

N° 23

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2009

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur l'évaluation de l'activité des agences européennes,

PRÉSENTÉE

Par M. Denis BADRÉ,
Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation, proposé par la Commission européenne en 2005, n'avait pas reçu de suite de la part du Conseil, qui avait estimé qu'il était dépourvu de base juridique. Le débat sur les agences européennes n'est pas nouveau, en effet, mais il était surtout focalisé sur la place qu'elles devaient occuper dans le paysage institutionnel de l'Union européenne.

Cette question institutionnelle demeure entière. En mars 2008, la Commission a présenté une communication, intitulée *Agences européennes – Orientations pour l'avenir*, dans laquelle elle « estime que le moment est venu de rouvrir le débat sur le rôle des agences et sur leur place dans le système de gouvernance de l'UE ». Ce débat gagnerait toutefois à aller plus loin en abordant la question des moyens des agences et de l'amélioration de leur gestion, et en examinant le respect du principe de subsidiarité.

Depuis quelques années, les moyens alloués aux agences augmentent très sensiblement, mais l'usage de ces ressources toujours croissantes ne semble faire l'objet d'aucun contrôle véritable, comme l'a montré le rapport spécial que la Cour des comptes européenne a consacré, en juillet 2008, à l'évaluation des agences, qui a mis en évidence les lacunes de celle-ci.

La banalisation du recours aux agences comme mode de fonctionnement institutionnel de l'Union européenne évoque un phénomène d'« agenciarisation », rendu d'autant plus complexe que les agences ne relèvent pas d'un statut juridique unique, puisque coexistent non seulement des agences de régulation et des agences exécutives, mais aussi des entreprises communes ainsi que l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET).

Le nombre d'agences a considérablement augmenté depuis l'institution de la première d'entre elles, en 1975. Il existe actuellement 43 organismes assimilés aux agences, dont 26 agences de régulation, qui

illustrent le démembrement de l'administration communautaire, qui s'est accéléré depuis les années 1990. La taille des agences est très variable, et leurs tâches sont multiples.

La création de nouvelles agences intervenant dans des domaines parfois relativement proches pose la question de l'existence d'éventuels recoupements de compétences.

Par ailleurs, l'enchevêtrement des compétences entre les services de la Commission, les administrations nationales, les agences européennes et les agences nationales brouille l'appréciation que l'on peut avoir du respect du principe de subsidiarité.

La multiplication du nombre d'agences couvrant un champ de compétences de plus en plus vaste s'est logiquement traduite par une augmentation considérable des moyens qui leur sont alloués. Cette évolution a pris une telle ampleur au cours des dernières années qu'elle conduit à se demander si elle demeure maîtrisée. Ainsi, la subvention versée aux diverses agences par le budget communautaire s'établit à environ 1,28 milliard d'euros en 2009, dont 537 millions pour les seules agences de régulation. Les diverses agences européennes disposent en 2009 de près de 6 500 emplois, dont plus de 1 600 contractuels. Ces effectifs ont connu une très forte progression en quelques années seulement. Entre 2004 et 2009, les agences européennes ont vu le nombre de leurs agents croître de plus de 160 %, alors même que les effectifs de la Commission continuaient de croître.

Alors que les moyens dont bénéficient les agences ont rapidement augmenté, leur contrôle et l'évaluation des résultats obtenus comportent des lacunes. Le système d'évaluation des agences, en particulier, semble « tourner à vide ». La portée des évaluations réalisées est limitée, en raison du faible intérêt manifesté par les conseils d'administration des agences pour cette question, ou du vote systématique par le Parlement européen de la décharge aux agences, alors même que la gestion de certaines d'entre elles fait l'objet de critiques parfois sévères.

Dans ce contexte, la Commission, généralement sous la pression du Conseil, a pris plusieurs initiatives démontrant une volonté de progresser vers une meilleure gestion des agences :

- d'une part, la réalisation d'une évaluation approfondie des agences de régulation, dont les résultats seront présentés d'ici la fin de l'année ou en 2010 ;

- d'autre part, la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel sur les agences de régulation, qui doit discuter d'une approche commune applicable à celles-ci.

Il apparaît important de saisir l'opportunité de cette évaluation et de l'existence de ce groupe de travail pour améliorer la gouvernance et la gestion des agences européennes.

Dès lors, à l'issue du débat ayant porté sur le rapport d'information établi au nom de la commission des Affaires européennes et de la commission des Finances sur l'évaluation de l'activité des agences européennes, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée Agences européennes – Orientations pour l'avenir (COM (2008) 135 final),
- ④ Vu le rapport d'information n° 17 (2009-2010) de M. Denis Badré fait au nom de la commission des affaires européennes et de la commission des finances sur l'évaluation de l'activité des agences européennes,
- ⑤ Estime que le recours aux agences de régulation doit être encadré par des lignes directrices ;
- ⑥ Demande l'établissement de critères objectifs et préalablement définis pour déterminer le choix du siège des agences de régulation ;
- ⑦ Exige la stricte application des principes de discipline budgétaire et de bonne gestion financière aux agences de régulation ;
- ⑧ Demande que les résultats de l'exécution du budget communautaire soient pris en compte lors de la procédure budgétaire de l'exercice suivant afin d'adapter, éventuellement en les réduisant, les moyens budgétaires et en personnels affectés aux agences de régulation ;
- ⑨ Souhaite la mutualisation des moyens alloués aux agences de régulation au titre des fonctions support ;
- ⑩ Juge indispensable que les agences de régulation :
 - ⑪ - disposent d'un contrat d'objectifs et de moyens assorti d'indicateurs de performance permettant de mesurer les ressources mobilisées, les travaux exécutés et les résultats obtenus ;
 - ⑫ - se dotent d'instruments de contrôle de gestion ;
 - ⑬ - présentent, au cours d'un exercice donné, leurs activités ainsi que leurs comptes et rapports de gestion budgétaire et financière selon des indicateurs communs permettant des comparaisons entre agences ;
 - ⑭ - mettent en place des plans d'action visant à donner une suite aux conclusions des évaluations ;
- ⑮ Estime nécessaire que l'ensemble des États membres, via leurs représentants au sein des conseils d'administration des agences de régulation, s'impliquent davantage dans le fonctionnement et le contrôle de ces agences ;

- ⑩ Demande que l'évaluation « horizontale » des agences de régulation entreprise par la Commission européenne procède à un examen systématique de la plus-value de leurs missions par rapport à l'action des États membres, au regard du principe de subsidiarité ;
- ⑪ Considère que ces travaux d'évaluation doivent également aborder la question d'éventuels recoupements de compétences entre agences, dans la perspective d'un rapprochement, voire d'une fusion de certaines d'entre elles ;
- ⑫ Invite en conséquence le Gouvernement à faire valoir ces préoccupations au sein du groupe de travail interinstitutionnel mis en place sur les agences de régulation.