leur capacité à recruter dans des conditions souples, à cibler des compétences spécifiques et à se spécialiser dans des tâches d'exécution de nature répétitive.

Ces avantages sont inhérents au concept même de l'agence exécutive.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**v)**

La révision du jeu d'indicateurs existants et la mise au point de nouveaux indicateurs devraient permettre aux DG de tutelle de mieux mesurer la performance des agences exécutives et d'améliorer la cohérence entre, d'une part, les objectifs et indicateurs spécifiques définis dans les programmes et, d'autre part, les rapports produits par les agences sur les résultats de leur travail par rapport aux coûts exposés, par objectif spécifique.

En outre, compte tenu de la distribution des rôles entre les services de la Commission et les agences exécutives, les indicateurs définis par et pour ces dernières devraient d'abord avoir trait aux activités de gestion dont elles sont responsables (apports, traitement, résultats, performance). Les indicateurs de résultat ou d'impact afférents aux programmes ne sont influencés par les agences que dans une mesure très limitée.

### INTRODUCTION

**1 et 2.**

L'externalisation en faveur d'agences exécutives s'explique par la nécessité de gagner en efficacité et en performance dans la mise en œuvre des programmes communautaires, tout en conservant au sein de la Commission les missions stratégiques et en assurant une surveillance du fonctionnement de ces agences. Les agences exécutives sont un instrument qui vise à répondre à un triple défi: l'augmentation du nombre de programmes nouveaux ou remaniés, la nécessité, pour la Commission, de se concentrer sur ses prérogatives politiques et institutionnelles et le manque, au sein de la Commission, de ressources humaines disposant des qualifications spécifiques que réclame la gestion de programmes. Les tâches opérationnelles qui leur sont confiées sont purement exécutives et ne supposent d'exercer aucun choix politique.

**3 à 7.**

Les agences exécutives sont le résultat d'une politique d'externalisation de la Commission dont la mise en œuvre a été essentiellement déclenchée par deux facteurs: la fin de la collaboration avec les bureaux d'assistance technique (BAT), dont le rôle était d'aider la Commission à gérer certains programmes communautaires, et la nécessité, pour la Commission, de se recentrer sur ses missions institutionnelles, comme l'élaboration des politiques et la gestion stratégique.

Dans un contexte de programmes communautaires en expansion, et reprenant une idée du Parlement européen (commission des budgets), la Commission a proposé le cadre législatif nécessaire à la délégation de certaines de ses tâches de gestion à des agences exécutives.

La création d'agences exécutives a été jugée déterminante pour une gestion des programmes communautaires à la fois plus *efficace* et plus *efficiente*, grâce à un haut degré de spécialisation ou au regroupement d'activités et programmes similaires dans le cadre d'une seule et même agence de façon à réaliser des économies d'échelle. En outre, les agences exécutives peuvent réaliser cet objectif à un coût moins élevé que la Commission, essentiellement grâce au nombre d'agents contractuels qu'elles peuvent employer et à la durée des contrats de ces derniers.

**8 à 10.**

Les six agences exécutives créées jusqu'à présent seront toutes devenues pleinement opérationnelles d'ici à la fin de l'année 2009.

La Commission a décidé de ne pas créer de nouvelle agence exécutive à moins que de nouvelles compétences ne lui soient attribuées d'ici à 2013 et de recourir plutôt à la possibilité d'étendre le mandat des agences existantes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 12.

Il est stipulé dans le règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil que les agences exécutives sont financées par le programme qu'elles contribuent à mettre en œuvre (ce qui était également le cas des bureaux d'assistance technique).

Chaque programme comporte deux volets<sup>1</sup>, un volet opérationnel et un volet consacré à l'assistance administrative et technique. Tous deux sont compris dans l'enveloppe indicative globale allouée au programme. Le volet administratif peut servir à financer, par exemple, l'assistance technique ou une agence exécutive. Le poste budgétaire administratif afférent à une agence exécutive est lié, dans les commentaires, à la ligne budgétaire opérationnelle correspondante du programme. L'agence exécutive engage et gère ses ressources comme une entité juridique distincte de la Commission. La Commission publie des informations complètes sur toutes les dépenses administratives et rend tout particulièrement compte des dépenses administratives financées en dehors de la rubrique 5 du cadre financier pluriannuel dans l'état prévisionnel annuel<sup>2</sup>.

Le budget est approuvé par l'autorité budgétaire sur la base d'une information complète, et donc en toute connaissance de cause. Toutes les données sont mises à disposition, auditées, contrôlées et publiées, une transparence totale étant ainsi garantie.

### 13.

La Commission reçoit décharge pour l'exécution du budget général, y compris les crédits opérationnels exécutés par les agences.

<sup>1</sup> L'article 12, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil dispose que «[l]es recettes de l'agence exécutive comprennent, sans préjudice d'autres recettes, une subvention inscrite au budget général de l'Union européenne, déterminée par l'autorité budgétaire, et prélevée sur la dotation financière des programmes communautaires à la gestion desquels l'agence exécutive participe».

<sup>2</sup> Voir, dans l'état prévisionnel de la Commission européenne pour l'exercice 2010, la première partie, consacrée à l'analyse des dépenses par rubrique du cadre financier pluriannuel, page 82 (de la version anglaise).

Le directeur de chaque agence reçoit décharge pour l'exécution du budget de fonctionnement de celle-ci.

Les agences exécutives contribuent à la mise en œuvre du programme qui leur est confié, sous contrôle direct de la Commission, conformément au règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil.

## OBSERVATIONS

### 21.

L'externalisation en faveur d'agences exécutives est sous-tendue par la volonté de réaliser des gains d'efficacité et des économies, d'une part, et d'améliorer la mise en œuvre des programmes communautaires concernés, d'autre part. La délégation de tâches de gestion aux agences exécutives s'est, de fait, traduite par une réduction des coûts exposés, et, surtout, par une amélioration très nette de la mise en œuvre des programmes concernés.

Dans son rapport de screening d'avril 2007, la Commission a expressément opté pour une extension du mandat des agences exécutives existantes à de nouveaux programmes, dans le but de créer des synergies et de réaliser des économies d'échelle<sup>3</sup>. Tel a été, par exemple, le cas pour la partie «innovation écologique» du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (voir l'encadré 1 pour des informations complètes à ce sujet).

L'article 54 du règlement financier, tel que modifié en dernier lieu en 2007, prévoit d'autres formes possibles de délégations de tâches exécutives.

<sup>3</sup> Document SEC(2007) 530, point 2.1: «Cependant, un nombre limité de programmes pourraient – sous réserve des résultats d'une analyse coûts/avantages et des avis du comité de réglementation des agences exécutives et du Parlement européen – être externalisés auprès d'agences existantes (par exemple, le programme de protection des consommateurs auprès de l'Agence exécutive pour le programme de santé publique et Progress, Tempus auprès de l'Agence exécutive "Éducation, audiovisuel et culture")».

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 1

L'ACA réalisée pour le programme Marco Polo mentionne certes un manque de ressources humaines à la Commission, mais aussi une efficacité par rapport aux coûts ainsi qu'un certain nombre d'avantages qualitatifs, comme une plus grande souplesse dans les effectifs, une gestion de projet de meilleure qualité et un cycle de gestion de projet plus efficient.

En ce qui concerne l'PHEA, il est vrai que sa création était liée au démantèlement du BAT correspondant (45 personnes de moins pour gérer plus ou moins le même nombre de projets, avec un budget comparable). Mais il y avait d'autres raisons. En particulier, comme l'expliquait la communication de 2004, la création de l'PHEA a été essentiellement motivée par la volonté de la Commission de se concentrer sur sa mission d'élaboration des politiques et ses activités stratégiques ainsi que sur la valorisation des résultats du programme; par le fait que le programme de santé 2003-2008 était plus ambitieux, puisqu'il proposait une approche plus globale des problèmes de santé, et devait donc être administré par des spécialistes; et, enfin, par le fait qu'il était possible de recruter, au sein de l'agence, des spécialistes financiers et techniques (ce qui était une exigence aussi bien du Conseil que du Parlement européen au moment où le programme a été négocié) dans un environnement plus souple (c'est à dire permettant de s'adapter à l'évolution des besoins).

Dans le cas du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation, la Commission, après avoir apprécié la nécessité et la possibilité d'externaliser certaines tâches de gestion, est parvenue à la conclusion qu'elle poursuivrait sa gestion directe de certaines parties de ce programme, et ce parce qu'en vertu de l'article 6 du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil, les agences exécutives peuvent être chargées de toute tâche, à l'exception des tâches qui impliquent une marge d'appréciation.

### 24.

La Commission a institué six agences exécutives et elle a constamment enrichi son analyse des leçons tirées de l'expérience. C'est un processus d'apprentissage, dont sont également parties prenantes le comité de réglementation des agences exécutives et l'autorité budgétaire. L'accent a toujours été mis sur les aspects quantitatifs, parce que c'est là-dessus que le Parlement européen et les États membres ont le plus insisté. Mais les aspects qualitatifs n'en ont pas été ignorés pour autant. À la suite de la déclaration commune du 13 juillet 2007, la Commission a fourni des explications sur les avantages procurés par une gestion déléguée de ses programmes, par comparaison avec une gestion directe assurée par ses services, dans la perspective de la création de nouvelles agences exécutives ou de l'extension du mandat d'agences exécutives existantes à l'avenir.

### 25.

La Commission est d'avis que le format utilisé dans les dernières ACA a été amélioré, dans la mesure où les coûts pertinents et mesurables sont concernés.

Les coûts correspondant au personnel supplémentaire requis par la Commission pour contrôler les agences et par les agences pour exercer leurs fonctions horizontales ont été inclus dans l'ACA relative à la prolongation du mandat de l'EACEA pour la période 2009-2015. Ces coûts ont aussi été inclus dans les ACA ultérieures relatives à l'extension de certains programmes (Tempus et Erasmus Mundus 2009-2013).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 26.

La mise en place d'agences exécutives a été un processus d'apprentissage. S'il est vrai que certains retards se sont effectivement produits au moment de créer concrètement telle ou telle agence, la conclusion globale reste positive, que ce soit en termes de qualité de prestation de services ou d'économies réalisées. Les coûts de transition ont été jugés négligeables par rapport au montant global des économies réalisables sur la durée de vie d'une agence.

Dans le cas de l'PHEA, l'optimisme des prévisions initiales concernant le démarrage de l'agence s'explique essentiellement par le fait qu'il s'agissait de l'une des toutes premières agences créées par la Commission et que la Commission ne disposait, par conséquent, d'aucune expérience fiable quant aux délais de transition.

### 27.

Les coûts moyens utilisés dans les ACA sont différenciés par catégorie de personnel (fonctionnaires, agents contractuels, experts nationaux détachés). Effectivement, ils ne sont pas différenciés par grade. L'application de coûts moyens par catégorie de personnel est la méthode, convenue avec l'autorité budgétaire, à employer dans tout document traitant des ressources humaines de la Commission.

Étant donné l'incidence de la mobilité, il est douteux que l'utilisation des coûts effectifs par grade ait abouti à une projection plus fiable.

### 28.

La Commission reconnaît qu'au début, les ACA et les fiches financières ne fournissaient pas toujours tous les indicateurs possibles sur la charge de travail et la productivité avant l'externalisation. Des améliorations ont toutefois été apportées dans les ACA plus récentes, et la Commission entend continuer à améliorer ces éléments à l'avenir.

En ce qui concerne l'évaluation ex post, le règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil en prévoit une tous les trois ans.

### 29.

La méthode utilisée pour conduire les ACA a été précisée au fil des ans, sur la base de l'expérience tirée de l'exercice. La Commission estime que les ACA se sont désormais améliorées dans la mesure où les coûts pertinents et mesurables sont concernés.

### 30.

Les ACA éclairent le processus décisionnel, comme le prévoit l'article 3 du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil, et apportent une valeur ajoutée, qui aide à se forger une opinion quant aux différentes options possibles.

Les ACA ne constituent cependant qu'un élément parmi d'autres dans le processus conduisant à la décision de créer ou non une agence exécutive.

### 31.

La composition du personnel envisagée pour une agence exécutive (25 % d'agents temporaires + un maximum de 75 % de personnel externe) diffère de ce qu'elle est actuellement dans les services de la Commission. L'un des grands avantages offerts par les agences exécutives réside, sans aucun doute, dans la possibilité de recruter du personnel spécialisé. C'est là une conséquence directe du processus de sélection, qui est plus souple et mieux adapté à la sélection de profils hautement spécialisés que celui utilisé par la Commission pour le recrutement de fonctionnaires.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 33.

Les coûts moyens utilisés dans les ACA sont différenciés par catégorie de personnel (fonctionnaires, agents contractuels, experts nationaux détachés). Effectivement, ils ne sont pas différenciés par grade. L'application de coûts moyens par catégorie de personnel est la méthode, convenue avec l'autorité budgétaire, à employer dans tout document traitant des ressources humaines de la Commission.

Étant donné l'incidence de la mobilité, il est douteux que l'utilisation des coûts effectifs par grade ait abouti à une projection plus fiable.

### 34.

S'il est vrai que les premières ACA n'en tenaient pas compte, les coûts supplémentaires liés à l'exercice de fonctions de contrôle par les DG de tutelle ont été dûment pris en considération dernièrement dans les fiches financières législatives relatives aux créations de nouvelles agences exécutives ou aux extensions du mandat d'agences exécutives existantes opérées le plus récemment<sup>4</sup>.

### 37.

La Commission reconnaît qu'au début, les ACA et les fiches financières ne fournissaient pas toujours tous les indicateurs possibles sur la charge de travail et la productivité avant l'externalisation. Des améliorations ont toutefois été apportées dans les ACA plus récentes, et la Commission entend approfondir à l'avenir son appréciation de la charge de travail et de la productivité.

<sup>4</sup> Par exemple, les fonctions de contrôle exercées par les DG de tutelle ont été prises en considération dans l'évaluation intermédiaire de l'EACEA (voir le chapitre sur l'analyse coûts-avantages). Leur importance est faible (soit 4,5 ETP pour les trois DG de tutelle de l'EACEA) par rapport à l'effectif total, de 400 personnes environ.

Il est vrai que les informations relatives à la dotation en personnel ne sont pas disponibles par programme, mais par domaine politique ou titre du budget, conformément à la nomenclature applicable (établissement du budget sur la base des activités), qui impose que tous les crédits administratifs soient votés au chapitre 01 de chaque titre du budget. La Commission estime que ce degré de précision fait d'ores et déjà peser suffisamment de contraintes sur le vote du budget et son exécution. Elle se doit aussi de souligner qu'il est souvent difficile d'apprécier comment, en termes de ressources humaines, se partage la charge de travail entre fonctions politiques et tâches d'exécution, étant donné que les mêmes personnes font souvent les deux pour des raisons évidentes de spécialisation et d'efficacité, notamment dans un contexte de stagnation des effectifs.

### 41.

La Commission se félicite de cette constatation, qui confirme les avantages de l'externalisation à des agences exécutives.

### 46.

Au cours des dernières années, la Commission a choisi d'étendre le mandat d'agences exécutives existantes à de nouveaux programmes ou à des programmes supplémentaires, afin de tirer parti de synergies en termes d'expertise et de réduction des frais généraux.

### 47.

Le statut impose des conditions strictes à la Commission, qui peut employer des agents contractuels (sauf pour le groupe de fonctions I) pour une durée maximale de trois ans seulement. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux agences exécutives.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Par conséquent, le recours à une solution «interne» à la Commission pour la mise en œuvre des programmes se serait traduit par un fort taux de rotation des agents contractuels, impliquant une perte considérable de compétences, ainsi qu'une qualité et une efficacité moindres.

### 48.

Les retards qui ont affecté le recrutement d'agents contractuels s'expliquent par le fait que cette catégorie de personnel a été créée à la date du 1<sup>er</sup> mai 2004, soit précisément au même moment que la première agence exécutive.

Ils ont aussi touché les services de la Commission. Les agences exécutives n'ont pas accusé de retards supplémentaires particuliers (autres que les inévitables retards liés à un recrutement massif en phase de démarrage).

### 49.

En ce qui concerne le temps qu'il a fallu pour pourvoir certains postes, la Commission rappelle qu'il y a peu de postes de directeur et que le recrutement de membres de l'encadrement supérieur est un processus délicat.

### 50.

L'attrait des postes temporaires et des postes contractuels proposés dans les agences exécutives ne tient pas uniquement au grade de recrutement, mais aussi aux possibilités de développement de carrière (c'est-à-dire de titularisation et de promotion).

Les différences existant dans le grade auquel sont recrutés les membres du personnel de la Commission et ceux des agences reflètent également la nature différente de leurs tâches respectives.

### 51.

Les agences exécutives recrutent des agents intérimaires pour absorber une surcharge de travail et pour remplacer des agents temporaires ou du personnel externe durant une période limitée (par exemple, un congé de maternité). Au cours des dernières années, certaines agences ont dû embaucher plus d'agents intérimaires que prévu, en attendant que les listes de lauréats soient publiées.

### 52.

Les tâches déléguées à une agence exécutive sont définies dans la décision qui en porte délégation. Il s'agit, dans la plupart des cas, de tâches pluriannuelles de nature répétitive. Ces tâches, qui sont précisées dans les programmes de travail annuels, sont toutes liées au cycle pluriannuel de gestion du programme.

### 54.

Compte tenu des obligations juridiques imposées par le règlement (CE) n° 58/2003, une approche pragmatique a été mise en œuvre, pour réduire le laps de temps s'écoulant entre l'adoption des plans de gestion annuels des services de la Commission et celle des programmes de travail annuels des agences exécutives. À présent que les agences exécutives sont pleinement opérationnelles, la Commission escompte que l'adoption de leurs programmes de travail annuels interviendra beaucoup plus tôt dans l'année.

Pour ce qui est du passé, les retards qui ont affecté l'adoption des programmes de travail annuels des agences se sont essentiellement produits au cours des premières années d'existence de celles-ci: ils étaient liés à leur phase de démarrage ou à l'extension de leur mandat.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'absence d'adoption formelle ne signifie cependant pas qu'il n'y a pas eu d'orientations données, ni de suivi du travail des agences, les documents ayant été examinés, à l'état de projet, par le comité de direction. Par conséquent, les avancées réalisées sont suivies, et la continuité est assurée.

Dans le cas de l'EACI, la date d'adoption finale du programme de travail annuel 2008 s'explique par des circonstances particulières, à savoir l'extension des activités de l'agence à la suite de la transformation de l'IEEA en EACI. Le premier projet de programme de travail annuel est élaboré au sein de l'EACI avant d'être présenté au comité de direction au troisième trimestre de l'année *n-1*, comme cela a été le cas pour le programme de travail 2009, qui a été adopté durant la première moitié du mois de mars 2009. En ce qui concerne l'EACEA, le programme de travail annuel 2006 a été approuvé par le comité de direction de l'agence le 22 février 2006.

### 55.

Les tâches et objectifs assignés à une agence exécutive dans le cadre de son programme de travail annuel reflètent, en réalité, la décision de la Commission portant délégation de tâches à cette agence. Il s'agit concrètement des tâches d'«exécution» incombant aux agences exécutives, telles que mentionnées à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. Il convient de les distinguer des objectifs et indicateurs définis dans les programmes communautaires.

Les orientations pour les plans de gestion annuels 2010 seront adaptées, afin de mieux tenir compte des différents rôles et d'harmoniser le contenu des deux instruments de gestion.

### 56.

La Commission est en train d'améliorer les indicateurs afférents aux agences exécutives. Un groupe de travail, créé à l'automne 2008, a été chargé de réfléchir à la manière d'améliorer la cohérence entre les objectifs et indicateurs spécifiquement définis pour un programme donné dans le plan de gestion annuel de la DG de tutelle et les rapports produits par l'agence sur les résultats de son travail par rapport aux coûts exposés, par objectif spécifique.

La Commission est d'avis que les indicateurs devraient être sélectionnés sur la base de leur pertinence au regard du travail des agences et qu'ils devraient rester stables dans la durée, ce qui plaide pour une réduction du nombre global d'indicateurs retenus.

### 57.

La Commission juge approprié que les indicateurs utilisés se rapportent essentiellement aux activités de gestion.

Compte tenu de la distribution des rôles entre les services de la Commission et les agences exécutives, le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des programmes demeurent la responsabilité des services de la Commission.

### 58.

La structure des rapports annuels d'activité des agences correspond aux lignes directrices et normes définies par la Commission, qui sont aussi les «instructions permanentes» applicables aux DG de tutelle.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 59.

La Commission voit la responsabilité qui lui incombe en matière de contrôle comme une vaste mission, dont elle s'acquitte avec diligence. L'organisation de réunions formelles à intervalles réguliers, combinée aux obligations faites aux agences de produire des rapports détaillés, permet aux DG de tutelle de suivre de près la performance de ces dernières. Une révision du jeu d'indicateurs existants et la mise au point de nouveaux indicateurs devraient permettre aux DG de tutelle d'améliorer leur mesure de cette performance.

### 60.

Ainsi qu'elle l'a indiqué au point 59, la Commission contrôle les agences par toute une série de mécanismes formels, y compris les exigences formelles de production de rapports prévues à l'article 9, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil, ainsi que par les contacts quotidiens qu'elle entretient avec les agences.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 61 et 62.

Les agences exécutives sont le résultat d'une politique d'externalisation de la Commission dont la mise en œuvre a été essentiellement déclenchée par deux facteurs: la fin de la collaboration avec les bureaux d'assistance technique (BAT), dont le rôle était d'aider la Commission à gérer certains programmes communautaires, et la nécessité, pour la Commission, de se recentrer sur ses missions institutionnelles, comme l'élaboration des politiques et la gestion stratégique.

Dans un contexte de programmes communautaires en expansion, et reprenant une idée du Parlement européen (commission des budgets), la Commission a proposé le cadre législatif nécessaire à la délégation de certaines de ses tâches de gestion à des agences exécutives.

La création d'agences exécutives a été jugée déterminante pour une gestion des programmes communautaires à la fois plus *efficace*, c'est-à-dire à moindre coût par rapport à une gestion par la Commission, et plus *efficace*, grâce à un haut degré de spécialisation ou au regroupement d'activités et programmes similaires dans le cadre d'une seule et même agence de façon à réaliser des économies d'échelle.

### 63.

La Commission a institué six agences exécutives et elle a constamment enrichi son analyse des leçons tirées de l'expérience. L'accent a toujours été mis sur les aspects quantitatifs, parce que c'est là-dessus que le Parlement européen et les États membres ont le plus insisté. Mais les aspects qualitatifs n'en ont pas été ignorés pour autant, puisque les ACA sont progressivement devenues plus complètes.

La Commission estime que les ACA se sont désormais améliorées dans la mesure où les coûts pertinents et mesurables sont concernés.

Les ACA éclairent le processus décisionnel au niveau interinstitutionnel, comme le prévoit l'article 3 du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil, et apportent une valeur ajoutée, qui aide à se forger une opinion quant aux différentes options possibles.

### Recommandation n° 1

La Commission ajuste continuellement son approche globale de l'externalisation et son appréciation des besoins en la matière. L'éventuelle extension, à l'avenir, de la durée de vie ou des tâches des agences exécutives lui offrira l'occasion d'apprécier en détail les améliorations à apporter.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a décidé de ne pas créer de nouvelle agence exécutive en vertu du cadre financier en vigueur et de ne déléguer la mise en œuvre que d'un nombre limité de programmes à des agences exécutives existantes, à moins que de nouvelles compétences ne lui soient attribuées.

La Commission estime que les ACA ont été continuellement améliorées et incluent désormais les coûts pertinents et mesurables. Les ACA ont toujours été prises en considération dans le processus décisionnel au niveau interinstitutionnel.

### 65.

La Commission se félicite de cette constatation essentielle du rapport quant à l'efficacité des agences exécutives par rapport aux coûts exposés et dans la mise en œuvre des programmes.

Le processus de recrutement est régi par le statut (et notamment par les principes de transparence, de publicité et d'égalité de traitement).

### Recommandation n° 2

La Commission reconnaît qu'au début, les ACA et les fiches financières ne fournissaient pas toujours tous les indicateurs possibles sur la charge de travail et la productivité avant l'externalisation. Des améliorations ont toutefois été apportées dans les ACA plus récentes, et la Commission entend approfondir à l'avenir son appréciation de la charge de travail et de la productivité.

Le succès des agences exécutives repose sur leur capacité à recruter un grand nombre d'agents contractuels (jusqu'à 75 %), dans le cadre de contrats de bien plus longue durée qu'à la Commission, à cibler des compétences spécifiques et à se spécialiser dans des tâches d'exécution de nature répétitive. Ces avantages sont inhérents au concept même de l'agence exécutive et ne peuvent donc être reproduits au sein de la Commission. Premièrement, la Commission se doit de maintenir l'équilibre actuel dans la composition globale de son personnel, qui comprend essentiellement des fonctionnaires, et ne peut recruter des agents contractuels que pour une durée maximale de trois ans. Deuxièmement, pour pouvoir se concentrer sur les missions stratégiques et politiques qui lui incombent en tant qu'institution, elle se doit d'engager un grand nombre de généralistes.

En ce qui concerne le recrutement d'agents contractuels, les procédures de sélection mises en œuvre avec l'EPSO ont généralement donné satisfaction aux agences, et la réforme proposée dans le cadre du plan de développement de l'EPSO devrait permettre de les raccourcir encore davantage. Des difficultés sporadiques peuvent toutefois se poser pour le recrutement de spécialistes dotés d'un certain bagage universitaire et qui ne figurent pas d'emblée sur les listes de réserve.

Dans le cas des agents temporaires recrutés en dehors de la Commission, il est vrai que les procédures de recrutement peuvent prendre beaucoup de temps, mais les choses pourraient être améliorées par l'application de critères d'admissibilité et de sélection plus stricts, définis par les agences elles-mêmes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 66.

La Commission voit la responsabilité qui lui incombe en matière de contrôle comme une vaste mission, dont elle s'acquitte avec diligence. L'organisation de réunions formelles à intervalles réguliers, combinée aux obligations faites aux agences de produire des rapports détaillés, permet aux DG de tutelle de suivre de près la performance de ces dernières. Une révision du jeu d'indicateurs existants et la mise au point de nouveaux indicateurs devraient permettre aux DG de tutelle d'améliorer leur mesure de cette performance.

#### Recommandation n° 3

Une approche pragmatique sera recherchée, en vue d'accélérer l'adoption des programmes de travail annuels des agences exécutives grâce à l'adoption, plus tôt dans l'année, des décisions de financement des DG, lesquelles contiennent les programmes annuels de subventions et de marchés publics de chaque DG. Les agences exécutives devraient ainsi disposer de plus de temps pour élaborer leurs programmes de travail annuels respectifs, qui sont intrinsèquement liés aux décisions de financement des DG.

Compte tenu de la distribution des rôles entre les services de la Commission et les agences exécutives, les indicateurs définis par et pour les agences devraient d'abord avoir trait aux activités de gestion dont elles sont responsables (apports, traitement, résultats, performance).

Les indicateurs de résultat ou d'impact afférents aux programmes ne sont influencés par les agences que dans une mesure très limitée. Le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des programmes demeurent la responsabilité des services de la Commission. Les DG de tutelle conçoivent les programmes, et les agences les mettent en œuvre.

La révision du jeu d'indicateurs existants et la mise au point de nouveaux indicateurs devraient permettre aux DG de tutelle de mieux mesurer la performance des agences exécutives et d'améliorer la cohérence entre, d'une part, les objectifs et indicateurs spécifiques définis dans les programmes et, d'autre part, les rapports produits par les agences sur les résultats de leur travail par rapport aux coûts exposés, par objectif spécifique.

Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 13/2009**

**La délégation des tâches d'exécution aux agences exécutives est-elle un choix judicieux?**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2009 — 46 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-479-1

doi:10.2865/8603



## **Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?**

### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente.  
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://bookshop.europa.eu>  
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne.  
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

LES AGENCES EXÉCUTIVES SONT DES ENTITÉS COMMUNAUTAIRES ÉTABLIES PAR LA COMMISSION EN VUE DE METTRE EN ŒUVRE, PAR DÉLÉGATION, TOUT OU PARTIE DES PROGRAMMES DE DÉPENSES DE L'UE. ELLES SONT UN PHÉNOMÈNE RELATIVEMENT RÉCENT DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL COMMUNAUTAIRE. L'AUDIT RÉALISÉ PAR LA COUR VISAIT À ÉVALUER SI LES SIX AGENCES EXÉCUTIVES QUI ONT VU LE JOUR DEPUIS 2003 SE SONT AVÉRÉES UN INSTRUMENT EFFICACE POUR EXÉCUTER LE BUDGET COMMUNAUTAIRE.

LE RAPPORT EXAMINE LE PROCESSUS DÉCISIONNEL CONCERNANT LA CRÉATION DES AGENCES ET LES AVANTAGES OBTENUS EN TERMES DE RÉDUCTION DES COÛTS, DE PRESTATION DE SERVICES ET DE GAINS D'EFFICIENCE. LE CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DES AGENCES EXERCÉ PAR LA COMMISSION FAIT ÉGALEMENT L'OBJET D'UNE ANALYSE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-479-1

