



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.12.2003
COM(2003) 800 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Évaluation de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
1.1.	L'Agence européenne pour l'environnement.....	3
1.2.	Objectifs et contenu de la présente évaluation.....	3
2.	Éléments utilisés pour la présente évaluation	4
3.	Contexte de l'évaluation	4
3.1.	Agences décentralisées de la Communauté	4
3.2.	Attentes à l'égard de l'AEE	5
3.3.	Cadre juridique de l'Agence	6
4.	Évaluation des tâches et des progrès par rapport à la politique de l'environnement suivie par la Communauté.....	7
4.1.	Introduction	7
4.2.	Comment le mandat de l'Agence a-t-il été interprété?	7
4.3.	Les ressources de l'Agence ont-elles été suffisantes?.....	8
4.4.	L'orientation de ses travaux a-t-elle été pertinente?	9
4.5.	Quels ont été les stades du cycle décisionnel les mieux couverts?	10
4.6.	Comment les relations avec les autres organisations communautaires et internationales ont-elles évolué?	11
4.7.	L'autonomie de l'AEE a-t-elle joué un rôle important?	12
4.8.	La coopération avec les pays non membres de l'UE a-t-elle apporté une valeur ajoutée?	13
4.9.	Le réseau «interne» a-t-il été efficace?	15
4.10.	Les structures de gouvernance ont-elles fonctionné de façon satisfaisante?	16
4.11.	Les produits et les services de l'Agence ont-ils été satisfaisants?	18
4.12.	Quels défis l'AEE aura-t-elle à relever à l'avenir?	20
4.13.	Une modification du règlement est-elle souhaitable?	21
5.	Conclusions	22

1. INTRODUCTION

1.1. L'Agence européenne pour l'environnement

Le 6 novembre, l'Agence européenne pour l'environnement fêtera son dixième anniversaire. Bien que le règlement relatif à sa création¹ ait été adopté en 1990, une décision sur le siège de l'Agence n'a pu être prise avant 1993 et les activités de l'AEE n'ont pu débuter que l'année suivante. Depuis, l'AEE est parvenue à maturité et a désormais une place reconnue sur la scène européenne.

La mission de l'AEE consiste «à soutenir un développement durable et à contribuer à une amélioration sensible et mesurable de l'environnement en Europe en fournissant en temps utile aux décideurs et au public des informations ciblées, pertinentes et fiables».

L'AEE dispose actuellement d'un budget annuel d'environ 28 millions d'euros et était dotée en 2002 d'un effectif de 95 agents, dont 37 de catégorie A. Les principaux utilisateurs des informations fournies par elle ont dès l'origine été la Commission et, dans une bien moindre mesure, les autres institutions, les différents États membres et le public. Cependant, la part de ces trois derniers groupes a régulièrement augmenté ces derniers temps.

1.2. Objectifs et contenu de la présente évaluation

Le présent rapport est prévu par l'article 20, paragraphe 2, du règlement relatif à la création de l'AEE:

Au plus tard le 31 décembre 2003, le Conseil évalue, sur la base d'un rapport de la Commission, les progrès et les tâches de l'Agence par rapport à la politique générale de l'environnement suivie par la Communauté.

Ce rapport évalue la contribution de l'Agence à la politique de l'environnement de la Communauté depuis 1994, date à laquelle, une décision ayant été prise quant à son siège, elle a pu démarrer ses activités, jusqu'en 2003. Il formule également des recommandations au sujet de l'AEE et de ses principaux partenaires et parties prenantes en vue d'améliorer la contribution de l'Agence à la politique de la Communauté en matière d'environnement.

Ce rapport traite des aspects stratégiques et institutionnels plutôt que des activités internes de l'AEE. Ces dernières ont fait l'objet d'une évaluation réalisée en 2000 à la demande de l'AEE elle-même en application de l'article 20, paragraphe 1, de son règlement et qui portait plus particulièrement sur les performances et l'efficacité de l'Agence. Le Conseil est invité à approuver les conclusions et les recommandations formulées dans le présent rapport.

¹ Règlement (CEE) n° 1210/1990, modifié par le règlement (CE) n° 933/1999

2. ÉLÉMENTS UTILISÉS POUR LA PRESENTE EVALUATION

Plusieurs sources ont été utilisées pour rédiger le présent rapport, et en premier lieu l'évaluation 2000 mentionnée au paragraphe précédent. Cette évaluation a principalement pris la forme d'un examen très complet et approfondi de la programmation interne et des aspects administratifs, financiers, de «commercialisation» et de gestion de l'Agence. Elle a donné lieu à un certain nombre de réformes au sein de l'AEE et abouti de fait à une amélioration sensible dans les domaines mentionnés. Certaines conclusions et recommandations de cette première évaluation demeurent valables dans le cadre du présent rapport et y ont été incorporées.

Ce rapport s'appuie principalement sur une étude effectuée par l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE) et l'Institut européen d'administration publique (IEAP). Cette étude a été réalisée entre le 1^{er} mars et le 31 août 2003 dans le cadre d'un contrat avec la Commission. Son texte intégral est disponible sur le site web de la Commission européenne². L'IPEE et l'IEAP ont mené à bien un grand nombre d'entretiens avec le personnel, les utilisateurs, les autres parties prenantes et les experts de l'AEE. Cette étude a été conduite par un groupe de pilotage composé de représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, de l'AEE, des centres thématiques et des points focaux nationaux de l'AEE, et présidé par le Professeur Bedrich Moldan, président du comité scientifique de l'AEE.

Ce rapport s'appuie également sur la très récente évaluation des centres thématiques européens (voir point 4.9) effectuée par l'AEE et achevée en juillet 2003, ainsi que sur les vastes travaux préparatoires en vue du prochain programme de travail pluriannuel de l'AEE (2004-2008).

Il convient par ailleurs d'inscrire la réflexion sur l'avenir de l'Agence dans le cadre plus large du débat actuel sur les agences décentralisées de la Communauté, qui est notamment alimenté par la réflexion sur la gouvernance européenne³ et l'augmentation du nombre de ces agences jusqu'à ce jour.

Enfin, le nouveau règlement financier de la Communauté a, pour les agences, des conséquences dont il doit être tenu compte dans la présente évaluation.

3. CONTEXTE DE L'EVALUATION

3.1. Agences décentralisées de la Communauté

Dans le cadre du premier pilier du Traité, la Communauté compte actuellement 15 agences décentralisées. Comme le met en évidence le Livre blanc sur la gouvernance européenne, les agences existantes ou prévues se caractérisent par l'absence d'un cadre de référence auquel chacune pourrait s'ajuster en fonction de ses propres besoins. La décision de créer ces différentes agences répondait à la nécessité de faire face aux circonstances particulières du moment, et l'AEE ne fait pas exception à cette règle.

² <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/eea.htm>

³ Gouvernance européenne – Un livre blanc, 25.7.2001, COM (2001) 428 (final).

À la suite du Livre blanc, la Commission a établi un cadre bien défini pour les agences exécutives. Ce cadre précise entre autres les critères de création de ce type d'agences, ainsi que leurs tâches spécifiques et leurs caractéristiques organisationnelles communes. Pour ce qui est des agences de régulation, une réflexion a été engagée⁴.

Cependant, tout comme l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OHSA) et l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), l'AEE n'est ni une agence de régulation ni une agence exécutive. Elle appartient plutôt à la catégorie des «agences d'information». À l'exception de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) et de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV), toutes les agences sont régies par le règlement-cadre applicable aux organismes visés à l'article 185⁵, qui établit un cadre général, bien qu'il porte essentiellement sur les aspects budgétaires. Pour ce qui est des autres aspects transversaux, aucun cadre de ce type ne s'applique encore à cette catégorie d'agences, pas plus qu'il n'est clairement établi que celles-ci soient suffisamment homogènes pour en justifier la création. Il est donc plus difficile de présenter un modèle de référence précis susceptible de servir de point de départ à la présente évaluation.

3.2. Attentes à l'égard de l'AEE

Il n'en est pas moins possible de déterminer quelles étaient à l'origine les attentes à l'égard de l'AEE. Bien que, comme cela a déjà été mentionné, leur création ait obéi à des raisons différentes pour chacune d'entre elles, une méta-évaluation des agences communautaires⁶ a montré qu'elles⁷ répondent aux préoccupations d'ordre général et de nature récurrente suivantes, lesquelles sont également valables pour l'AEE:

- *Indépendance et visibilité accrues.* Il semblait qu'une voix indépendante de toutes les institutions communautaires constituerait une source d'informations environnementales plus crédible.
- *Capacité de constituer un effectif spécialisé et une expertise correspondante.* Avant la création de l'Agence, les données environnementales étaient au mieux hétérogènes du point de vue de leur nature comme de leur qualité. La Commission a pris un certain nombre d'initiatives dans les années 1980 pour y remédier mais il semblait qu'une agence spécialisée pourrait améliorer plus rapidement la situation.
- *Plus grande facilité pour assurer des contacts réguliers ainsi que la participation des parties prenantes.* Dans le cas de l'AEE, cela revenait à dire qu'il fallait

⁴ Règlement n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002, JO L 11 du 16.1.2003 (agences exécutives) et Communication de la Commission COM(2002) 718 final (agences de régulation).

⁵ Règlement n° 2343/2002 du 23 décembre 2002, JO L 357, p. 72.

⁶ Meta-evaluation on the Community Agency system («méta-évaluation du système d'agences communautaires»), Direction générale Budget de la Commission européenne, 15 septembre 2003, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/meta-evaluation_agencies.pdf

⁷ Cette même méta-évaluation parvient à la conclusion que les avantages mentionnés plus bas doivent être mis en balance avec la perte (ou le manque persistant) d'expertise interne au sein de la Commission, avec le risque qu'un clivage apparaisse entre la Commission et les agences et avec l'absence potentielle de contrôle sur la nature et sur le calendrier des travaux de l'Agence.

s'assurer une coopération plus étroite et une plus grande participation de la «société de l'information environnementale» en Europe, c'est-à-dire des organisations compétentes des États membres et des pays candidats et adhérents, notamment au travers du Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (EIONET). Cela signifiait également qu'il fallait mettre en place, avec les divers organismes partenaires au sein de la Commission et des autres organisations internationales (OCDE, AIEA, PNUE), une infrastructure plus cohérente pour la gestion des données environnementales dans l'ensemble de la Communauté.

D'un point de vue plus opérationnel, les attentes à l'égard de l'AEE transparaissent dans l'énoncé de sa mission, définie comme «...la fourniture en temps utile aux décideurs et au public d'informations ciblées, pertinentes et fiables».

Le 6^{ème} programme d'action pour l'environnement souligne que la future politique de l'environnement doit de plus en plus reposer sur une bonne connaissance de l'environnement et de son évolution. Il souligne également l'importance d'une évaluation ex-ante et ex-post des politiques. Il n'en est que d'autant plus essentiel de veiller à ce que l'AEE puisse apporter tout le soutien qu'il lui est possible. Il suggère également que l'AEE pourrait jouer un rôle différent et plus large.

3.3. Cadre juridique de l'Agence

Le principal cadre juridique est constitué par le règlement relatif à la création de l'Agence, adopté en 1990 et modifié par le règlement (CE) n° 933/1999. Les modifications les plus importantes ont été l'introduction du principe selon lequel les activités environnementales de l'AEE doivent s'inscrire dans la perspective du développement durable, une définition plus précise des tâches, une plus grande importance donnée à la nécessité de coordonner les activités avec les organisations parallèles, y compris celles des pays tiers, et enfin la création du bureau. Le texte de 1999 précise également dans un de ses considérants qu'il convient que les évaluations futures des performances et des tâches de l'Agence coïncident avec le cycle de son programme de travail quinquennal. Le présent rapport pourrait donc être considéré comme la première de ces évaluations. Le texte de 1999 supprime l'obligation de réviser régulièrement le règlement régissant l'Agence.

Dans le cadre de l'adoption d'un nouveau règlement financier⁸, de nouvelles modifications ont été apportées en 2003 au règlement de base régissant l'AEE et les autres agences. Ces modifications concernent la responsabilité de l'auditeur interne de la Commission quant au budget des agences, les règles comptables qui leur sont applicables, ainsi que le pouvoir de donner décharge de l'exécution du budget et d'arrêter le tableau des effectifs. Dans le même temps, deux nouvelles modifications qui ne sont pas strictement liées au règlement financier ont été proposées: un accès plus large aux documents et une clarification de la procédure de désignation des directeurs des agences⁹. Ces deux dernières propositions n'ont cependant pas été retenues dans la dernière révision du règlement de base régissant l'Agence. La

⁸ Règlement n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, JO L 24 du 16.09.2002 et règlement n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement n° 1605/2002 du Conseil, JO L 357 du 31.12.2002.

⁹ Proposition de la Commission COM(2002) 406 final.

Commission propose par contre d'intégrer ces deux points dans la prochaine révision de celui-ci.

4. ÉVALUATION DES TÂCHES ET DES PROGRES PAR RAPPORT A LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT SUIVIE PAR LA COMMUNAUTE

4.1. Introduction

Les titres du présent chapitre correspondent aux principales questions que la Commission souhaitait voir aborder dans l'étude indépendante dont elle a demandé la réalisation en vue d'évaluer les progrès et les tâches de l'AEE par rapport à la politique générale de l'environnement suivie par la Communauté: adéquation du mandat de l'Agence et de ses ressources, pertinence par rapport au processus décisionnel et objet de ses travaux, coopération avec les organisations partenaires, degré d'autonomie nécessaire, coopération avec les pays non membres de l'UE, réseau de collaborateurs permanents, structures de gouvernance, produits et services, et défis à venir.

4.2. Comment le mandat de l'Agence a-t-il été interprété?

La mission de l'AEE, telle qu'elle est formulée aux articles 2 (tâches) et 3 (domaines d'activité) du règlement relatif à sa création, est très vaste. Pratiquement tous les thèmes environnementaux sont visés et les utilisateurs vont des institutions communautaires jusqu'au grand public. Un soutien est prévu à presque tous les stades du cycle décisionnel et il porte sur tous les aspects du processus de gestion de l'information.

D'une part, il était nécessaire que la mission soit vaste, puisqu'il fallait répondre aux besoins d'un agenda politique évoluant sensiblement au fil du temps. Mais d'autre part le large éventail des tâches et des activités créait des attentes qui ne pouvaient toujours être satisfaites, indépendamment de la question de savoir si les ressources mises à la disposition de l'AEE étaient suffisantes. Il a donc fallu dans la pratique interpréter le mandat légal de l'AEE et en hiérarchiser les priorités afin de le traduire en un programme concret de priorités et d'activités.

Bien que des divergences soient parfois apparues au cours des premières années au sujet de ces priorités et de ces activités, en particulier entre la Commission et l'AEE, il existe désormais une vision commune assez claire des tâches respectives, malgré certains désaccords occasionnels.

Pour ce qui est de l'accomplissement de sa mission, l'AEE a jusqu'à ce jour répondu à la plupart des attentes. Cependant, certains domaines n'ont été qu'insuffisamment couverts, voire pas du tout. Cette situation est particulièrement frappante s'agissant de deux des domaines de priorité expressément énumérés à l'article 3, paragraphe 2: les émissions sonores et les substances chimiques.

Compte tenu de l'augmentation limitée des ressources dont dispose l'Agence, il conviendrait que l'AEE et ses utilisateurs acceptent que certains domaines ne soient tout simplement pas couverts. Sinon, les ressources allouées à chacun d'eux risqueraient à l'évidence d'être si réduites qu'un niveau minimum d'expertise et de qualité ne serait plus garanti.

La nécessité de clarifier les attentes et les priorités quant au soutien apporté vaut pour toutes les agences, tout comme celle de resserrer les liens entre les services de la Commission et les agences et de développer une approche davantage axée sur l'utilisateur ou le «client».

Recommandations:

- Dans la prochaine révision du règlement, la description des tâches et des priorités devrait être plus claire et plus précise afin que la mission de l'AEE demeure flexible et pertinente par rapport à la politique de la Communauté en matière d'environnement, tout en restant effectivement réalisable.
- En attendant une modification du règlement, l'AEE devrait s'efforcer d'établir un lien encore plus étroit entre sa planification à long terme et celle de ses principaux utilisateurs, en particulier la Commission.

4.3. Les ressources de l'Agence ont-elles été suffisantes?

Depuis le début de ses activités, l'AEE s'est développée au point de disposer d'un effectif de 95 agents (en 2002) et d'un budget annuel de 27,6 millions d'euros. Abstraction faite de l'augmentation plus marquée des premières années, le budget de l'AEE a enregistré un accroissement progressif comparable à celui du budget des autres agences de la Communauté. L'AEE est principalement financée par une subvention communautaire (de 19,3 millions d'euros en 2002). Une autre source importante de revenus est constituée par les contributions versées par les pays membres de l'AEE n'appartenant pas à l'UE (qui s'élevaient à 2,3 millions d'euros en 2002 et qui devraient s'élever à 5,8 millions d'euros en 2003). Après le 1^{er} mai 2004, les contributions des 10 pays adhérents seront intégrées dans la subvention communautaire.

Une bonne part de l'expertise de l'AEE se trouve concentrée dans ses centres thématiques européens (CTE – voir point 4.9). Les CTE, ainsi que leur personnel, sont financés par l'AEE, mais ils bénéficient également de fonds fournis par leurs pays d'accueil, dont la part est estimée à 25% de leur budget total.

Compte tenu de la très vaste mission évoquée au point 4.2, il n'est pas surprenant que le budget et les effectifs n'aient pas été suffisants pour satisfaire toutes les demandes de soutien adressées à l'AEE. Le manque de ressources s'est fait sentir tout au long de l'existence de l'Agence, mais particulièrement au cours des premières années, lorsque l'écart entre les ambitions et les produits et services qui pouvaient effectivement être fournis était plus grand qu'aujourd'hui. Cette insuffisance des ressources a toutefois conduit à un processus salutaire de hiérarchisation des priorités au sein de l'AEE et de son conseil d'administration comme parmi ses utilisateurs. Toutefois les demandes de soutien adressées à l'AEE restent plus larges de ce qu'on peut octroyer.

À l'exception de l'OHMI et de l'OCVV, dont les activités fondamentales sont financées par des redevances et non par le budget de la Communauté, la Commission applique pour toutes les agences le principe que celles de leurs activités qui relèvent de leur mandat légal doivent être financées par la subvention communautaire afin de ne pas remettre en cause les prérogatives des autorités budgétaires. Seules font exception les activités de nature plus structurelle en rapport avec l'élargissement,

celles réalisées à la demande expresse de la Commission, ainsi que celles explicitement approuvées par les autorités budgétaires. En contrepartie, conformément à ce principe, les services de la Commission ne sont autorisés à sous-traiter aucune activité relevant du domaine de compétences d'une agence¹⁰. Dans la pratique, ces lignes directrices se sont avérées difficiles à respecter et susceptibles de différentes interprétations du fait de la définition très large du domaine de compétences de l'AEE (en l'occurrence). Le volume limité des ressources additionnelles mises à la disposition de l'AEE a conduit dans certains cas à des solutions non optimales, telles que la sous-traitance de certains travaux à des tiers alors même que l'AEE possédait en fait la meilleure expertise.

Pour un certain nombre de produits et de services de l'AEE, il était essentiel que des ressources additionnelles viennent compléter la subvention communautaire. Il a été fait recours à l'exception, précédemment évoquée, au principe de financement par la subvention communautaire dans le cas des travaux de développement de l'EIONET dans la perspective de l'élargissement, de ceux réalisés pour le processus «Un environnement pour l'Europe»¹¹, ainsi que de ceux visant à l'intégration de l'environnement dans les autres secteurs. Les trois rapports élaborés pour le processus «Un environnement pour l'Europe» en sont un excellent exemple. Cette approche présente cependant l'inconvénient de limiter le développement de l'expertise au sein même de l'AEE pour ce qui est des produits et services «additionnels»: pour pouvoir les offrir, l'AEE a dû avoir plus que de coutume recours à une expertise externe et rien ne garantit que ces travaux se poursuivront à l'avenir.

Recommandations:

- L'autorité budgétaire devrait fournir à l'Agence les ressources nécessaires à la réalisation des tâches et des objectifs qui lui sont assignés par le règlement. L'ajout de tâches permanentes non compensé par une réduction équivalente des autres tâches devrait s'accompagner d'une augmentation correspondante de la subvention communautaire.
- S'agissant des tâches à long terme de grande ampleur ne relevant pas des activités normales de l'AEE, la Commission et l'AEE devraient s'efforcer de conclure des conventions de financement afin de conférer la stabilité souhaitée aux priorités de travail et d'assurer le développement de l'expertise au sein de l'AEE.

4.4. L'orientation de ses travaux a-t-elle été pertinente?

Conformément à son règlement, l'AEE a essentiellement privilégié les principaux décideurs au sein de l'UE, et plus particulièrement la Commission, et accordé une moindre attention aux autres utilisateurs, tels que le grand public.

La pertinence par rapport au processus décisionnel a été une préoccupation majeure dans le cas de la plupart des produits et services de l'Agence. Lors de la planification de ses travaux, l'AEE a respecté les principales priorités de la politique

¹⁰ SEC (95) 465.

¹¹ Processus pan-européen visant à assurer une amélioration de l'environnement et un développement durable dans toute l'Europe auquel participent l'UE, les pays candidats et adhérents d'Europe orientale, ainsi que les Nouveaux États Indépendants.

environnementale de la Communauté telles qu'elles sont définies dans les 5^{ème} et 6^{ème} programmes d'action pour l'environnement. Cependant, les objectifs fixés dans les deux premiers programmes de travail pluriannuels (94-98 et 99-03) étaient trop ambitieux et toutes les priorités n'ont pas bénéficié d'un soutien d'égale qualité.

La collaboration avec la Commission a dès l'origine été intense et la planification est désormais synchronisée avec celle des services de la Commission afin d'assurer la pertinence des produits et des services de l'AEE par rapport aux besoins de la Commission. Cette pertinence a atteint son plus haut degré lorsque l'AEE a été étroitement associée dès le départ au processus décisionnel.

La collaboration avec le Conseil (processus d'intégration «de Cardiff» en particulier, dans le cadre duquel l'AEE a accumulé une considérable expertise) et les Présidences s'est progressivement accrue au fil des ans et elle est désormais considérée comme très utile. Elle a permis à l'AEE de développer des canaux de communication avec les États membres et d'apporter un soutien plus étroit à ce stade du processus de décision.

Bien que sa participation à l'élaboration de la politique de l'environnement se soit sensiblement accrue grâce au processus de codécision, le Parlement européen ne fait pas encore largement appel au soutien de l'AEE. Cela est pour partie dû au fait que l'AEE est moins à même de répondre aux besoins du Parlement européen. Ainsi, l'Agence ne possède pas actuellement l'expertise ou les contacts appropriés pour effectuer le travail sur les structures administratives de mise en œuvre au sein des États membres que le Parlement européen souhaiterait voir réaliser. Le Parlement européen n'a par ailleurs pas encore mis en place de mécanisme efficace lui permettant d'adresser à l'AEE des demandes précises en temps opportun pour qu'elle en tienne compte dans sa planification.

Tous les travaux de l'AEE ne sont pas directement induits par les demandes qui lui sont adressées. L'Agence a également pour rôle de transmettre les signaux importants dont elle juge qu'ils doivent être pris en compte par les institutions de la Communauté et les États membres et il est essentiel de sauvegarder cette fonction de l'AEE.

Recommandations:

- L'AEE doit continuer à tout mettre en œuvre pour aligner étroitement ses activités sur les principaux thèmes prioritaires de la politique de l'environnement de la Communauté.
- L'AEE devrait planifier son travail et sa dotation en ressources de façon à offrir un soutien tout au long du processus décisionnel.
- Le Parlement européen et l'AEE devraient établir un mécanisme plus efficace pour définir le soutien à apporter par l'Agence.
- L'AEE devrait préserver sa fonction d'alerte et continuer à attirer rapidement l'attention des institutions de la Communauté et des États membres sur les problèmes en voie d'apparition.

4.5. Quels ont été les stades du cycle décisionnel les mieux couverts?

En vertu de son règlement, l'AEE peut apporter une contribution à tous les stades du processus décisionnel. Bien qu'elle ait participé dans une certaine mesure à la plupart des étapes de ce processus, ses travaux ont surtout porté sur les premiers stades du cycle décisionnel (identification et définition des problèmes) et sur les derniers (suivi, élaboration de rapports et évaluation). Une moindre part de ses travaux a été consacrée à l'identification des différentes actions envisageables, à leur évaluation et à la mise en œuvre de celles retenues – bien que l'AEE possède manifestement la capacité d'apporter une contribution à ces divers stades.

Le rôle que pourrait assumer l'AEE en ce qui concerne l'évaluation des différentes actions envisageables et de l'efficacité de la politique de la Communauté, ainsi que la formulation de recommandations sur la base de ces évaluations a été un sujet de débat constant entre l'Agence et ses parties prenantes. L'Agence pourrait certes jouer un rôle plus large à l'avenir, mais la Commission considère qu'elle devrait se concentrer en priorité sur l'accomplissement de ses tâches fondamentales, et notamment sur l'aide au respect des obligations en matière d'élaboration de rapports imposées par la législation communautaire et sur l'amélioration de la qualité globale de l'information environnementale de base.

Avec le Parlement européen, le débat a plutôt porté sur le concours que pourrait lui apporter l'Agence en lui fournissant un éclairage sur la qualité de la mise en œuvre de la législation par les États membres ainsi que sur l'évaluation des différentes actions envisageables. Bien que le Parlement européen et l'Agence soient en principe d'accord sur le fait qu'il s'agit là de domaines dans lesquels l'AEE peut jouer un rôle, ni l'un ni l'autre n'ont encore trouvé le moyen de mener plus loin la réalisation de cet objectif.

Le problème sous-jacent tient au fait que l'AEE n'est pas la seule à intervenir dans des domaines tels que l'évaluation ex-ante et ex-post des politiques, et il est donc nécessaire d'assurer une plus grande coordination, en particulier avec la Commission.

Recommandations:

- Le rôle fondamental de l'AEE demeure de déterminer l'état et l'évolution de l'environnement en Europe et d'aider la Communauté et les États membres à respecter leurs obligations en matière d'élaboration de rapports.
- Après qu'elle aura maîtrisé ses tâches fondamentales, l'AEE pourrait progressivement étendre ses activités de soutien à tous les stades du cycle décisionnel en étroite coopération avec les services de la Commission, qui sont les premiers responsables de la définition des différentes actions envisageables.

4.6. Comment les relations avec les autres organisations communautaires et internationales ont-elles évolué?

La coopération avec les autres organisations communautaires et internationales travaillant dans le même domaine s'est considérablement développée au fil du temps. En vertu de l'article 15 de son règlement, l'Agence est tenue de coopérer avec le Centre commun de recherche, l'Office statistique de la Commission et avec les

programmes communautaires de R-D. Elle doit en outre coopérer avec d'autres organismes tels que l'Agence spatiale européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), etc.

L'objectif général est de limiter la duplication des travaux et de maximiser les synergies, par exemple en réalisant des publications communes ou en utilisant les mêmes données de base. La coopération est généralement institutionnalisée au travers de protocoles d'accord ou de documents similaires. Étant donné que le degré d'institutionnalisation est arrêté au cas par cas, les accords avec les autres organismes ne suivent pas un modèle unique ni n'obéissent à une politique cohérente.

La coopération a généralement été fructueuse. Le chevauchement des activités des divers organismes est limité et l'AEE est jugée avoir apporté une considérable valeur ajoutée dans le domaine de la gestion des données en Europe.

Il serait cependant possible d'exploiter d'autres synergies, grâce notamment à un plus grand nombre d'activités communes, par exemple dans le domaine des publications ou des demandes de données. Une attention particulière doit être accordée à la coopération avec l'Office statistique de la Commission. Il existe peu d'interactions entre le Système statistique européen et le réseau de points focaux nationaux de l'Agence. En outre, une plus grande coopération avec la Commission en ce qui concerne le programme-cadre de recherche serait utile pour mieux tirer parti des connaissances scientifiques et économiques.

Par ailleurs, les progrès réalisés dans la mise en place d'un système partagé de données environnementales – qui constitue un élément potentiellement important pour la coopération avec ces organisations – sont assez limités, malgré les efforts de l'AEE et l'intérêt exprimé par les parties prenantes.

Recommandations:

- L'AEE devrait accorder une plus grande attention à la coopération avec les organismes communautaires ou internationaux complémentaires, en particulier Eurostat et le Centre commun de recherche et le 6ème programme-cadre de RDT, en vue de créer davantage de synergies entre les travaux effectués par l'AEE dans ses domaines de priorité et ceux de ses partenaires. Une approche cohérente de la coopération avec les organismes communautaires et internationaux pourrait contribuer à clarifier les priorités d'ensemble et le partage des tâches entre l'AEE et ces organismes. L'AEE et les organismes concernés devraient coordonner la planification annuelle de leurs activités au stade le plus précoce possible.
- Un objectif spécifique de cette coopération renforcée consisterait à accélérer la mise en place d'un système européen d'information sur l'environnement interopérable et partagé, qui ne se limite pas aux sources de données propres à l'AEE et tienne compte des obligations en matière d'élaboration de rapports imposées par la législation communautaire et les divers accords environnementaux multilatéraux.

4.7. L'autonomie de l'AEE a-t-elle joué un rôle important?

L'AEE n'est liée au sens strict à aucune des institutions de la Communauté. Le règlement assure son autonomie de diverses façons, notamment en définissant de façon ouverte son mandat et en assurant la représentation de nombreux intérêts à son conseil d'administration. En outre, l'Agence a acquis au fil du temps une solide réputation, qui a à son tour amené les utilisateurs à lui accorder leur confiance, accroissant encore sa marge de manœuvre.

Il n'en demeure pas moins que l'AEE s'est avérée extrêmement dépendante de la Communauté et des États membres sous deux aspects. Premièrement, du point de vue des ressources: la subvention communautaire et le tableau des effectifs de l'Agence sont arrêtés par le Conseil et par le Parlement européen. La Commission négocie en vertu d'un mandat donné par le Conseil le montant de la contribution que doivent verser les pays tiers à l'Agence au titre de leur adhésion. L'accès aux programmes communautaires de soutien s'effectue au travers de la Commission, qui est responsable de leur gestion. En second lieu, pour une partie de ses données de base, l'AEE est tributaire des États membres, d'Eurostat ou d'autres services de la Commission, qui coopèrent volontairement avec l'AEE.

L'autonomie de l'AEE a suscité des frictions (en particulier avec la Commission mais aussi occasionnellement avec d'autres), par exemple en ce qui concerne le contrôle de ses travaux. Ces frictions se sont atténuées avec le temps. Cela a principalement été possible grâce à la clarification des rôles respectifs de la Commission et de l'Agence et à une meilleure gestion de leur relations.

L'indépendance de l'AEE est considérée comme une condition essentielle de la crédibilité des informations qu'elle fournit. L'autonomie a été particulièrement effective dans les domaines dont l'AEE est la première responsable: collecte des données, traitement de l'information et, dans une moindre mesure, évaluation des besoins en données, notamment pour ce qui est de l'identification des problèmes d'environnement. Dans les autres domaines, où la responsabilité de l'AEE est partagée ou limitée (évaluation de l'évolution de l'environnement, sélection des différentes actions envisageables, appréciation de leur efficacité, etc.), la valeur ajoutée apportée par l'autonomie est moins évidente et l'AEE a joué un rôle plus efficace lorsqu'elle a travaillé en étroite coordination avec les autres acteurs concernés.

L'indépendance de l'AEE ne découle cependant pas uniquement de son autonomie juridique. La qualité de ses travaux est le facteur essentiel qui lui permet d'asseoir son autorité et son influence, lesquelles renforcent à leur tour son indépendance. C'est pourquoi l'Agence devrait s'efforcer en permanence d'accroître encore la qualité et la pertinence de ses produits.

Recommandations:

- L'autonomie de l'AEE au sein de la Communauté doit être sauvegardée.
- L'AEE devrait s'efforcer d'accroître encore la qualité et la pertinence de ses travaux, notamment grâce à une meilleure planification et à un meilleur ciblage de ses produits et au renforcement de ses mécanismes de contrôle de la qualité scientifique de ses travaux.

4.8. La coopération avec les pays non membres de l'UE a-t-elle apporté une valeur ajoutée?

L'AEE a débuté ses activités en ayant pour membres les 12 États que comptait alors l'UE. Le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège ont à leur tour adhéré à l'AEE peu avant l'élargissement de l'UE à la Suède, à la Finlande et à l'Autriche, lequel a porté à 18 le nombre de ses membres¹². Ces trois derniers pays ont le statut de membres à part entière sans droit de vote au sein du conseil d'administration de l'AEE. Ils ont été rejoints au cours des deux dernières années par tous les États adhérents et les pays candidats. Les pays qui ne seront pas entrés dans l'UE auront la qualité de membres à part entière mais ne disposeront pas du droit de vote. L'AEE est la première agence à avoir pleinement associé tous les pays adhérents à ses activités et elle bénéficie à ce titre d'un soutien financier du programme Phare. Elle travaille en outre depuis quelques années avec les pays des Balkans occidentaux (avec un soutien du programme CARDS d'assistance communautaire pour la reconstruction, la démocratisation et la stabilisation). L'AEE coopère avec la Suisse et les négociations officielles engagées entre la Commission et ce pays au sujet de son adhésion à l'Agence en qualité de membre à part entière ont récemment abouti sur le plan technique. Enfin, l'AEE a apporté une contribution non négligeable au processus «Un environnement pour l'Europe» (avec le soutien de TACIS). Cela a permis à l'AEE d'établir une première forme de coopération avec les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC).

La possibilité que des pays tiers adhèrent à l'AEE est prévue dans le règlement de l'Agence et son élargissement a été conforme à la politique extérieure d'ensemble de la Communauté. Deux grandes préoccupations prévalaient en l'occurrence: la volonté que l'adhésion à l'Agence soit un moyen de préparer le terrain à l'entrée dans l'UE et le souci d'aligner sur ceux de l'UE les systèmes d'information sur l'environnement des pays voisins.

Tout nouvel élargissement de l'AEE doit être subordonné à une autre condition importante, à savoir que la coopération avec les pays tiers apporte aux deux parties une valeur ajoutée dans le domaine de l'environnement.

L'Agence apparaît comme un moyen d'approfondir la coopération avec les pays tiers autres que les États adhérents, les pays candidats et la Suisse. Cela vaut en tout premier lieu pour les pays des Balkans occidentaux, dont la participation aux travaux des agences communautaires dans des conditions similaires à celles établies pour les pays candidats est prévue dans l'agenda de Thessalonique, mais aussi pour les pays de l'initiative «Europe élargie».

L'élargissement de l'AEE ainsi que la coopération avec les pays tiers qui ne s'était pas (encore) traduite par une adhésion en qualité de membre à part entière ont eu des effets très positifs. Ils ont permis un examen plus complet, détaillé et pertinent de l'état et de l'évolution de l'environnement sur le territoire européen. Pour les pays concernés, il en est résulté une amélioration de leurs systèmes de gestion et de diffusion de données et leur mise en conformité avec les normes européennes.

¹² Le terme «adhésion» est utilisé dans le présent rapport dans la mesure où c'est le plus couramment employé. Cependant, les accords bilatéraux conclus entre la Communauté et les pays tiers au sujet de l'AEE utilisent le terme «participation» plutôt que celui d'adhésion.

Politiquement, ce processus a été essentiel puisqu'il faisait passer le message que des progrès étaient accomplis dans la voie de l'adhésion à l'UE.

L'élargissement de l'AEE ayant eu lieu assez progressivement (la coopération a en effet toujours débuté bien avant l'entrée officielle) et les travaux additionnels ayant bénéficié d'un soutien financier, l'adaptation à une Agence dont les membres sont plus de deux fois aussi nombreux qu'à l'origine n'a en général soulevé que très peu de problèmes. Il n'en demeure pas moins que l'AEE a encore du chemin à faire avant de devenir une agence pleinement représentative au service de la totalité de ses 31 pays membres. Qui plus est, l'augmentation du nombre de membres de l'AEE a eu pour effet que le conseil d'administration s'est considérablement étoffé et un nouvel élargissement risquerait de remettre en cause son efficacité et son bon fonctionnement.

Recommandations:

- La première priorité de l'AEE dans le contexte de l'élargissement devrait être d'intégrer pleinement les 13 pays qui se sont récemment joints à ses travaux et activités. Sauf pour ce qui est de la Suisse, un nouvel élargissement de l'AEE n'est pas jugé opportun dans un futur immédiat.
- L'AEE doit continuer à être un des premiers points de contact pour les pays tiers désirant coopérer avec l'UE sur les questions environnementales à un niveau technique, par exemple dans le cadre de l'initiative «Europe élargie»¹³ et de l'agenda de Thessalonique. Cette coopération doit faire partie intégrante de la politique de la Communauté à l'égard d'un pays tiers particulier et elle doit reposer sur une solide assise financière outre la subvention communautaire ordinaire versée à l'AEE.

4.9. Le réseau «interne» a-t-il été efficace?

L'AEE est au cœur d'un réseau de points focaux nationaux (PFN). Les PFN constituent les points de contact de l'Agence dans chaque pays membre. Ils possèdent à leur tour leur propre réseau de centres de référence nationaux (CRN) et de points de contact primaires (PCP). En outre, des centres thématiques européens (CTE) ont été créés: il s'agit de consortiums formés d'instituts et de consultants des pays membres de l'AEE qui mènent à bien une partie du programme de travail dans le cadre de contrats passés avec l'AEE. Les PFN, les CRN, les PCP et les CTE forment conjointement le réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (EIONET).

L'EIONET constitue une infrastructure essentielle au sein du système décentralisé de l'AEE. Il ne constitue pas uniquement pour l'Agence sa principale source de données primaires mais lui apporte également une expertise issue de toute l'Europe et lui offre un forum où peuvent être débattues ses activités et ses priorités.

Les CTE, actuellement au nombre de cinq (eau, air et changement climatique, flux de déchets et de matières, nature et biodiversité et environnement terrestre), ont passé des contrats de 3 ans avec l'AEE. Leur travail et leur structure globale font l'objet

¹³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud», COM (2003) 104 final.

d'évaluations régulières. Plus de la moitié du budget de fonctionnement de l'AEE est affecté aux centres thématiques européens¹⁴ et la plus grande partie de l'expertise de l'Agence dans les domaines précédemment mentionnés se trouve concentrée dans les CTE.

L'AEE joue un rôle actif dans la gestion de l'EIONET en assurant la coordination des activités, la mise au point d'outils généraux ainsi que l'amélioration de la qualité et de la cohérence des travaux effectués par les PFN et les CTE.

La création, le maintien en place et l'amélioration de l'EIONET constituent une des grandes réalisations de l'AEE. Les faiblesses dont souffre encore l'EIONET tiennent en tout premier lieu à la grande variabilité de l'organisation et de la qualité des réseaux nationaux sur lesquels il s'appuie. Par ailleurs, les contacts entre les PFN et le conseil d'administration sont trop limités, de sorte que certaines informations essentielles font parfois défaut aux PFN et qu'à l'inverse d'importantes informations techniques ne sont pas communiquées au conseil d'administration.

Tout comme les PFN, les CTE renforcent les liens entre les pays membres de l'AEE et fournissent une expertise de haut niveau. Les CTE sont devenus pour nombre d'utilisateurs de l'AEE des partenaires très appréciés. Le système actuel présente néanmoins un certain nombre de faiblesses importantes. La concentration de son expertise «thématique» au sein des CTE a pour effet d'amoindrir les capacités centrales de l'Agence. L'existence des CTE interpose un échelon administratif supplémentaire entre l'AEE et ses utilisateurs, compliquant inutilement la communication. Le pilotage des CTE par l'AEE n'est pas aisé du fait de l'éloignement de leur personnel et de sa relativement faible sensibilisation aux besoins du processus décisionnel. L'AEE ne peut par ailleurs affecter à cette tâche qu'une petite partie de ses effectifs, lesquels ne possèdent pas nécessairement l'expertise nécessaire pour évaluer les travaux des CTE. Comme l'a montré la récente évaluation (2003) des CTE, ils sont moins à même de traiter des questions transversales qui relèvent de plusieurs thèmes. Enfin, du fait de la durée relativement courte des contrats (compte tenu de la nécessité de mettre sur pied une nouvelle organisation), l'AEE risque de perdre cette expertise au bout de trois ou six ans.

Recommandations:

- L'EIONET devrait être renforcé dans la mesure où il constitue pour l'AEE une infrastructure opérationnelle essentielle.
- L'AEE devrait renforcer l'échange d'informations entre les points focaux nationaux et le conseil d'administration afin d'assurer une meilleure compréhension mutuelle entre les sphères décisionnelle et technique de l'Agence. Elle pourrait par exemple associer davantage les PFN à la préparation des points à examiner au conseil d'administration et informer celui-ci des discussions techniques menées au sein des PFN.
- L'AEE devrait remédier d'urgence aux faiblesses du système régissant les CTE qui ont été signalées. Elle devrait veiller à disposer plus durablement d'une

¹⁴ Chiffres de 2002: 6,5 millions d'euros sur 12,2 millions d'euros. Source: AEE, rapport annuel 2002.

expertise dans les domaines actuellement couverts par les CTE tout en continuant à tirer parti de l'expertise que peuvent lui fournir les États membres.

4.10. Les structures de gouvernance ont-elles fonctionné de façon satisfaisante?

Conseil d'administration et bureau

Le conseil d'administration représente les principales parties prenantes communautaires au sein de l'AEE. Il se réunit trois fois par an et supervise les choix stratégiques de l'AEE. Il constitue en outre l'organe chargé de contrôler le directeur exécutif. Les membres du conseil sont généralement des représentants de haut niveau des administrations des États membres et des organes de la Communauté. Depuis sa création, la taille du conseil d'administration s'est sensiblement accrue: il est passé de 16 membres (dont 2 nommés par la Commission, 2 experts désignés par le Parlement européen et 12 représentants des États membres) à 35 (2 pour la Commission, 2 pour le Parlement européen, 15 pour les États membres de l'UE et 16 pour les pays tiers en qualité de membres sans droit de vote). Du fait de l'augmentation constante du nombre de membres de l'AEE, l'ordre du jour du conseil est également de plus en plus chargé. C'est principalement pour cette raison qu'un bureau a été créé et institutionnalisé par la modification apportée au règlement de base en 1999. Le bureau est actuellement composé de 6 membres: un représentant de la Commission, un représentant désigné par le Parlement européen, le président et les trois vice-présidents du conseil. Le président du comité scientifique siège en qualité d'observateur au conseil comme au bureau.

Depuis quelques années, les responsabilités du bureau ont été élargies. Il prend désormais certaines décisions exécutives et prépare celles du conseil. Le bureau est considéré comme une structure très satisfaisante qui pourrait assumer davantage de responsabilités, pour peu que sa composition et ses activités soient totalement transparentes.

En ce qui concerne le conseil d'administration, les principaux problèmes sont les suivants:

- *Supervision*: comme précédemment indiqué dans le présent rapport, le caractère ouvert et la souplesse du règlement laissent à l'AEE une considérable liberté d'appréciation quant aux activités à entreprendre. Bien qu'il ne souhaite pas, à juste titre, se perdre dans les détails, le conseil risque d'éprouver des difficultés à exercer un contrôle sur les activités et les priorités de l'AEE, mais aussi dans des domaines tels que les finances et l'administration, malgré la présence d'un auditeur interne. Cette situation est aggravée par le fait que c'est l'Agence elle-même qui assure le secrétariat du conseil et de son président.
- *Équilibre entre les intérêts nationaux et ceux de la Communauté*: du fait de l'augmentation du nombre de membres de l'AEE, il existe un déséquilibre croissant entre la représentation des États membres et celle de la Communauté au sein des structures de gouvernance de l'Agence.

Ces problèmes sont similaires à ceux qui se posent dans les autres agences comparables de la Communauté. La question de la taille et de la composition des conseils d'administration des agences a bénéficié d'une attention particulière de la part de la Commission lorsqu'elle a proposé un cadre de référence pour les agences

de régulation et les agences exécutives. Par ailleurs, le Parlement européen a demandé à la Commission de présenter une proposition visant à adapter la taille et la composition des conseils d'administration de certaines agences en vue, entre autres, de préserver leur efficacité après l'élargissement de l'UE¹⁵.

Il faudra toutefois bien garder à l'esprit au moment de décider de la composition et du rôle futurs du conseil que l'AEE est une organisation fonctionnant en réseau extrêmement tributaire de la coopération de ses pays membres et des institutions de la Communauté.

Comité scientifique (CS)

Le rôle du comité scientifique est d'émettre des avis, soit à la demande du conseil ou du directeur, soit de sa propre initiative. Le CS compte au maximum 20 membres. Ses membres sont désignés par le conseil pour un mandat de 4 ans, renouvelable une fois, et sont pour la plupart des universitaires de renom représentant les divers domaines d'expertise environnementale. Cependant, les indemnités qui leur sont versées ne leur permettent de consacrer qu'un temps limité à leur tâche en plus des réunions du comité auxquelles ils doivent assister.

Le CS est considéré comme une importante interface entre l'AEE et les milieux universitaires. À ce titre, il assure potentiellement l'innovation et un certain degré de contrôle de la qualité scientifique au sein de l'AEE. Bien que les travaux du CS soient largement appréciés, il ne peut assurer pleinement ces deux fonctions sous sa forme actuelle. Aucun cadre clairement défini ne prévoit que le comité scientifique soit associé au contrôle de la qualité au sein de l'AEE. Le comité intervient plutôt au cas par cas pour certains produits et services, mais ne joue aucun rôle quant aux autres. Le rôle du comité scientifique en matière d'assurance-qualité est dans l'ensemble très limité. Cet état de fait est particulièrement problématique étant donné que la qualité de ses produits est vitale pour sauvegarder la crédibilité de l'AEE en tant que fournisseur d'informations et constitue un élément indispensable pour ses utilisateurs.

Recommandations

- La Commission devrait revoir la taille et la composition du conseil, ainsi que le partage des tâches avec le bureau, en suivant dans toute la mesure du possible le même modèle que pour les agences communautaires similaires. Sous sa nouvelle forme, le conseil devrait permettre à l'Agence de maintenir des liens étroits avec les services nationaux chargés de l'environnement. Le transfert au bureau d'un plus grand nombre de responsabilités incombant auparavant au conseil constituerait un moyen terme envisageable.
- Le conseil doit disposer des moyens d'exercer plus pleinement son contrôle sur l'Agence, et notamment sur ses finances et son administration. L'Agence pourrait par exemple chercher le moyen d'assurer au président le soutien d'un secrétariat indépendant de l'AEE et de faire en sorte que les travaux du conseil aient davantage lieu au sein de sous-comités spécialisés.

¹⁵ Résolution du Parlement européen C5-0098/2003 – 2003/2044(DEC), point 17.

- Le rôle du comité scientifique en matière d'assurance-qualité des produits et des services de l'Agence devrait être renforcé. Son mandat, ses activités, son budget et sa composition devraient être revus à cet effet.

4.11. Les produits et les services de l'Agence ont-ils été satisfaisants?

L'AEE a développé au fil des ans toute une gamme de produits et de services. Il s'agit en premier lieu de ses rapports. L'un d'entre eux (le rapport quinquennal sur l'état et l'évolution de l'environnement en Europe) est obligatoire. D'autres portent sur des thèmes particuliers, sont rédigés à l'occasion d'événements particuliers (par exemple les conférences du processus «Un environnement pour l'Europe») ou traitent d'une question technique. L'AEE organise en outre des ateliers et d'autres manifestations, et elle contribue aux réunions ou aux négociations techniques en effectuant des exposés, en présentant des documents ad hoc et en fournissant une expertise. Une grande partie de l'information est disponible sur le site web de l'AEE, qui remplace de plus en plus les rapports sur support papier et permet une mise à jour rapide des données et des informations.

Une bonne part des activités de l'AEE consiste à créer et à tenir à jour les bases de données environnementales, et à fournir les infrastructures et services informatiques nécessaires à cet effet. Une grande partie de ces activités réalisées dans l'ombre constitue une condition sine qua non de l'existence de bon nombre de produits visibles.

La plupart des produits et services s'adressent à un public d'experts. Certains sont destinés à des décideurs (de haut niveau). Le grand public est principalement touché au travers du site web et du centre d'information. Les produits et les services de l'AEE sont en règle générale considérés par leurs utilisateurs comme bien ciblés et pertinents.

Les points faibles tiennent au manque de convivialité du site web et au nombre limité de publications disponibles en d'autres langues que l'anglais. Cette remarque d'ordre linguistique est particulièrement valable pour le site web, où il serait souhaitable que les principales pages soient traduites en d'autres langues que l'anglais. La réponse aux demandes de soutien ad hoc constitue un autre point faible, soit que l'expertise nécessaire fasse défaut au sein de l'AEE, soit que la planification des activités ne laisse guère de place aux demandes de ce type.

Les produits phares de l'AEE doivent bénéficier d'une réflexion plus approfondie. D'une part, ils représentent d'importants travaux de référence et ont aidé à asseoir la réputation de l'AEE. D'autre part, il leur est reproché d'être trop généraux pour le spécialiste et trop spécialisés pour le grand public. Ce reproche, tout comme le fait qu'ils absorbent une part non négligeable des ressources de l'AEE, amène à se demander s'il convient de continuer à produire ces rapports sous leur forme actuelle. Cette remarque vaut également pour les rapports établis par l'AEE pour le processus «Un environnement pour l'Europe», tel que le très récent rapport réalisé pour la conférence de Kiev, bien que son financement ait été assuré par d'autres sources.

L'AEE a généralement réalisé ses travaux en temps opportun, bien qu'il faille pour cela qu'elle soit associée suffisamment tôt au processus décisionnel. Le Parlement européen ne semble généralement pas satisfait du soutien que lui fournit l'AEE. Bien que le dialogue entre l'AEE et le PE se soit récemment intensifié, il subsiste

apparemment un décalage entre ce que l'AEE peut offrir (du moins à court terme) et ce que souhaite le Parlement européen, à savoir davantage d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et une évaluation ex-ante de l'impact des propositions de politiques.

Pour ce qui est de la fiabilité des produits et des services de l'AEE, il est clair que l'Agence a grandement contribué à la qualité et à la disponibilité des données et informations environnementales en Europe. Il n'en demeure pas moins des faiblesses quant à leur fiabilité, mais compte tenu que l'AEE n'exerce pas toujours un contrôle sur les données primaires ou que celles-ci sont réunies spontanément, une étroite coopération avec les organisations partenaires s'avère nécessaire.

Aucune conclusion définitive ne peut encore être tirée quant à l'impact des produits et des services de l'AEE.

Recommandations:

- L'AEE doit continuer à tout mettre en œuvre pour assurer la fiabilité de ses produits et services étant donné que c'est là la condition sine qua non de sa crédibilité. Elle devrait procéder à l'avenir à une évaluation systématique de leur qualité et de leur impact.
- L'AEE devrait en particulier se demander si ses actuels produits «phares» (rapport quinquennal sur l'état de l'environnement, «Environmental Signals» et rapports réalisés pour le processus «Un environnement pour l'Europe») atteignent toujours leurs objectifs et méritent de bénéficier des ressources qui leur sont consacrées.
- L'AEE devrait améliorer la communication avec le grand public, en particulier au travers de son site web. Elle devrait également offrir aux décideurs une meilleure information. Elle pourrait y parvenir en organisant de courtes séances d'information mais aussi en répondant de façon plus satisfaisante aux demandes de soutien ad hoc.

4.12. Quels défis l'AEE aura-t-elle à relever à l'avenir?

Les attentes à l'égard de l'Agence augmentent. Cela est en partie dû au fait que l'AEE a réussi à s'imposer comme un fournisseur de produits et services fiables et de grande qualité. Les attentes s'accroissent également pour la bonne raison que la politique de l'environnement est en constante évolution. Le 6^{ème} programme d'action pour l'environnement (PAE) insiste sur la nécessité d'asseoir la politique de l'environnement sur de solides connaissances. Cela ne vaut pas uniquement pour la phase d'élaboration des actions à mener mais aussi pour le choix de la meilleure option, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des impacts. Les évaluations ex-ante et ex-post des politiques constituent désormais un élément important de la politique de l'environnement et l'AEE peut y apporter une contribution significative. La poursuite du processus d'intégration de l'environnement dans les autres politiques de la Communauté et la nécessité d'inscrire la politique de l'environnement dans la perspective du développement durable – en Europe comme à l'échelle mondiale – sont des faits nouveaux qui ne manqueront pas de susciter de nouvelles exigences à l'égard de l'AEE. Les travaux réalisés dans la perspective du développement durable

amèneront à mettre davantage l'accent sur les aspects économiques et sociaux des questions environnementales.

Même si ces tâches supplémentaires sont compensées par des ressources supplémentaires, la nécessité d'une hiérarchisation des priorités persistera. L'AEE devrait également assurer une bien meilleure coordination de ses activités avec les organisations partenaires telles que le CCR, Eurostat et le 6^{ème} programme-cadre de RDT en vue d'éviter les chevauchements et de créer des synergies. Elle ne devrait envisager que de façon exceptionnelle de s'engager dans un domaine d'activité dans lequel un autre organisme communautaire ou international est déjà bien établi. Elle ne devrait de même entreprendre de nouvelles activités qu'à la condition qu'un financement suffisant soit mis à sa disposition, soit directement par les services de la Commission sur leur budget propre, soit par des tiers, sans que son indépendance s'en trouve pour autant compromise.

Bien que le 6^{ème} PAE établisse un cadre général jusqu'en 2010, il existe un important degré d'incertitude quant aux priorités de la politique de l'environnement dans les années à venir. Non seulement une nouvelle Commission et un nouveau Parlement européen seront en place au milieu de 2004, mais le 6^{ème} PAE sera en outre révisé en 2006. Trop souvent, les ressources de l'Agence ont été affectées en totalité, le soutien à de nouvelles priorités devant être reporté à une date ultérieure, voire à jamais.

Recommandations:

- Lors de l'élaboration de propositions qui impliquent une grosse charge de travail pour l'AEE, la Commission pourrait envisager de fournir des financements spécifiquement destinés à ces activités. Comme dans les deux exemples mentionnés plus haut, les critères pour ce faire pourraient être que ces activités (1) relèvent du mandat de l'AEE, (2) apportent une valeur ajoutée à l'Agence comme à ses utilisateurs et (3) ne puissent être financées par la subvention de fonctionnement ordinaire.
- L'Agence devrait mettre en place des mécanismes et définir des critères transparents pour hiérarchiser ses activités par ordre de priorité.
- Afin d'assurer la pertinence de ses travaux, l'Agence devrait scrupuleusement respecter les priorités définies dans le 6^{ème} PAE. Il est attendu de l'AEE qu'elle apporte un soutien substantiel aux stratégies thématiques.

4.13. Une modification du règlement est-elle souhaitable?

Il a été fait état dans le présent rapport de plusieurs problèmes qui pourraient exiger une modification du règlement pour qu'il soit possible d'y remédier de façon satisfaisante. Les principaux problèmes concernent:

- les articles 2 et 3: les objectifs, tâches et principaux domaines d'activité de l'AEE devraient être plus précisément définis et plus clairement décrits;
- l'article 4: la place et le rôle des centres thématiques européens devraient être redéfinis en fonction des propositions qui seront faites en vue de remédier aux faiblesses signalées dans le présent rapport;

- l'article 8: il conviendrait de revoir et d'harmoniser les principales structures de gouvernance (conseil d'administration et bureau) de l'ensemble des agences en remédiant en particulier aux problèmes de responsabilité, d'efficacité et d'équilibre entre les intérêts de la Communauté et ceux des États membres;
- l'article 10: il serait souhaitable de procéder à une harmonisation du statut du comité scientifique au sein des différentes agences et d'assurer sa participation au contrôle de la qualité;
- l'article 15 : la coopération avec les autres organismes communautaires et internationaux devrait se voir conférer un caractère plus général et être davantage liée aux priorités effectives de l'AEE ;
- la participation du Parlement européen à la procédure de sélection d'un candidat pour le poste de directeur exécutif.

Bon nombre des points ci-dessus peuvent, comme cela a été indiqué dans le rapport, être résolus de façon satisfaisante, si ce n'est optimale, sans modification du cadre juridique actuel. L'actuelle réflexion sur les agences pourrait amener la Commission à proposer à un stade ultérieur des modifications concernant l'ensemble des agences en vue de rationaliser et d'harmoniser les différents régimes existants. Il ne paraît donc pas pour l'heure opportun de proposer une révision du règlement relatif à la création de l'AEE. Si la modification plus large des règles régissant les agences précédemment évoquée devait ne pas être introduite d'ici là, une révision du seul règlement de l'AEE devrait être envisagée à la fin du prochain programme de travail pluriannuel de l'Agence, c'est-à-dire en 2008.

La Commission propose par conséquent que les recommandations formulées dans le présent rapport soient intégrées dès que possible dans le cadre juridique actuel. À moins qu'une initiative horizontale concernant plusieurs agences communautaires ne permette auparavant d'apporter les modifications suggérées, elle reviendra sur la question d'une éventuelle révision du règlement de l'AEE vers la fin de la période couverte par la nouvelle stratégie de l'Agence, en 2008.

5. CONCLUSIONS

L'Agence européenne pour l'environnement constitue un outil essentiel pour les organismes responsables de l'élaboration des politiques environnementales en Europe. Grâce à elle, le volume et la qualité des informations environnementales disponibles ont considérablement augmenté. L'AEE a par ailleurs permis au réseau des « professionnels de l'information environnementale » au sein de l'UE et de ses pays voisins de resserrer bien davantage les liens qui les unissent.

Dans l'ensemble, les priorités de l'AEE ont été conformes à celles de l'agenda politique européen. Elle a apporté d'appréciables contributions dans divers domaines importants de la politique environnementale de la Communauté. Cependant, certains domaines ont été systématiquement délaissés (substances chimiques, par exemple) bien qu'ils relèvent clairement du mandat de l'Agence.

Le manque de ressources a certes contribué à une prise de conscience mais la hiérarchisation des priorités demeure entravée par le fait que le coût des différents

produits et services n'est pas transparent. L'AEE est de plus en plus confrontée à des demandes de soutien qui vont au-delà ou se situent aux limites de son mandat. L'AEE ne devrait pas entreprendre de tels travaux sans avoir l'assurance qu'ils pourront être financés par des ressources additionnelles et qu'ils ne compromettent pas ses activités fondamentales. La Commission et l'AEE devraient rechercher d'autres sources de financement en sus de la subvention ordinaire en vue de permettre à l'AEE d'effectuer ce type de travaux.

L'AEE passe progressivement d'un rôle exclusif de «producteur de rapports» à celui de fournisseur d'une gamme plus large de produits et de services. Cette diversification constitue une évolution positive dans la mesure où elle contribuera à répondre aux besoins d'utilisateurs qui ont été relativement négligés jusqu'à présent. Elle aidera également à mieux satisfaire les demandes de soutien ad hoc. La qualité de ses travaux requiert une attention systématique. Ses produits phares, qui pourraient ne pas être aussi essentiels qu'auparavant pour l'AEE et ses utilisateurs, suscitent une préoccupation particulière.

Avec l'accord des utilisateurs de ses informations, l'AEE a longtemps fait porter l'essentiel de ses efforts sur l'évaluation de l'état et de l'évolution de l'environnement, sur les pressions sur l'environnement, ainsi que sur les facteurs qui les sous-tendent. L'AEE a en outre largement participé à la diffusion d'informations. Afin d'exploiter plus pleinement son potentiel, l'AEE devrait intervenir davantage aux autres stades du cycle décisionnel. Elle devrait toutefois éviter de mettre en jeu sa réputation en se transformant en acteur au lieu de demeurer une source d'information indépendante.

La Commission a été le principal utilisateur des travaux de l'AEE. Certains autres utilisateurs sont cependant sous-représentés. Les travaux pour le Parlement européen devraient en particulier bénéficier d'une plus grande attention.

La création, le maintien en place et l'amélioration de l'EIONET est une des réalisations les plus importantes de l'AEE. Un de ses principaux atouts tient au fait que l'EIONET assure un certain degré d'harmonisation et de renforcement des capacités et constitue un lieu de débat ainsi qu'un moyen d'établir des contacts directs avec les experts sur tout le territoire de l'UE. L'EIONET s'est pour finir montré capable de s'adapter à l'évolution des priorités. Les centres thématiques européens doivent bénéficier d'une attention particulière. Ils fournissent certes à l'AEE une grande partie de l'expertise environnementale dont elle a besoin pour mener à bien ses activités, mais le présent rapport met également en évidence d'importantes faiblesses. L'AEE et ses utilisateurs devraient y remédier.

Il importe de souligner que l'AEE a été très tôt élargie aux pays non membres de l'UE. Avec ses 31 pays membres, l'AEE constitue actuellement la première agence communautaire pan-européenne et elle a été à ce titre un très utile précurseur des travaux entrepris dans le domaine de l'environnement dans la perspective de l'élargissement de 2004. Il serait à présent souhaitable que son élargissement marque une pause, la première priorité étant que l'agence conserve toute sa souplesse de réaction dans une UE à 25.

Les structures de gouvernance de l'AEE doivent être revues pour établir un juste équilibre entre les intérêts communautaires et les intérêts nationaux et assurer que le conseil d'administration et le bureau puissent exercer correctement leur fonction de

supervision. Le comité scientifique devrait être plus étroitement associé à l'assurance-qualité. Cela pourrait à son tour exiger d'en revoir le mandat ainsi que le degré de disponibilité.

Le présent rapport attire l'attention sur plusieurs points qui pourraient nécessiter une modification du règlement, dont la dernière révision date de 1999. Le rôle et le fonctionnement du conseil d'administration et du bureau constituent le principal domaine où des modifications pourraient lui être apportées. La Commission n'a toutefois pas encore défini de ligne de conduite unique à l'égard de l'AEE et des agences similaires. Cet état de choses, ainsi que le fait qu'il peut être remédié à la plupart des problèmes dont il est fait état dans le présent rapport sans procéder à aucune modification de la législation, amène la Commission à conclure qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre une révision du règlement actuellement. Il conviendrait de revenir sur cette question vers la fin du prochain programme de travail pluriannuel de l'AEE, en 2008.