



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.3.2008
COM(2008) 135 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Agences européennes – Orientations pour l'avenir

{SEC(2008) 323}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Agences européennes – Orientations pour l'avenir

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Depuis quelques années, le recours aux agences pour la mise en œuvre de tâches fondamentales fait partie intégrante du mode de fonctionnement de l'Union européenne. Ces agences appartiennent désormais au paysage institutionnel de l'Union. La plupart des États membres ont choisi la même voie et font appel à des agences qui leur apportent un point de vue différent pour des tâches très spécifiques.

Plusieurs raisons expliquent ce recours croissant aux agences. Elles aident la Commission à concentrer son action sur des tâches essentielles, ce qui lui permet de déléguer certaines fonctions opérationnelles à des organismes extérieurs. Elles soutiennent le processus décisionnel en centralisant les compétences techniques ou spécialisées disponibles au niveau européen et national. En outre, le développement des agences au-delà de Bruxelles et de Luxembourg renforce la visibilité de l'Union européenne.

L'augmentation du nombre d'agences permet à ces dernières d'effectuer une série de tâches importantes couvrant un large éventail de domaines d'intervention. Des moyens financiers considérables leur étant désormais alloués, il apparaît de plus en plus crucial de définir clairement leur rôle ainsi que les mécanismes qui les gouvernent, afin d'assurer la responsabilisation de ces organismes publics.

Étant donné leur importance dans le contexte administratif de l'UE, il convient que les institutions de l'Union adoptent une définition commune des objectifs et du rôle de ces agences. Cette conception commune fait en effet actuellement défaut. L'établissement des agences, qui s'effectue au cas par cas sur proposition de la Commission – la décision étant cependant prise par le Parlement européen et/ou le Conseil de ministres – n'a pas été assorti d'une vision globale de la place qu'elles occupent au sein de l'Union. En raison de cette absence de vision globale, il s'est révélé plus difficile, pour les agences, de travailler efficacement et de produire des résultats pour l'ensemble de l'UE.

La Commission estime que le moment est venu de rouvrir le débat sur le rôle des agences et sur leur place dans le système de gouvernance de l'UE. Une gestion politique cohérente de l'approche à adopter à leur égard améliorerait la transparence et l'efficacité d'une partie importante du dispositif institutionnel de l'UE.

On distingue deux grandes catégories d'agences, chacune présentant des caractéristiques propres et posant des problèmes particuliers. Les agences dites «de régulation» ou

«traditionnelles» assument divers rôles spécifiques, déterminés au cas par cas dans leur propre base juridique¹. Les agences exécutives ont pour leur part été créées par un règlement du Conseil adopté en 2002, leur mission, définie de manière beaucoup plus précise, étant de contribuer à gérer des programmes communautaires².

Ces deux catégories d'agences présentent de très grandes différences. Leurs rôles ne sont pas les mêmes, du point de vue des tâches qui leur sont confiées, de leur indépendance et de leur gestion. Le fait que les agences de régulation sont réparties à travers l'UE, alors que les agences exécutives sont basées à Bruxelles ou à Luxembourg, constitue précisément le signe le plus évident de leurs relations très différentes avec la Commission. Il n'est dès lors guère surprenant que ces deux catégories d'agences engendrent des problèmes différents et doivent faire l'objet d'un traitement différencié.

La présente communication portera principalement sur les *agences de régulation* car ce sont celles pour lesquelles une clarification et l'adoption d'une approche commune s'imposent.

Les *agences exécutives* occupent une place beaucoup mieux définie dans le cadre institutionnel de l'Union et sont régies par une base juridique unique³. Des modalités en matière de gestion des agences exécutives ont récemment été arrêtées en accord avec la commission des budgets du Parlement européen⁴. Les tâches qui leur sont dévolues doivent avoir un lien avec la gestion de programmes communautaires, elles sont établies pour une durée limitée et sont toujours situées près du siège de la Commission. La responsabilité de la Commission à leur égard est claire: la Commission les met en place, exerce un «véritable contrôle» sur leurs activités et désigne les membres clés de leur personnel. Leur rapport annuel d'activités est annexé au rapport de leur direction générale de tutelle. Toutes les agences exécutives sont soumises à un règlement financier type adopté par la Commission, qui régit l'établissement et l'exécution du budget.

Il serait prématuré de dresser un bilan général du travail réalisé par les agences exécutives. Elles n'existent que depuis peu de temps et leurs performances doivent encore faire l'objet d'une évaluation complète⁵. Par ailleurs, selon la récente évaluation des besoins en personnel réalisée par la Commission, il n'y a pas de candidat sérieux à la création d'une nouvelle agence exécutive⁶. Si de nouveaux besoins apparaissent, la Commission envisagera dans un premier temps la possibilité d'étendre les tâches d'une agence exécutive existante pour couvrir un nouveau programme. Il est peu probable, dans les circonstances actuelles, que de nouvelles agences exécutives doivent être créées pendant la période couverte par l'actuel cadre financier d'ici à 2013.

¹ Il existe actuellement 29 agences de ce type, la création de deux agences supplémentaires faisant actuellement l'objet de propositions (voir annexe).

² Voir annexe.

³ 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.

⁴ Lettre du 16.10.2007 de M^{me} D. Grybauskaitė, membre de la Commission, adressée à M. R. Böge, président de la commission des budgets, DGE/ef(2007)585.

⁵ Une évaluation positive des travaux menés par l'agence exécutive pour la gestion du programme «Énergie intelligente – Europe» a toutefois été effectuée en 2006.

⁶ SEC(2007) 530, «Planification et optimisation des ressources humaines de la Commission affectées aux priorités de l'UE».

Parallèlement aux agences, l'UE a été amenée à établir des *organismes de partenariat* spécialisés dans le cadre de la responsabilité qui lui incombe d'encourager la recherche et le développement économique. Il a en effet été reconnu que, pour atteindre certains objectifs, le secteur public devait travailler en partenariat avec le secteur privé en lui fournissant des capitaux et en conservant un droit de regard, sans pour autant s'immiscer dans la prise de décisions stratégiques essentielles sur les grandes orientations. Des organismes innovants ont ainsi vu le jour, notamment des entreprises communes telles qu'ITER dans le domaine de la fusion nucléaire et SESAR pour la gestion du trafic aérien, les initiatives technologiques communes au titre du septième programme-cadre, ainsi que l'Institut européen d'innovation et de technologie.

Les modalités relatives à la gouvernance financière et administrative de ces organismes sont fixées par des règles spécifiques contenues dans le règlement financier, et ils sont directement responsables devant l'autorité de décharge en ce qui concerne l'exécution du budget. Leur raison d'être réside explicitement dans le fait qu'ils fonctionnent différemment d'un organisme traditionnel du «secteur public»: bien qu'ils soient tributaires de fonds publics, leurs décisions doivent se fonder sur des critères tels que le savoir-faire ou l'avantage commercial. Il ne s'agit donc pas d'agences et ces organismes ne sont pas couverts par la présente communication.

2. LES AGENCES DE REGULATION AUJOURD'HUI

Les agences de régulation reposent chacune sur un règlement sectoriel différent, souvent adopté par la procédure de codécision⁷. Elles sont parfois appelées «agences traditionnelles» en raison de leur ancienneté ou «agences décentralisées» parce qu'elles sont disséminées dans toute l'Europe. Il s'agit d'organismes indépendants dotés d'une personnalité juridique propre. La majorité d'entre elles sont financées par le budget de l'UE⁸ et, dans certains cas, par la perception directe de redevances ou de rémunérations. Le règlement financier général contient certaines règles essentielles relatives, notamment, au tableau des effectifs des agences, à l'application du règlement financier cadre à leur égard, à la consolidation de leurs comptes avec ceux de la Commission ainsi qu'à la décharge par le Parlement européen. De plus, le règlement financier cadre établit des règles communes concernant l'établissement et l'exécution de leur budget, notamment en matière de contrôle. La décision de décharge budgétaire est directement prise par le Parlement en ce qui concerne les vingt agences financées par le budget de l'UE. Sur le plan des ressources humaines, le statut des fonctionnaires définit les principes permettant d'élaborer une politique du personnel à l'égard des agences. L'objectif de ce règlement, qui prévoit que les agences adoptent, en accord avec la Commission, des dispositions générales pour assurer l'application de ce statut, est de garantir une politique du personnel cohérente et d'éviter des différences d'approche inutiles, entre les agences, dans les procédures de recrutement et les perspectives de carrière. Il n'existe cependant pas de dispositions générales régissant la création et le fonctionnement des agences de régulation.

Les premières agences de régulation, CEDEFOP (formation professionnelle) et EUROFOUND (amélioration des conditions de vie et de travail), remontent à 1975. Au cours des années 1990, le développement du marché intérieur a conduit à l'établissement d'une série

⁷ 12 des 23 agences relevant du traité CE ont pour base juridique l'article 308 CE, les autres ayant été créées sur une base sectorielle du Traité; les actes de base de huit agences ont été adoptés par la procédure de codécision. Voir la liste complète des agences de régulation en annexe.

⁸ Les agences établies dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune sont financées directement par les États membres.

de nouvelles agences dont la mission était davantage d'ordre technique et/ou scientifique, telles que l'autorisation de variétés végétales et de médicaments. L'émergence de tâches supplémentaires a mené à la création de nouvelles agences et a permis à différents États membres d'accueillir plusieurs agences.

Il existe actuellement 29 agences de régulation, la création de deux agences supplémentaires faisant l'objet de propositions en cours d'examen (voir annexe). Trois d'entre elles ont été créées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et trois autres sont chargées de missions relevant du titre VI du traité UE concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Les agences de régulation emploient environ 3 800 personnes et disposent d'un budget annuel de près de 1 100 Mio EUR, dont une contribution de la Communauté d'environ 559 Mio EUR⁹. Leur taille varie considérablement: moins de 50 personnes assurent le contrôle des variétés végétales tandis que l'agence chargée de veiller au respect des marques de commerce en emploie plus de 600.

Les mandats des agences de régulation sont très diversifiés. Certaines peuvent adopter des décisions individuelles ayant un effet direct en appliquant des critères établis au niveau de l'UE; d'autres apportent un savoir-faire technique supplémentaire, sur la base duquel la Commission peut ensuite prendre une décision, et d'autres encore mettent davantage l'accent sur la mise en réseau des autorités nationales.

Les agences se sont révélées particulièrement utiles dans le domaine des compétences partagées, lorsque la mise en œuvre de nouvelles stratégies à l'échelle communautaire doit s'accompagner d'une étroite coopération entre les États membres et l'UE. Elles permettent de centraliser les compétences à l'échelle européenne, un procédé qui susciterait l'hostilité dès lors que ces compétences seraient concentrées au sein des institutions elles-mêmes.

Enfin, ces agences ont contribué à aider certains pays tiers à se familiariser avec l'acquis communautaire et les meilleures pratiques de la CE. Les pays candidats participent aux travaux des agences communautaires depuis 2000¹⁰; cette possibilité a par la suite été étendue aux pays des Balkans occidentaux ainsi qu'aux pays partenaires de la politique européenne de voisinage.

L'ordre juridique communautaire actuel impose des limites claires et strictes au pouvoir autonome des agences de régulation. Elles ne sont pas habilitées à adopter des mesures réglementaires de portée générale. Leurs compétences se limitent à l'adoption de décisions individuelles dans des domaines spécifiques requérant une expertise technique déterminée, dans des conditions précises et strictement définies et sans véritable pouvoir discrétionnaire. En outre, les agences ne peuvent être investies de pouvoirs susceptibles de porter atteinte aux responsabilités explicitement conférées à la Commission par le traité (en tant que gardienne du droit communautaire, par exemple).

En ce qui concerne les agences jouant un rôle dans la préparation ou la prise de décisions, l'un des objectifs a consisté à renforcer la crédibilité et l'autorité de ces décisions, les agences

⁹ Ces chiffres ne concernent que les agences relevant du traité CE et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à l'exclusion d'EUROPOL qui, conformément à son statut juridique actuel, est financé par les États membres. Les agences établies dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune sont entièrement placées sous le contrôle du Conseil (et sont intégralement financées par les États membres).

¹⁰ Communication du 20 décembre 1999, COM(1999) 710 final.

contribuant à démontrer qu'elles sont prises pour des raisons techniques ou scientifiques. Pour y parvenir, les agences doivent fonder leurs décisions sur des informations et une expertise fiables. La transparence et la compétence scientifique constituent donc à cet égard des exigences essentielles. Cet objectif entraîne également un défi, un équilibre devant être trouvé entre cette dimension technique des agences et la nécessité de veiller à ce que l'ensemble des organismes publics assument pleinement leurs responsabilités.

Les agences de régulation sont généralement dirigées par un conseil d'administration chargé de s'assurer qu'elles exécutent les tâches définies dans leur acte de base et par un directeur désigné pour assurer le bon fonctionnement de l'agence. En principe, le conseil d'administration nomme le directeur et a autorité sur le programme de travail, le budget et le rapport annuel de l'agence.

Différentes règles s'appliquent quant à la taille et à la composition du conseil d'administration mais, si la Commission y est en principe représentée, elle est toujours minoritaire et est parfois même privée du droit de vote. Cette situation suscite des questions sur la mesure dans laquelle la Commission peut être tenue responsable des décisions adoptées par les agences. La participation de la Commission à d'autres aspects du travail des agences tels que, le cas échéant, la présentation d'une liste de candidats présélectionnés pour le poste de directeur d'une agence, la consultation sur les programmes de travail et la réalisation d'évaluations complique encore cette question de responsabilité. De plus, l'auditeur interne de la Commission exerce, à l'égard des agences, les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission¹¹.

La nécessité de soumettre les activités des agences à des règles claires en matière de responsabilité est au cœur du débat. Des questions ont aussi été soulevées concernant certains aspects des relations entre d'autres institutions et les agences, notamment le rôle du Parlement européen dans la nomination des directeurs et les compétences et responsabilités des membres du conseil d'administration désignés pour représenter des intérêts particuliers.

Les agences de régulation ont contribué de manière significative et efficace au bon fonctionnement de l'UE. Dans de nombreux cas, elles ont acquis un savoir-faire scientifique ou technique largement reconnu, qui leur a permis d'aider les institutions à prendre des décisions appropriées. À d'autres occasions, elles ont démontré leur aptitude à analyser et à stimuler le débat public tant au niveau européen qu'international. Grâce à leur action, la Commission a été en mesure de concentrer ses efforts sur des tâches essentielles.

3. UN CADRE COMMUN POUR LES AGENCES DE REGULATION

Le nombre et la diversité des agences de régulation ayant augmenté, la Commission a estimé que l'établissement d'un cadre commun contribuerait à clarifier et à uniformiser les fonctions et les méthodes de travail de ces organismes. En 2005, elle a proposé un accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation¹². L'objectif était de parvenir à un accord sur les conditions relatives à la création, au fonctionnement et au contrôle des agences de régulation établies dans le cadre du premier pilier. Bien que conçues pour s'appliquer aux nouvelles agences, ces règles de base pourraient aussi être utilisées pour revoir, de manière formelle ou informelle, les modalités de fonctionnement des agences

¹¹ Article 185, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002.

¹² COM(2005) 59 final du 25.2.2005

existantes. En dépit du soutien général exprimé par le Parlement européen, les négociations sur ce projet d'accord ont malheureusement abouti à une impasse en 2006, le Conseil n'étant pas prêt à accorder l'attention nécessaire à ce dossier et des doutes ayant été émis concernant l'utilisation d'un accord interinstitutionnel comme instrument pour atteindre cet objectif.

Les problèmes que cet accord interinstitutionnel visait à résoudre subsistent néanmoins. La diversité des rôles, des structures et des profils des agences de régulation rend le système opaque et soulève des doutes au sujet de leur responsabilité et de leur légitimité. La multitude des rôles assumés par les agences avive les craintes de les voir empiéter sur des domaines qui relèvent plutôt de la compétence des services de l'UE chargés de l'élaboration des politiques. Les responsabilités des autres institutions vis-à-vis des agences, et celles de la Commission en particulier, souffrent de l'absence de cadre clair et de répartition bien définie des responsabilités.

3.1. Éléments à inclure dans une approche commune

Quelle que soit la forme qu'elle revêtira, la Commission estime qu'il convient d'adopter une approche commune en matière de gouvernance des agences de régulation. Il subsistera toujours des différences entre les agences: leur diversité quant à leur taille, quant aux fonctions qu'elles assument et aux méthodes de travail qu'elles appliquent n'est pas le fruit du hasard mais traduit une volonté de déterminer le meilleur moyen de permettre à chacune d'entre elles d'assumer efficacement ses responsabilités. Un équilibre doit être trouvé entre la nécessité de trouver une solution suffisamment normalisée pour leur permettre d'occuper une place cohérente dans la gouvernance européenne, et la nécessité de respecter les spécificités de chaque agence. En tant qu'organismes publics de l'UE, toutes les agences doivent être organisées de manière à respecter certains principes fondamentaux en matière de responsabilité et de bonne gestion financière. Bien que le règlement financier et le statut des fonctionnaires continuent de s'appliquer aux agences, il pourrait être justifié, étant donné leur taille réduite par rapport aux institutions communautaires, d'y apporter les adaptations appropriées.

Les éléments de base d'une approche commune à l'égard des agences devraient inclure les points suivants:

- *Les tâches dévolues aux agences de régulation*

La diversité des rôles assumés par les agences à l'heure actuelle montre qu'il n'y aura jamais de modèle unique pour définir ce qu'une agence doit faire mais qu'il existe bien différentes catégories d'agences. Une définition précise de ces différents types de fonctions permettrait de clarifier et de mieux comprendre leur rôle.

Les différentes catégories d'agences de régulation

Il est possible de classer les agences selon différents critères. Une méthode efficace consiste à examiner les fonctions clés qu'elles exercent. Bien que ces agences assument souvent plusieurs rôles différents, une analyse du centre de gravité de leurs activités permet d'établir les catégories suivantes¹³:

- les agences qui adoptent des décisions individuelles produisant des effets juridiques contraignants à l'égard des tiers: CVPO, OHIM, EASA¹⁴ et ECHA¹⁵;
- les agences qui fournissent une assistance directe à la Commission et, le cas échéant, aux États membres, sous forme d'avis techniques ou scientifiques, et/ou de rapports d'inspection: EMSA¹⁶, EFSA, ERA et EMEA;
- les agences chargées d'activités opérationnelles: EAR, GSA, CFCA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL et CEPOL;
- les agences chargées de collecter, d'analyser, de transmettre/de mettre en réseau une information objective, fiable et facilement accessible: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes;
- les services fournis à d'autres agences et institutions: CdT.

- *La structure et le fonctionnement des agences*

Une stratégie plus uniforme en matière de gouvernance des agences permettrait l'application de certaines règles types à l'égard du conseil d'administration, du directeur, de la programmation des activités des agences et des rapports sur ces travaux. Elle contribuerait également à clarifier leur relation avec les institutions de l'UE et avec les États membres.

- *La responsabilité des agences de régulation et leurs relations avec les autres institutions*
Les mécanismes visant à garantir que les agences de régulation soient responsables de leurs actes devraient être clairs tant pour les agences que pour les institutions. Ils devraient inclure l'obligation d'établir des rapports et d'effectuer des contrôles financiers et devraient couvrir les relations avec les parties intéressées ainsi que les réponses aux questions parlementaires. La direction des agences doit également se conformer à des normes de base afin d'assurer une gestion avisée des agences et de limiter ainsi les risques éventuels. En outre, il convient d'établir des règles cohérentes en matière d'évaluation des activités des agences.

¹³ Les agences relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ne sont pas couvertes par cette analyse.

¹⁴ L'EASA fournit également une assistance directe à la Commission et, le cas échéant, aux États membres, sous forme d'avis techniques ou scientifiques, et/ou de rapports d'inspection.

¹⁵ L'ECHA fournit également une assistance à la Commission et, le cas échéant, aux États membres, sous forme de recommandations techniques ou scientifiques, et/ou d'avis.

¹⁶ Le mandat de l'EMSA couvre également d'importantes activités opérationnelles (en particulier des activités de lutte contre la pollution maritime).

Le degré de responsabilité de la Commission ne peut notamment pas excéder son degré d'influence sur les activités de l'agence. En parallèle, la Commission examinera son organisation interne afin de veiller à ce que le lien avec les agences et le mandat de ses propres services reposent sur les bonnes bases. Des questions se posent également en ce qui concerne la relation entre les agences, le Parlement européen et le Conseil, au-delà du rôle qu'ils assument dans le cadre de l'adoption de la base juridique d'une agence, d'une part, et le processus budgétaire, notamment la participation du Parlement européen à la nomination du directeur et des membres du conseil d'administration, d'autre part.

- *Les travaux des agences dans le contexte de l'initiative «Mieux légiférer»*

Il importe que les agences, qui font partie intégrante des structures de gouvernance de l'Union, appliquent des principes modernes dictés par l'engagement à «mieux légiférer». Cela signifie notamment qu'elles doivent concentrer leurs efforts sur leurs activités principales, tenir compte de la nécessité de mener une consultation adéquate des parties intéressées et de leur fournir des informations en retour, et s'organiser de manière à garantir la transparence de leurs activités et à permettre aux institutions et aux acteurs concernés de contrôler efficacement les résultats obtenus.

- *Le processus d'établissement et de dissolution des agences de régulation*

Il serait utile de définir la procédure à suivre pour créer des agences afin d'y inclure la nécessité de réaliser une analyse d'impact avant la présentation d'une proposition de la Commission, ainsi que la clarification du rôle du pays d'accueil, y compris la nécessité, pour ce dernier, d'assurer des possibilités de scolarisation appropriées pour les enfants du personnel¹⁷. On pourrait également établir des critères qui permettraient de déterminer à quel moment une agence a rempli la mission qui lui avait été dévolue et peut être dissoute.

- *La stratégie de communication*

L'application, par les agences, d'un ensemble de règles de base relatives à leur politique de communication permettrait au public de mieux comprendre leur rôle et de veiller à ce que leurs stratégies de communication soient conformes à la stratégie globale de l'Union.

3.2. Progresser sur la voie d'un cadre commun

Le projet d'accord interinstitutionnel n'a donné lieu à aucune avancée. La Commission se propose donc de retirer sa proposition d'accord interinstitutionnel et de la remplacer par une invitation à un débat interinstitutionnel qui devrait déboucher sur l'adoption d'une approche commune.

- Dans cette perspective, l'étape suivante devrait consister à établir une plate-forme qui permettrait aux trois institutions de dresser un bilan politique collectif des actions réalisées par les agences et de la place qu'elles occupent au sein de l'Union. Elles auraient ainsi la possibilité de concevoir, ensemble, un modèle sur lequel devraient reposer les agences de régulation, et de définir avec précision les responsabilités de chaque institution vis-à-vis des agences. La Commission propose donc qu'un groupe de travail interinstitutionnel soit mis en place dans cette optique. Les études et rapports disponibles sur les agences, notamment les rapports que la Commission a déjà communiqués au Parlement européen

¹⁷ Cette obligation est déjà inscrite au point 47 de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire ainsi qu'aux points 27 à 30 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

dans le cadre du processus budgétaire 2008¹⁸, ainsi que les rapports de la Cour des comptes européenne, pourraient constituer les premiers éléments de ce dialogue.

- Si le point de départ de ce processus est un véritable dialogue interinstitutionnel sur la conception des agences de régulation, il devrait tout naturellement évoluer vers l'adoption d'un instrument qui permettrait de concrétiser les résultats de ce dialogue et d'en assurer la transparence. La Commission reste ouverte aux alternatives à un accord interinstitutionnel, qu'elles soient juridiquement contraignantes ou non. L'objectif primordial devrait être l'adoption d'un accord politique: compte tenu de la diversité des agences de régulation, il ne serait pas approprié de chercher à reproduire le cadre juridique applicable aux agences exécutives. Dans l'intervalle, la Commission continuera de se référer à la philosophie et aux principes fondamentaux du projet d'accord interinstitutionnel dans le cadre de sa propre stratégie à l'égard des agences.
- Parallèlement, elle a l'intention de procéder à une évaluation approfondie des agences de régulation. Cet exercice alimentera le débat en cours sur l'avenir du système d'agences communautaires par un examen horizontal de toutes les agences¹⁹. Ce nouvel exercice permettra à l'ensemble des institutions européennes d'analyser les véritables enjeux de la création et du fonctionnement des agences au sein de l'Union. La Commission compte présenter un rapport sur les résultats de cette évaluation d'ici 2009-2010.
- Pour que cette analyse se fasse dans des conditions stables, la Commission a décidé de ne pas présenter de propositions de nouvelles agences de régulation tant que l'exercice ne sera pas terminé. Les propositions faisant déjà l'objet de discussions interinstitutionnelles se poursuivront comme prévu, notamment dans les domaines de l'énergie et des télécommunications, ainsi que celles qui sont envisagées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures²⁰, et les adaptations du champ de compétence des agences existantes seront effectuées. Cet engagement devrait permettre à toutes les institutions d'évaluer pleinement, à la lumière de l'analyse, les enjeux et les conséquences de la création et du fonctionnement des agences de régulation pour l'Union. Il devrait en résulter une démarche cohérente, pour l'avenir, vis-à-vis des agences.
- Il convient d'adopter une stratégie commune à l'égard de l'ensemble des agences qui tienne compte de leurs spécificités, et qui pourrait conduire à la modification des actes de base régissant les agences de régulation existantes afin d'assurer leur conformité avec cette nouvelle approche.

¹⁸ Deux rapports sont importants à cet égard: i) un résumé des évaluations réalisées concernant les agences et ii) l'état d'avancement et la planification des travaux d'évaluation des agences.

¹⁹ Des études horizontales plus limitées concernant le système d'agences ont déjà été réalisées par la Commission, notamment la méta-évaluation des agences décentralisées en 2003 et l'étude actuellement en cours, toutes deux fondées sur des rapports d'évaluation existants concernant ces agences.

²⁰ Ce projet concerne la création éventuelle d'une agence chargée de l'encadrement opérationnel de SIS II, VIS et EURODAC, et du développement et de la gestion d'autres systèmes d'information à grande échelle, ainsi que la création d'un bureau d'appui européen en matière d'asile. Les analyses d'impact et les études de faisabilité concernant ces projets sont actuellement en cours.

4. CONCLUSION

La Commission est persuadée que les agences peuvent apporter une réelle valeur ajoutée aux structures de gouvernance de l'Union. À l'heure actuelle, cependant, l'absence de vision commune du rôle et des fonctions des agences de régulation entrave la réalisation de ce potentiel.

La Commission invite donc le Parlement européen et le Conseil de ministres à se joindre à elle dans le cadre d'un dialogue sur la place qu'occupent les agences dans la gouvernance européenne. Un groupe de travail interinstitutionnel permettrait de mettre en place des règles de base applicables à toutes les agences compte tenu des grands enjeux auxquels elles ont à faire face. En parallèle, la Commission se propose:

- de retirer sa proposition d'accord interinstitutionnel;
- de procéder à une évaluation horizontale des agences de régulation d'ici à la fin de 2009, et de présenter les résultats de cet exercice dès que possible au Parlement européen et au Conseil;
- de n'envisager la création d'aucune nouvelle agence de régulation tant que l'exercice d'évaluation ne sera pas terminé (fin 2009);
- de réexaminer les mécanismes internes de la Commission régissant ses relations avec les agences, ainsi que la méthodologie utilisée pour réaliser des analyses d'impact des agences.

À condition d'être efficaces, les services fournis par les agences peuvent véritablement contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'Union. La Commission estime que les trois institutions devraient se mettre d'accord pour œuvrer ensemble à l'élaboration d'une vision claire et cohérente de la place que les agences devront à l'avenir occuper dans le système de gouvernance de l'Union.