

Bruxelles, le 31 octobre 2017
(OR. en)

13795/17

FIN 676
INST 390

NOTE POINT "I/A"

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Recommandations du groupe de travail interinstitutionnel sur les ressources des agences décentralisées

1. Dans le cadre des négociations relatives au budget 2014, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus d'une déclaration commune sur les "*agences décentralisées*", instituant un groupe de travail interinstitutionnel spécifique chargé de définir une trajectoire claire pour les agences décentralisées, afin que leurs effectifs soient progressivement réduits de 5 % sur cinq ans¹.
2. Le 9 avril 2014, le Comité des représentants permanents a pris note du mandat du groupe de travail interinstitutionnel, établissant sa composition, sa mission et la portée de ses activités, ainsi que ses méthodes et le calendrier des travaux².

¹ Doc. 16106/13.

² Doc. 8539/14.

Conformément à la mission énoncée dans son mandat, "[l]e groupe de travail formule des recommandations que le Parlement européen et le Conseil, qui constituent les deux branches de l'autorité budgétaire et législative, ainsi que la Commission, dans ses propositions, peuvent prendre en compte selon qu'il convient lors de leurs délibérations, sans préjudice de leurs prérogatives respectives. À la lumière des progrès réalisés, le groupe de travail peut également proposer des recommandations en rapport avec la procédure budgétaire annuelle."

3. Le groupe de travail interinstitutionnel s'est réuni huit fois entre 2014 et 2017. Il a passé en revue plusieurs fiches analytiques transmises par la Commission, qui portent sur le domaine de compétence thématique du groupe. Conformément à son mandat, une dernière réunion du groupe interinstitutionnel sera convoquée en 2018.
4. Lors de la réunion du 18 octobre 2017, les trois institutions ont marqué leur accord ad referendum sur les recommandations formulées par la Commission.
5. Le 26 octobre 2017, le Comité budgétaire a été en mesure de souscrire aux recommandations figurant à l'ANNEXE.
6. Le Comité des représentants permanents est invité à suggérer au Conseil d'approuver ces recommandations.

Groupe de travail interinstitutionnel sur les ressources des agences décentralisées

Recommandations

Introduction

Dans le cadre de l'accord intervenu sur l'adoption du budget 2014, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont mis en place un groupe de travail interinstitutionnel chargé d'examiner les ressources des agences décentralisées de l'UE, en particulier dans le but de rechercher d'autres solutions permettant de parvenir à une réduction de 5 % des effectifs dans les agences.

Conformément à son mandat, le groupe de travail examine comment définir une trajectoire de développement claire pour les agences, sur la base de critères objectifs, afin que les effectifs des agences décentralisées soient progressivement réduits de 5 % sur cinq ans. Le mandat précise également que le groupe de travail examine les possibilités de réaliser des synergies et des gains d'efficacité.

Le mandat prévoit que *"le groupe de travail formule des recommandations que le Parlement européen et le Conseil, qui constituent les deux branches de l'autorité budgétaire et législative, ainsi que la Commission, dans ses propositions, peuvent prendre en compte [...] lors de leurs délibérations, sans préjudice de leurs prérogatives respectives."*

Il était envisagé que le groupe de travail poursuive ses travaux jusque fin 2017, date à laquelle la réduction devait être intervenue, en même temps que l'adoption du budget 2018. Une dernière réunion était prévue en 2018 afin d'évaluer la réalisation de cet objectif.

Conformément à la méthode de travail définie dans le mandat, le groupe de travail a recensé quatre domaines à examiner pour parvenir à des réductions d'effectifs:

1. Postes du tableau des effectifs des agences;
2. Traitement des "nouveaux mandats" confiés aux agences;
3. Gains d'efficacité et synergies au niveau des agences;
4. Agences partiellement et entièrement autofinancées.

La Commission a présenté des fiches analytiques concernant chacun des quatre domaines examinés au sein du groupe de travail.

En outre, la Commission a soumis les contributions suivantes en vue de leur examen ultérieur au sein du groupe de travail:

1. Effectifs des agences financées par des redevances: projet pilote de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA);
2. Projet pilote de l'AESA pour les agences financées par des redevances: procédures de délivrance des certificats et politique en matière de conflit d'intérêts au sein de l'AESA;
3. Évolution du nombre de postes des agences: état des lieux.

À la suite d'une proposition de la Commission, le groupe de travail a confirmé six thèmes spécifiques relevant de son mandat sur lesquels il a décidé de formuler des recommandations:

1. Les enseignements tirés de l'approche adoptée afin de parvenir à l'objectif de réduction de 5 % des effectifs;
2. Traitement des "nouveaux mandats" (fiche financière);
3. Évaluation périodique des agences;
4. Partage de services;
5. Évaluation des agences implantées sur plusieurs sites;
6. Modèles pour les agences financées par des redevances.

Le présent document présente les recommandations du groupe de travail, qui s'adressent au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et aux agences. Le Parlement européen et le Conseil peuvent tenir compte de ces recommandations lorsqu'ils agissent en leur qualité d'autorité budgétaire et législative.

Recommandation n° 1: enseignements tirés

I. Contexte

L'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 sur la discipline budgétaire¹ fixe un objectif de réduction de 5 % des effectifs applicable à l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE et devant être réalisé dans les cinq années suivantes. Afin de mettre en œuvre cette exigence au niveau des agences, la Commission a adopté en juillet 2013 une communication définissant une programmation des ressources humaines et financières destinées aux organismes décentralisés pour 2014-2020². En résumé, l'approche de la Commission consistait à établir une distinction entre les différentes agences en fonction de leur classement dans les catégories "vitesse de croisière", "nouveau mandat" ou "phase de démarrage", afin de permettre à certaines agences de se développer eu égard aux tâches leur ayant été nouvellement confiées, dans le cadre de l'objectif global de réduction de 5 % des effectifs.

Parallèlement, le groupe de travail interinstitutionnel chargé d'examiner les ressources des agences décentralisées de l'UE a été créé en novembre 2013 afin de rechercher d'autres solutions permettant d'atteindre l'objectif de réduction des effectifs dans les agences.

II. Débat

Le groupe de travail interinstitutionnel a examiné à plusieurs reprises la question de l'évolution du nombre de postes des agences.

L'état des lieux actuel dresse un bilan mitigé: si les budgets adoptés pour 2014 et 2015 étaient dans l'ensemble conformes aux objectifs annuels globaux de réduction des effectifs tels qu'ils sont fixés pour ces deux années dans la communication de la Commission, les développements majeurs intervenus depuis le début de l'année 2015, principalement dans le domaine des migrations et de la sécurité, ont nécessité un grand nombre de postes supplémentaires dans des agences de première ligne, afin de permettre à celles-ci de faire face à l'extension sensible de leurs mandats et de leur charge de travail.

¹ Accord interinstitutionnel du 2.12.2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

² Doc. COM(2013) 519 final.

Les débats au sein du groupe de travail et les procédures budgétaires annuelles ont fait apparaître un large soutien en faveur des postes supplémentaires autorisés pour faire face à ces nouveaux développements, en particulier en ce qui concerne les migrations et la sécurité. Des divergences d'opinion se sont toutefois fait jour sur la question de savoir si ces postes supplémentaires devaient ou non être compensés par de nouvelles réductions dans d'autres agences. Cette question s'intègre dans le cadre plus général du débat consacré à l'évolution des effectifs et à la nécessité de veiller à ce que les nouvelles tâches bénéficient de ressources supplémentaires.

Outre la nécessité qui est apparue de répondre aux nouveaux développements majeurs, qui n'étaient pas prévus à l'époque de la conclusion de l'accord interinstitutionnel en 2013, l'approche globale en ce qui concerne les ressources des agences, consistant à évaluer les besoins des différentes agences dans un cadre applicable à l'ensemble de celles-ci, comme l'a proposé la Commission, a contribué à répondre aux besoins des agences ayant de nouveaux mandats ou dont les mandats ont été étendus, dans le cadre d'un objectif global de réduction des effectifs. Ce faisant, l'existence d'un cadre global régissant l'évaluation des besoins en ressources des différentes agences a permis de maîtriser la tendance à long terme d'une augmentation du nombre de postes du tableau des effectifs des agences.

III. Recommandation du groupe de travail interinstitutionnel

Il est recommandé à la Commission, ainsi qu'au Parlement européen et au Conseil, en leur qualité d'autorité budgétaire, de proposer et d'autoriser des dotations suffisantes en ressources aux agences au cours des années restantes du CFP 2014-2020, tandis que les efforts fournis en vue de réaliser des gains d'efficacité devraient être poursuivis à tous les niveaux. Dans ce contexte, les agences devraient organiser une planification adéquate, en coopération étroite avec les services compétents de la Commission, et le niveau des effectifs devrait faire l'objet d'un suivi continu afin de s'assurer qu'il est approprié, que les nouvelles tâches peuvent être traitées correctement, que des gains d'efficacité sont recherchés constamment et que les agences s'efforcent de pourvoir rapidement et efficacement les postes vacants et d'accroître leurs capacités à attirer des experts.

Recommandation n° 2: traitement des "nouveaux mandats" (fiche financière)

I. Contexte

Dans le cadre de son évaluation des ressources des agences, la Commission classe traditionnellement les agences selon les catégories "vitesse de croisière", "nouveau mandat" ou "phase de démarrage", en fonction de leur stade de développement. Cette classification a une incidence sur l'évolution du niveau des contributions de l'UE et de la dotation en effectifs: le plus souvent, les agences récemment créées ou auxquelles de nouvelles tâches ont récemment été attribuées ont besoin de crédits et de personnels supplémentaires pour s'acquitter des tâches liées à leurs nouveaux mandats ou à l'extension de ceux-ci, alors que celles qui sont en vitesse de croisière disposent de structures et de budgets stables.

Dans sa communication de 2013 sur la programmation des ressources humaines et financières destinées aux organismes décentralisés¹, la Commission confirme et maintient l'approche consistant à regrouper les agences selon leur niveau de développement.

D'une manière générale, la classification dans la catégorie "nouveau mandat" nécessite une modification de la base juridique étendant la portée des responsabilités de l'agence énoncées dans le règlement qui l'institue. À cet égard, il convient de distinguer un "nouveau mandat" d'une charge de travail croissante à responsabilités constantes. La période pendant laquelle une agence peut être classée dans la catégorie "nouveau mandat" dépend essentiellement de ce qui figurait sur la fiche financière législative lors de la présentation de l'extension de son mandat.

Toutefois, la procédure législative elle-même entraîne souvent des modifications de la proposition initiale de la Commission, qui, dans une certaine mesure, sont susceptibles d'influer sur les besoins en ressources de l'agence en question. En dépit de l'exigence visée à l'article 31 du règlement financier, il apparaît que ces modifications apportées à la proposition initiale de la Commission ne sont pas systématiquement accompagnées de fiches financières exposant les incidences des modifications sur les ressources, en particulier sur le nombre des emplois. En pratique, les fiches financières actualisées ne sont mises à disposition qu'à la fin de la procédure législative, pour autant qu'elles le soient. Cette question est également liée au double rôle d'autorité législative et d'autorité budgétaire que jouent le Parlement européen et le Conseil.

¹ Doc. COM(2013) 519 final.

II. Débat

Le groupe de travail interinstitutionnel s'est penché sur la question de l'attribution d'un "nouveau mandat" à une agence dans le contexte des ressources des agences. Le groupe de travail estime que tout écart par rapport à un niveau stable d'effectifs devrait se fonder sur des critères objectifs, notamment en ce qui concerne de nouveaux développements législatifs: un "nouveau mandat" suppose qu'une proposition de la Commission a été présentée en vue d'étendre les tâches de l'agence concernée. Cette proposition doit s'accompagner d'une fiche financière législative exposant les incidences sur les ressources humaines et financières (y compris une analyse des possibilités de redéploiement), qui devra peut-être être actualisée au cours de la procédure législative.

III. Recommandation du groupe de travail interinstitutionnel

Il est recommandé à la Commission d'actualiser systématiquement les fiches financières en cas de modifications substantielles au cours de la procédure législative afin de tenir compte de changements dans l'attribution des tâches, et de présenter les fiches financières actualisées à l'autorité budgétaire en temps voulu avant la conclusion de la procédure législative. Cela s'entend sans préjudice de la nécessité exceptionnelle d'adapter les effectifs pour faire face à une augmentation avérée et soudaine de la charge de travail avant qu'il ne soit possible de présenter une nouvelle proposition législative, comme dans le cadre de la crise migratoire et sécuritaire ou à la suite d'une évaluation périodique¹.

Dès lors, il est recommandé à la Commission, ainsi qu'au Parlement européen et au Conseil, qui sont les deux branches de l'autorité budgétaire, de proposer et d'autoriser l'octroi de ressources supplémentaires aux agences sur la base de fiches financières législatives actualisées, afin que les agences concernées soient en mesure de s'acquitter de leur nouveau mandat.

¹ Voir aussi la recommandation n° 3.

Recommandation n° 3: évaluation périodique des agences

I. Contexte

Selon l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", l'évaluation constitue un outil permettant de faire en sorte que les objectifs des initiatives de l'UE soient atteints moyennant un coût et une charge administrative réduits au minimum. L'évaluation périodique des agences, en particulier, peut ouvrir la voie à de nouveaux gains d'efficacité et à de nouvelles synergies dans les agences de l'UE.

Selon l'approche commune concernant les agences décentralisées, l'évaluation est aussi un outil permettant d'assurer la cohérence, l'efficacité, l'obligation de rendre des comptes et la transparence dans les agences:

"60. L'acte fondateur de chaque agence devrait prévoir une évaluation globale à intervalles réguliers, à réaliser à la demande de la Commission. La première évaluation devrait avoir lieu cinq ans après le démarrage de la phase opérationnelle de l'agence concernée. Les évaluations ultérieures devraient avoir lieu tous les cinq ans, et lors d'une évaluation sur deux, la clause de limitation dans le temps/de réexamen devrait être appliquée. Les évaluations devraient être menées de manière à pouvoir motiver solidement une décision de proroger le mandat de l'agence ou d'y mettre fin. Il conviendrait d'explorer la possibilité d'établir un modèle commun pour l'évaluation des agences."

Les évaluations peuvent permettre de recueillir des données afin d'apprécier les résultats ou le travail des différentes agences, et peuvent permettre d'apprécier si une agence conserve son intérêt dans le cadre de l'UE. Elles fournissent donc aux institutions une base factuelle leur permettant de décider si l'acte fondateur d'une agence donnée devrait être modifié pour améliorer l'efficacité, l'utilité et la cohérence de cette agence, ou s'il convient de l'abroger.

Une évaluation peut permettre de préciser les tâches de l'agence qui sont essentielles pour faire aboutir les priorités stratégiques, celles qui sont nécessaires pour continuer à mettre en œuvre les obligations existantes en vertu des traités et du cadre législatif de l'UE, ou celles qui sont désormais inutiles ou pourraient être mises en œuvre de manière plus efficace.

Une évaluation peut également permettre de recenser tous les acteurs qui contribuent à une politique donnée ainsi que les solutions possibles pour optimiser la répartition des tâches au niveau de l'UE.

En plus de mettre en lumière des gains d'efficacité et des synergies dans le cadre d'une politique, une évaluation peut permettre d'optimiser les ressources et ce, notamment, en faisant apparaître les taux de répartition des ressources pour les tâches administratives et opérationnelles, en analysant l'efficacité des agences opérant depuis plusieurs lieux, en déterminant les possibilités de fourniture de nouveaux services aux agences et entre celles-ci, en recherchant d'éventuels gains d'efficacité dans les structures internes des agences, en contrôlant l'usage que font les agences des objectifs stratégiques et des indicateurs de performance pour organiser leur travail ou en mettant en place des mécanismes de surveillance.

II. Débat

Conformément à son mandat, le groupe de travail sur les ressources des agences a examiné d'éventuels domaines d'action pour réaliser des synergies et des gains d'efficacité dans les agences décentralisées de l'UE.

L'évaluation des agences a été examinée notamment dans le contexte du réexamen des mandats des agences en vue de réévaluer leurs activités et également d'envisager une éventuelle rationalisation entre les agences.

De l'avis du groupe de travail, pour qu'une évaluation contribue à remédier à un manque d'efficacité dans l'organisation des agences décentralisées, il faut qu'elle soit réalisée périodiquement. Des évaluations périodiques permettent de s'assurer que les mandats et les tâches des agences correspondent à l'évolution des priorités et des besoins de l'UE et que les ressources de l'Union sont affectées en conséquence. En se fondant sur des évaluations périodiques des agences, qu'il s'agisse d'évaluations individuelles des agences, d'évaluations transversales portant sur plusieurs agences opérant dans le même domaine ou des domaines connexes, ou d'évaluations des agences effectuées dans le cadre de l'évaluation globale d'une politique, les institutions peuvent s'assurer que les agences sont organisées au mieux, qu'il en existe un nombre optimal et que les ressources de l'Union sont utilisées de la manière la plus efficace possible, compte tenu également des effets de la décentralisation et des ressources minimales nécessaires pour respecter les règles administratives et financières. Le groupe de travail confirme le principe énoncé dans l'approche commune selon lequel toutes les agences devraient faire l'objet d'une évaluation tous les cinq ans, que l'acte fondateur contienne une clause de réexamen ou non.

Il incombe à la Commission de piloter les travaux relatifs à l'évaluation des agences, dans le respect à la fois des règles prévues dans l'acte fondateur des agences et des principes visant à mieux légiférer, y compris la consultation des bénéficiaires du travail des agences. La Commission devrait veiller à une utilisation aussi efficace que possible des ressources financières et humaines pour les évaluations et elle devrait s'attacher à éviter les chevauchements inutiles entre ses propres évaluations et celles réalisées à la demande des agences. Les institutions et les agences devraient avoir accès à la planification des évaluations effectuée par la Commission et devraient avoir la possibilité de contribuer aux évaluations des agences en tant que parties prenantes concernées.

III. Recommandation du groupe de travail interinstitutionnel

Conformément à l'approche commune, le groupe de travail interinstitutionnel recommande à la Commission de mener, sur la base d'une approche cohérente, des évaluations périodiques, en principe tous les cinq ans, de toutes les agences décentralisées de l'UE, ces évaluations prenant la forme d'évaluations individuelles, portant sur plusieurs agences ou menées dans le cadre de l'évaluation de la politique concernée, et de proposer les initiatives nécessaires, y compris d'éventuelles mesures structurelles telles que des fusions, des fermetures ou des transferts de tâches en vue de réaliser des synergies et des gains d'efficacité dans les agences décentralisées de l'UE, selon des critères clairs et transparents.

Recommandation n° 4: partage de services

I. Contexte

Selon l'approche commune¹, améliorer ou étendre les services offerts par la Commission et partager les services entre agences sont des options envisageables en vue d'assurer le soutien administratif dont les agences ont besoin pour fonctionner le plus efficacement possible.

La feuille de route sur la mise en œuvre de l'approche commune comprend dès lors un certain nombre de mesures susceptibles de créer des gains d'efficacité et des synergies, y compris le partage de services entre les agences et entre celles-ci et la Commission (cf. actions 12 à 14).

Partage de services entre la Commission et les agences

La Commission fournit régulièrement des services à d'autres institutions, organes et organismes de l'UE. Elle est en fait le plus grand fournisseur de services aux agences. Elle fournit par exemple des services informatiques, des services dans les domaines des marchés publics, de la comptabilité, de la gestion des ressources humaines et de la formation, des services médicaux, des services de sécurité, la traduction et l'interprétation, ainsi que des services relatifs aux pensions, aux rémunérations et aux demandes concernant les missions.

La fourniture de services aux agences est généralement décidée d'un commun accord entre la Commission et l'agence concernée dans le cadre d'un accord de niveau de service spécifique, qui régit la fourniture du service en contrepartie d'un paiement. Ce paiement correspond aux frais réels encourus pour la prestation du service. En mars 2017, la Commission a adopté un document d'orientation² dans le cadre des règles internes sur l'exécution du budget. Ce document d'orientation confirme la règle de non-profit, à savoir que le recouvrement des coûts doit garantir de manière raisonnable que la fourniture des services n'entraîne pas un gain pour le prestataire de ces services ni pour le client. Les services de la Commission qui fournissent régulièrement des services mettent à disposition les catalogues des services proposés aux agences.

¹ Point 23.

² Doc. C(2017) 2113 final.

Partage de services et synergies entre agences

Les agences se sont employées à recenser et à développer des services et des capacités qu'elles partagent, ce qui a permis d'élaborer un catalogue de près de 200 services et capacités qui peuvent être utilisés par les agences en vertu d'accords bilatéraux ou qui sont à la disposition de toutes les agences (par exemple, informatique en nuage, extranet intra-agence et portail commun sur les marchés publics).

Un exemple des synergies existantes entre les agences est la coopération entre les différents organismes scientifiques de l'UE, qui permet d'obtenir des résultats scientifiques de meilleure qualité et d'avoir une vue d'ensemble cohérente, sur le plan scientifique, des questions transversales. Un autre exemple de synergies accrues concerne les agences JAI, qui ont intensifié leur coopération et ont travaillé conjointement pour relever les défis posés par la crise migratoire.

Ainsi, des services partagés et des synergies sont mis en place par l'ensemble des agences ou par des agences et des entreprises communes opérant dans le même État membre ou le même domaine, en vue de réaliser des synergies et des économies d'échelle, ce qui peut contribuer à maîtriser les coûts et à concentrer les ressources limitées sur les tâches essentielles.

II. Débat

Conjointement avec les agences, la Commission a déployé et continue de déployer des efforts importants pour améliorer et accroître le partage de services. Cependant, il est par exemple encore possible d'étendre les services fournis par la Commission dans les domaines informatique, des ressources humaines, de la comptabilité et de la trésorerie à d'autres d'agences.

En outre, il convient d'étudier la possibilité d'établir des synergies entre les agences. En ce qui concerne les agences qui travaillent dans le même domaine, un moyen de créer des synergies et d'éviter le chevauchement des activités est de veiller à ce que les agences coordonnent en amont, en coopération avec la Commission, le contenu de leurs documents de planification et de programmation annuelles et pluriannuelles. Pour axer davantage les activités des agences sur les priorités stratégiques actuelles de l'UE, il est possible de développer encore davantage les activités de coordination. Les évaluations et les analyses d'impact des activités des agences pourraient recenser les possibilités de synergies entre les agences et le rapport coût-efficacité de leurs activités pourrait être examiné de manière systématique et transversale.

Enfin, certaines agences de plus petite taille peuvent éprouver des difficultés à effectuer les tâches administratives imposées par la législation en plus de leurs tâches opérationnelles. La recherche de synergies avec d'autres agences pourrait permettre d'alléger la charge administrative. À l'inverse, cependant, la fourniture de services à d'autres agences ne devrait pas porter atteinte à la capacité des agences à accomplir leurs propres tâches opérationnelles essentielles qui sont énoncées dans les règlements qui les instituent.

Le groupe de travail estime que, comme l'indique la feuille de route sur la mise en œuvre de l'approche commune, la Commission et les agences doivent poursuivre leurs efforts pour partager les services en vue de créer des synergies et de réduire les ressources humaines et financières nécessaires au fonctionnement des agences. Néanmoins, la fourniture de services entre agences devrait être sans préjudice de leurs tâches opérationnelles, et les agences doivent s'assurer que les services leur sont fournis par le prestataire le plus approprié et offrant le meilleur rapport coût-efficacité.

III. Recommandation du groupe de travail interinstitutionnel

Le groupe de travail interinstitutionnel recommande aux agences et à la Commission de continuer à tirer parti des possibilités qu'offre le partage de services, entre les agences ou entre la Commission et celles-ci, en vue de créer de nouvelles synergies et d'optimiser les synergies existantes, de manière à réduire les dépenses publiques et à améliorer la qualité de la gestion administrative et afin de permettre aux agences de se concentrer sur leurs tâches essentielles. En outre, lorsque cela est possible, les agences devraient coordonner en amont, en coopération avec la Commission, le contenu de leurs documents de planification et de programmation annuelles et pluriannuelles. Lorsqu'elle procède à des évaluations et à des analyses d'impact des agences et de leurs activités, la Commission est invitée à recenser les possibilités de synergies et d'un meilleur rapport coût-efficacité entre les agences.

Recommandation n° 5: évaluation des agences implantées sur plusieurs sites

I. Contexte

Il existe actuellement 33 agences décentralisées de l'Union européenne, qui sont disséminées en dehors de Bruxelles et de Luxembourg afin d'accentuer la visibilité de l'Union dans les différents États membres. Le siège des agences est déterminé d'un commun accord par les représentants des États membres réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Sans préjudice de la décision politique fixant le siège d'une agence, l'approche commune établit des critères objectifs concernant le lieu d'implantation des agences.

Si la plupart des agences ont un seul siège officiel, certaines d'entre elles ont été tenues de dédoubler leur siège ou d'exercer leurs activités à partir de plusieurs endroits¹. En outre, certaines agences ont pris la décision autonome d'établir des bureaux ou d'affecter du personnel en dehors de leur siège, par exemple à Bruxelles ou dans des délégations de l'UE auprès de pays tiers². L'approche commune n'aborde pas expressément la mise en place d'antennes locales ou le détachement de personnel en dehors du siège, et les actes fondateurs des agences ne règlent généralement pas ces points. Il en résulte que, dans les faits, les décisions d'affecter du personnel et d'ouvrir des bureaux ailleurs ont été prises par le directeur ou le conseil d'administration de l'agence concernée.

¹ Selon son acte fondateur, l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) a son siège à Tallinn (Estonie). Cependant, les tâches liées à la gestion opérationnelle des systèmes exploités par l'agence ainsi qu'à l'élaboration et à la gestion opérationnelle de tout nouveau système doivent être réalisées à Strasbourg (France) et un site de secours pour ces systèmes d'information a été installé à Sankt Johann im Pongau (Autriche).

En vertu d'une décision prise du commun accord des représentants des États membres réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement le 13 décembre 2003, l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (AFE) a son siège à Valenciennes et son centre de conférence à Lille.

L'Agence de l'Union européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) a des bureaux à la fois à Athènes et à Héraklion.

² À titre d'exemple, on peut citer les bureaux bruxellois de l'EASO, de l'AESA et de l'EIPO. En outre, il semble que l'ACER, l'AEE, l'ETF, le Cedefop, l'EU-OSHA, Eurofound et l'eu-LISA disposent d'agents de liaison en poste à Bruxelles. L'AESA dispose de personnel en poste dans différentes délégations de l'UE auprès de pays tiers.

Si les décisions de dédoubler les sièges ou d'établir plusieurs bureaux peuvent être justifiées, la Cour des comptes¹ et le Parlement ont mis en évidence, lors de l'examen des lieux d'implantation de certaines agences, des possibilités de réaliser des gains d'efficacité. Le Parlement a notamment suggéré "d'éliminer dans les meilleurs délais le dédoublement des sièges dépourvu de toute valeur ajoutée du point de vue opérationnel"².

II. Débat

Conformément à son mandat, le groupe de travail a examiné les possibilités de réaliser des gains d'efficacité et des synergies entre les agences et dans ce contexte, il a abordé la question des agences implantées sur plusieurs sites.

Dans la mesure où les implantations sur plusieurs sites entraînent en principe des surcoûts et nécessitent des ressources supplémentaires, il convient que les décisions relatives à des dédoublements de siège, à l'ouverture d'antennes locales ou au détachement d'agents en dehors du siège apportent une valeur ajoutée opérationnelle tangible, se fondent sur le principe de gestion financière saine et tiennent compte des possibilités de réaliser des gains d'efficacité et des synergies.

Le groupe de travail relève que pour élaborer des principes supplémentaires quant à l'implantation sur plusieurs sites (dédoublements du siège, existence de sites techniques en plus du siège, antennes locales ou détachement d'agents en dehors du siège) et réfléchir à d'autres solutions permettant de réaliser des gains d'efficacité, les institutions doivent avoir une vue d'ensemble complète des agences existantes fonctionnant à partir de plusieurs sites. Plus particulièrement, les institutions doivent disposer d'informations sur les antennes locales et sur le détachement d'agents en dehors du siège, sur les raisons des implantations sur plusieurs sites, et sur les ressources nécessaires à celles-ci.

¹ Dans son rapport sur les comptes annuels de l'Agence ferroviaire européenne relatifs à l'exercice 2014, accompagné des réponses de l'Agence (2015/C 409/27), la Cour a réitéré sa remarque que les coûts pourraient être réduits si toutes les activités de l'agence étaient concentrées en un seul lieu, au lieu d'être réparties entre Valenciennes et Lille.

² Voir la résolution du Parlement européen concernant la décharge sur l'exécution du budget des agences pour l'exercice 2014.

La Commission pourrait mener une évaluation des implantations d'agences sur plusieurs sites en appréciant, notamment, leur valeur ajoutée, la gestion et l'efficacité opérationnelle des agences opérant à partir de plusieurs sites, les politiques en matières de ressources humaines appliquées pour la réinstallation du personnel, les fonds additionnels approuvés en vue de la mise en place de sites supplémentaires, tout coût indirect associé, tel que l'accumulation d'heures de travail en raison de déplacements ou d'un surcroît de travail administratif, etc.

III. Recommandation du groupe de travail interinstitutionnel

Le groupe de travail interinstitutionnel recommande à la Commission de réaliser une évaluation des implantations d'agences sur plusieurs sites (dédouplements du siège, existence de sites techniques en plus du siège, antennes locales et détachement d'agents en dehors du siège) en se fondant sur une approche cohérente et en ayant recours à des critères clairs et transparents, notamment dans l'objectif d'en évaluer la valeur ajoutée, à la lumière également des coûts qui en découlent.

Recommandation n° 6: agences financées par des redevances

I. Contexte

Les agences financées par des redevances sont en tout ou partie financées par des redevances versées par le secteur concerné. D'une manière générale, les agences financées par des redevances devraient assurer un équilibre entre les dépenses liées à la réalisation de tâches et de services qui génèrent des redevances, et les recettes tirées des redevances et des droits qu'elles perçoivent. La spécificité des agences financées par des redevances soulève deux questions particulières: celle du traitement des recettes tirées des redevances dans le budget des agences (ainsi que de l'exécution annuelle du budget qui en résulte), et celle de l'adaptation des besoins en personnel aux fluctuations de la charge de travail émanant du secteur concerné.

Actuellement, le traitement dans le budget des agences des recettes tirées des redevances varie considérablement d'une agence financée par des redevances à l'autre: certaines agences établissent une distinction stricte entre les activités financées par des redevances et celles financées par le budget de l'UE (les recettes tirées des redevances étant considérées comme affectées) tandis que dans d'autres agences, la contribution de l'UE est clairement considérée comme revêtant un caractère d'équilibrage (les recettes tirées des redevances étant traitées comme des recettes générales, au même titre que la contribution de l'UE). Il existe également des différences substantielles en matière de fixation des redevances et d'accumulation d'excédents ou de déficits importants/récurrents dans le budget des agences. Cependant, toutes les agences s'orientent plus nettement vers une prise en charge intégrale par les recettes tirées des redevances des coûts liés à leur personnel se consacrant à des activités financées par les redevances, y compris les cotisations de retraite et les frais de scolarité des enfants de leurs agents dans les écoles européennes.

Les agences financées en tout ou partie par des redevances sont censées fournir au secteur concerné des services rapides et de qualité, et s'adapter aux variations de la demande sur le marché. C'est avec cet aspect à l'esprit que la Commission a proposé un projet pilote pour les agences financées par des redevances qui, dans un premier temps, concernerait l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Ce projet pilote vise à permettre une certaine marge de manœuvre quant au nombre de postes liés aux activités financées par des redevances afin de répondre aux fluctuations de la charge de travail émanant du secteur concerné, en particulier dans les cas où l'accroissement de la charge de travail est supérieur à 2 %, à condition que les agences disposent d'indicateurs solides pour mesurer la charge de travail, l'efficacité et la qualité, tout en devant continuer de réaliser des gains d'efficacité.

II. Débat

Le groupe de travail interinstitutionnel a débattu de la question particulière des agences financées par des redevances, en même temps que de celle d'un projet pilote pour l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

Les débats au sein du groupe de travail interinstitutionnel et les procédures budgétaires annuelles ont fait apparaître des positions favorables au projet pilote de l'AESA. Toutefois, des divergences se sont fait jour sur la question de savoir si le projet de l'AESA pouvait être étendu à d'autres agences financées par des redevances, et si les postes supplémentaires résultant d'un accroissement de la charge de travail dans les agences financées par des redevances devaient être compensés par de nouvelles réductions dans d'autres agences.

III. Recommandation du groupe de travail interinstitutionnel

Il est recommandé à la Commission d'évaluer l'expérience acquise à ce stade dans le cadre du projet pilote de l'AESA, en ayant à l'esprit que ce projet pilote va entamer sa deuxième année dans le projet de budget 2018, et de poursuivre parallèlement les travaux sur la définition, pour les autres agences financées par des redevances, d'indicateurs solides destinés à mesurer la charge de travail, l'efficacité et la qualité et/ou de proposer un autre projet pilote concernant une autre agence financée par des redevances, si les résultats de l'évaluation du projet pilote de l'AESA fournissent des bases à cette fin.

En outre, il est recommandé à la Commission d'examiner s'il est approprié d'harmoniser le traitement et l'affectation dans le budget des agences des recettes tirées des redevances (par exemple, en tant que recettes affectées ou générales) ou lors de la mise en place éventuelle de nouvelles agences.

Il convient que la Commission continue d'examiner les risques de conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître dans les agences financées par des redevances.