

RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN**du 23 avril 2009****sur la gestion financière et le contrôle des agences de l'Union européenne**

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

- vu le rapport de la Commission au Parlement européen du 15 octobre 2008 sur le suivi des décisions de décharge 2006 [COM(2008) 629] et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne [SEC(2008) 2579],
 - vu la communication de la Commission du 11 mars 2008 intitulée «Agences européennes – Orientations pour l'avenir» [COM(2008) 135],
 - vu sa résolution du 21 octobre 2008 sur une stratégie en faveur de la future mise en œuvre des aspects institutionnels des agences de régulation ⁽¹⁾,
 - vu le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽²⁾,
 - vu le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission du 19 novembre 2002 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽³⁾, et en particulier son article 96,
 - vu le rapport spécial n° 5/2008 de la Cour des comptes européenne, intitulé «Agences de l'Union: obtenir des résultats»,
 - vu l'article 71 et l'annexe V de son règlement,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire et l'avis de la commission des budgets (A6-0148/2009),
- A. considérant que la présente résolution comprend, pour chaque organisme visé à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002, les observations horizontales accompagnant la décision de décharge conformément à l'article 96 du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 et à l'article 3 de l'annexe V du règlement du Parlement européen,
- B. considérant que, à la suite de l'adoption de la communication précitée de la Commission, le Parlement, le Conseil et la Commission ont relancé le projet de définition d'un cadre commun pour les agences et créé un groupe de travail interinstitutionnel,

Introduction

1. remarque que la Cour des comptes européenne a réalisé, en 2007, l'audit de 23 agences décentralisées, de 3 agences exécutives et de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom, un organisme créé en vertu du traité Euratom; relève que les subventions à charge du budget communautaire octroyées aux agences décentralisées en 2007 se sont élevées à 452 000 000 EUR; souligne que plus de 1 000 000 000 EUR ont été alloués aux budgets des agences par le biais d'autres recettes, telles que les recettes propres issues des redevances, les contributions des pays de l'AELE et les contributions spécifiques des programmes communautaires;
2. note que le nombre d'agences soumises à la procédure de décharge a beaucoup augmenté ces dernières années et qu'il est passé de 8 en 2000 à 21 agences décentralisées et 3 agences exécutives en 2007, sans compter 3 agences qui sont contrôlées par la Cour des comptes mais qui ne sont pas soumises à la décharge du Parlement;

⁽¹⁾ Textes adoptés à cette date, P6_TA(2008)0495.

⁽²⁾ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

⁽³⁾ JO L 357 du 31.12.2002, p. 72.

3. fait observer que l'autorité budgétaire a autorisé 3 487,5 postes dans les tableaux des effectifs des agences décentralisées; relève que, selon les documents fournis par la Cour des comptes, 2 823 postes ont été occupés, auxquels s'ajoutent 961,5 postes attribués à des agents contractuels ou à des experts nationaux;
4. se félicite du rapport précité de la Commission sur le suivi des décisions de décharge 2006;
5. fait à nouveau observer que le droit communautaire ne comprend pas de définition d'une agence et souscrit à la définition des agences en tant qu'«organismes créés par les Communautés, dotés de la personnalité juridique»⁽¹⁾; rappelle les trois catégories d'agences qui correspondent à cette définition, à savoir les agences décentralisées, les agences exécutives et les autres organismes;
6. réaffirme, dans ce contexte, que les termes «agences décentralisées» désignent d'une manière générale les agences traditionnelles; estime que l'expression «agence de régulation», qui est de plus en plus utilisée comme dénomination générique, prête à confusion, étant donné que les agences décentralisées n'ont pas toutes des tâches de régulation;
7. rappelle que les agences décentralisées sont créées par le législateur européen pour des raisons diverses, telles que la prestation de certains services, le recrutement de spécialistes et l'exécution de tâches de régulation et de surveillance;
8. estime que l'établissement du budget des agences décentralisées et l'évaluation de l'exécution de leurs budgets respectifs relèvent des compétences essentielles de sa commission des budgets;
9. demande instamment à la Cour des comptes, dans un souci de transparence, d'examiner les trois catégories d'agences dans son prochain rapport annuel;
10. prend acte de l'amélioration constatée par la Cour des comptes en matière de discipline financière, en comparaison avec l'exercice 2006, mais note néanmoins que certaines agences présentent toujours des déficiences dans les domaines du recrutement et de la passation des marchés, auxquelles les ordonnateurs doivent remédier;
11. regrette que la Cour des comptes ait à nouveau constaté, dans de nombreuses agences, de graves insuffisances en ce qui concerne la mise en œuvre des règles de passation des marchés et du statut; n'est pas disposé à accepter des déficiences qui perdurent depuis de nombreuses années; estime que la révision du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 ne supprimera pas ces problèmes et qu'une réforme de fond du cadre juridique est nécessaire;
12. note que, selon la Commission, tout l'appui nécessaire a été apporté aux agences qui souhaitent migrer vers le système comptable ABAC (*Accrual Based Accounting* — comptabilité d'exercice); remarque que, dans certains cas, les agences ont estimé que cet appui était insuffisant;

Planification et exécution du budget

13. note que la question de la surestimation par les agences de leurs besoins de trésorerie a été prise en compte par le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 révisé, qui comporte des dispositions renforçant l'obligation des agences de présenter, dans leurs demandes de paiement, des prévisions rigoureuses quant à leurs besoins réels de trésorerie au cours de l'exercice, afin d'éviter des flux de trésorerie inutiles;
14. demande instamment à la Commission d'examiner la possibilité d'un ajustement technique afin de réduire les excédents en cas de faibles taux d'exécution et de persistance de taux de vacance élevés, ce qui entraînerait également une réduction des recettes affectées;
15. prend acte, dans ce contexte, des difficultés rencontrées par les agences décentralisées pour recruter des agents hautement qualifiés et des experts; invite la Commission et l'Office européen de sélection du personnel à intensifier leurs efforts en matière d'appui;

⁽¹⁾ Voir les arguments développés dans l'étude sur la décharge aux agences, publiée par l'unité d'assistance budgétaire du Parlement européen en décembre 2006.

16. presse la Commission de continuer à examiner l'exécution du budget des agences pour 2008 et 2009 et d'apporter les corrections nécessaires aux propositions budgétaires des agences;
17. se félicite des efforts réalisés par la Commission, depuis l'avant-projet de budget 2009 (APB), afin de prendre en compte systématiquement les derniers excédents connus (dans le cas de l'APB 2009, ceux de l'année n-2) dans le calcul de la contribution communautaire; invite la Commission, dans un souci d'amélioration de la transparence et de l'efficacité, à se fixer pour règle de principe de mettre à la disposition des agences des informations détaillées sur les procédures de calcul et de comptabilité pour toutes les catégories de recettes affectées, en particulier celles qui résultent des excédents des exercices écoulés;
18. se félicite de la décision de la Commission d'accéder aux demandes de l'autorité budgétaire en prenant en compte les recettes affectées lors de l'établissement de l'APB des agences décentralisées pour l'exercice 2009; estime que cette décision va indubitablement dans le sens d'une plus grande transparence budgétaire;
19. attire l'attention sur le fait que l'utilisation actuelle des instruments relatifs aux recettes affectées comporte toujours des risques en matière de transparence budgétaire et de bonne gestion financière des fonds de l'Union, dans la mesure où il demeure difficile de faire des estimations en matière de recettes affectées et que, en raison des différents types, années d'origine et procédures de déblocage de ces recettes, il n'est pas possible de les intégrer de façon claire dans la planification et la gestion budgétaires;
20. note que, en 2007, quelque 550 000 000 EUR de fonds alloués à des programmes communautaires ont été engagés par trois agences exécutives; remarque que, en plus des crédits opérationnels, 47 000 000 EUR ont été utilisés à des fins administratives, c'est-à-dire pour le fonctionnement des agences exécutives concernées; note que 119 agents temporaires et 279 agents contractuels travaillaient dans ces agences;
21. rappelle que les montants prélevés sur les enveloppes de programmes opérationnels sont utilisés pour financer des activités purement administratives; invite sa commission du contrôle budgétaire à suivre de près les développements futurs en matière d'externalisation des tâches administratives de la Commission;
22. observe que l'Agence d'approvisionnement d'Euratom fonctionne comme une unité administrative de la Commission, ce qui se reflète dans la nomenclature budgétaire et dans le fait que son directeur général est un membre du personnel de la Commission;

Respect des règlements financiers et du statut du personnel

23. estime très préoccupant que de nombreuses agences fassent régulièrement l'objet de critiques en raison d'une inobservation de la réglementation, notamment du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002, et en particulier des règles de passation des marchés et du statut du personnel; remarque que cette situation s'explique principalement par le fait que la plupart des réglementations sont conçues pour des organisations de plus grande taille et que la majorité des petites agences n'atteignent pas la masse critique nécessaire pour pouvoir se conformer à ces exigences réglementaires;
24. regrette que la Commission, en dépit de la demande exprimée par le Parlement dans ses résolutions sur la décharge 2006 pour les agences, n'ait pas proposé de réponse rapide et l'invite donc à nouveau à rechercher une solution dans les plus brefs délais afin de renforcer l'efficacité en regroupant les fonctions administratives de différentes agences;
25. invite la Commission à intensifier ses efforts pour apporter toute l'aide administrative nécessaire aux agences relativement petites, en particulier à celles qui ont été créées récemment; invite la Commission à publier, en tenant compte des expériences négatives du passé et dans les plus brefs délais, des orientations spécifiques destinées aux agences en ce qui concerne l'application des règlements financiers, concernant, entre autres, le recrutement de personnel et la passation de marchés publics;
26. analysera très attentivement, dans ce contexte, l'étude sur l'opportunité et la faisabilité de l'établissement de services d'appui communs pour les agences de l'Union (*Opportunity and feasibility of establishing common support services for EU agencies*), réalisée à la demande de sa commission des budgets et de sa commission du contrôle budgétaire;

Audit interne

27. se félicite du fait que le service d'audit interne de la Commission, dans son rapport annuel d'activités 2007, ait levé les réserves qu'il avait émises l'année précédente lorsqu'il déclarait qu'il n'était pas en mesure de réaliser, une fois par an, l'audit de chacune des agences décentralisées opérationnelles en raison d'un manque de ressources;

28. se félicite de la coopération pragmatique entre l'auditeur interne de la Commission et les auditeurs internes et autres personnes chargées de l'audit interne dans les agences;
29. rappelle que le Parlement a demandé aux agences, dans ses résolutions sur la décharge 2006 pour les agences, si elles satisfaisaient à l'obligation prévue par le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de soumettre à l'autorité de décharge et à la Commission un rapport annuel sur les audits internes et, le cas échéant, de quelle façon; déplore le fait, alors que 21 agences sont soumises à la procédure de décharge 2007, que le Parlement n'ait reçu de tels rapports que de 2 d'entre elles (le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle et l'Agence européenne de la sécurité aérienne);

Évaluation des résultats des agences

30. prend note du suivi donné par la Commission aux résolutions sur la décharge 2006 pour les agences et relève qu'elle a finalisé en septembre 2008:
 - a) une synthèse générale de l'évaluation des agences décentralisées, comportant une liste des agences déjà évaluées et un résumé des principales conclusions;
 - b) un document sur l'état d'avancement et la planification des travaux d'évaluation des agences décentralisées; et
 - c) une «étude sur les agences décentralisées: analyse transversale des résultats d'évaluation», réalisée par un contractant externe;
31. est convaincu que l'évaluation des agences décentralisées, lancée et supervisée par la Commission et devant être achevée pour la fin de 2009, contribuera à l'évaluation des insuffisances et des lacunes des agences; se dit satisfait que la Commission ait mis en place un groupe de référence pour le lancement de l'étude;
32. rappelle l'évaluation horizontale des agences décentralisées par la Commission, mentionnée dans la communication précitée, dont les résultats devraient être disponibles en 2009-2010 au plus tard; invite la Commission à veiller à ce que les évaluations des agences deviennent plus transparentes, dans l'intérêt des agences comme des parties prenantes;

Procédures disciplinaires

33. rappelle que le Parlement, dans ses résolutions sur la décharge 2006 pour les agences, a invité ces dernières à envisager la création d'un conseil de discipline commun; note que des avancées ont été réalisées mais que des obstacles demeurent, en particulier en raison des problèmes de recrutement des membres du conseil de discipline parmi les agents des catégories appropriées; invite les agences à informer l'autorité de décharge de la faisabilité éventuelle du conseil de discipline commun et, le cas échéant, à proposer une autre solution;

Rapport spécial n° 5/2008 de la Cour des comptes

34. se félicite de la publication par la Cour des comptes, dans les délais, du rapport spécial précité, et demande instamment aux agences décentralisées de tenir compte des insuffisances mises en relief dans ce rapport, ainsi que de prendre des mesures conformes aux recommandations de la Cour des comptes;
35. souligne que les actes de base des agences de l'Union doivent comprendre une définition claire de leurs tâches et de leurs compétences, et mettre l'accent sur une approche axée sur les résultats dans les travaux desdites agences;
36. souligne que les agences doivent élaborer des programmes de travail pluriannuels conformes à la stratégie communautaire pluriannuelle dans le secteur; estime que le programme de travail annuel devrait fixer des objectifs clairs, spécifiques et mesurables, qui serviraient ensuite de base à des actions, des ressources, des approches et des calendriers, afin de garantir la réalisation des résultats escomptés; souligne que le programme de travail devrait respecter les limites du budget de l'agence telles qu'autorisées par l'autorité budgétaire;

37. exige que les conseils d'administration des agences de l'Union assurent une convergence maximale entre la planification des tâches et la planification des ressources (financières et humaines), en introduisant la méthode de l'établissement et de la gestion du budget par activités (EBA/GPA), et souligne que les agences sont soumises au principe de bonne gestion financière et à la discipline budgétaire;
38. fait remarquer que les travaux de chaque agence devraient s'accompagner d'une évaluation du risque, afin d'optimiser les dépenses ainsi que la gestion des ressources humaines;
39. recommande que la Cour des comptes poursuive ses audits périodiques de performance des agences, mais qu'elle se concentre davantage sur l'efficacité interne des agences et qu'elle évalue dans quelle mesure ses recommandations sont suivies;

Dialogue interinstitutionnel sur un cadre commun pour les agences

40. rappelle qu'il a proposé, dans sa résolution précitée, que le groupe de travail interinstitutionnel se penche notamment sur la nécessité d'une approche type pour la présentation des activités des agences au cours de l'exercice financier concerné;
 41. se félicite de la décision de sa Conférence des présidents, du 18 décembre 2008, de désigner cinq députés pour constituer la délégation du Parlement au groupe de travail interinstitutionnel sur le rôle des agences de régulation;
 42. estime que sa résolution précitée sur une stratégie en faveur de la future mise en œuvre des aspects institutionnels des agences de régulation fixe le mandat de la délégation du Parlement au sein du groupe de travail interinstitutionnel;
 43. insiste sur la nécessité d'établir des normes communes minimales pour la création, à l'avenir, d'agences décentralisées;
 44. demande à la Commission et aux agences, entre-temps, de rendre accessible la documentation financière produite par les agences, de façon complète, comparable et actualisée, sur le site commun créé par la Commission et les agences décentralisées sur l'intranet de la Commission;
 45. invite le groupe de travail interinstitutionnel, à la lumière de l'exercice de décharge 2007, à examiner:
 - la cause des problèmes afférents à l'exécution du budget, en particulier l'absence d'une approche de «haut en bas» en ce qui concerne les budgets et les effectifs des agences,
 - les causes des problèmes rencontrés de manière récurrente dans de nombreuses agences pour assurer le respect des règles de recrutement et de passation des marchés,
 - les leçons tirées de l'expérience spécifique de l'Office européen de lutte antifraude, appliquées aux agences,
 - les façons d'améliorer le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre des politiques par les agences, par exemple en regroupant les fonctions administratives de différentes agences,
 - la façon de rendre les différents instruments et services d'appui de la Commission plus réactifs, afin qu'ils puissent répondre plus rapidement aux besoins des agences;
 46. charge son président de transmettre la présente résolution aux agences soumises à la présente procédure de décharge, au Conseil, à la Commission ainsi qu'à la Cour des comptes européenne.
-