COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.4.2020
COM(2020) 184 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Évaluation de l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation, de l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises, de l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux, de l' Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture», de l'Agence exécutive pour la recherche et de l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Introduction

Pour atteindre ses objectifs, l'Union européenne soutient un large éventail de domaines d'action par l'intermédiaire d'une série de programmes de financement. Ces programmes fournissent des subventions et d'autres formes de financement notamment aux États membres, à des entreprises, à des chercheurs et à des organisations non gouvernementales. Conformément à l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission est responsable de l'exécution budgétaire. Conformément à l'article 62 du règlement financier, la Commission exécute le budget en mode direct, en gestion partagée avec les États membres ou en mode indirect en confiant des tâches d'exécution budgétaire à des tiers (tels que des pays tiers, des organisations des États membres, des organisations internationales, des organismes de partenariat public-privé).

Dans le cas des programmes en gestion directe, la Commission a décidé, en 2003, qu'il serait opportun de déléguer la gestion de certaines tâches relevant de la mise en œuvre de certains programmes à des agences exécutives, tout en permettant à la Commission de se concentrer sur ses tâches essentielles. Les agences ont été conçues[1] comme des entités spécialisées chargées d'exécuter certaines tâches spécifiques tout au long de la vie d'un projet donné, d'exécuter le budget et de fournir des informations pertinentes aux décideurs politiques. Les agences exécutives sont des entités autonomes placées sous le contrôle de la Commission.

Pour atteindre leurs objectifs, les agences exécutent les procédures de subventions et de passation de marchés, gèrent les contrats et mettent en œuvre les procédures budgétaires nécessaires. En outre, les agences soutiennent la mise en œuvre des programmes, par exemple en collectant, en traitant et en mettant à disposition des informations dans ce domaine. Elles suivent l'avancement et l'incidence des projets. Elles informent les demandeurs potentiels des possibilités de financement et aident les demandeurs et les bénéficiaires à appliquer les procédures. Elles informent la Commission de la mise en œuvre des programmes ainsi que des résultats et de l'incidence des projets. L'externalisation des tâches de gestion doit toutefois respecter les limites découlant du système institutionnel prévu dans le traité. Cela implique que ne devraient pas faire l'objet d'externalisation les missions qui sont attribuées par le traité aux institutions et qui impliquent l'exercice d'une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques. En outre, l'externalisation devrait faire l'objet d'une analyse coûts-avantages.

Actuellement, six agences exécutives gèrent des programmes de financement dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de l'éducation, de la citoyenneté, de la culture, de l'environnement, de l'action pour le climat, des transports, de l'énergie, des télécommunications, de l'agriculture, de l'alimentation, de la santé, des consommateurs, de la compétitivité et des petites et moyennes entreprises.

Agence exécutive	**Effectif (source: budgets annuels)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation (Chafea)	50	51	60	65	71	76	79

[1] Règlement (CE) nº 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO L 11 du 16.1.2003, p. 1).

Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Agence exécutive pour la recherche (REA)	580	630	649	670	730	745	785
Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
TOTAL	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2 558**	**2 650**

Avant de confier des tâches à ces agences exécutives, la Commission a préalablement effectué une analyse coûts-avantages (ex ante). Cette analyse a pris en compte plusieurs aspects: (1) les coûts de coordination et de contrôle; (2) l'incidence sur les ressources humaines; (3) l'efficacité et la flexibilité en ce qui concerne l'exécution des tâches externalisées; (4) la simplification des procédures utilisées; (5) la proximité des actions externalisées par rapport aux bénéficiaires finaux; (6) la visibilité de l'UE en tant que promotrice du programme européen concerné; et (7) la nécessité de maintenir un niveau approprié de savoir-faire au sein de la Commission[2].

D'après l'analyse coûts-avantages réalisée en 2013, il a été estimé que la délégation aux agences de certaines tâches de gestion des programmes était plus rentable que le maintien des activités en interne. Elle prévoyait que l'alignement de portefeuilles de programmes plus cohérents sur les compétences clés des agences et leur identité de marque se traduirait par d'importants avantages qualitatifs. En outre, elle prévoyait que le fait de regrouper la gestion de différents programmes de l'UE permettrait d'obtenir des synergies, une simplification et des économies d'échelle.

Pour évaluer les performances des agences, des indicateurs de performance clés ont été établis et font l'objet d'un suivi continu. Trois ans après la création de chaque agence[3] et tous les trois ans par la suite, la Commission est tenue d'évaluer son bon fonctionnement. Elle évalue si les résultats escomptés dans l'analyse coûts-avantages ex ante ont été atteints. Cela lui permet de recenser les domaines susceptibles d'être améliorés et éventuellement de revoir l'étendue des tâches qu'elle délègue.

La Commission a évalué de manière individuelle[4] les performances des six agences exécutives en 2018/2019. Toutes les évaluations ont été étayées par des études externes[5]

[2] Analyse coûts/avantages en vue de la délégation aux agences exécutives de certaines tâches concernant la mise en œuvre de programmes de l'Union (2014-2020) — Rapport final du 19 août 2013 à l'intention de la Commission.

[3] Article 25 du règlement (CE) nº 58/2003 du Conseil.

[4] Évaluation de l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation (Chafea), SWD(2020) 75;
Évaluation de l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME), SWD(2020) 76;
Évaluation de l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA), SWD(2020) 73;
Évaluation de l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA), SWD(2020) 78;
Évaluation de l'Agence exécutive pour la recherche (REA), SWD(2020) 77;

fondées sur les mêmes méthodes et appliquant les principes de la Commission en matière d'amélioration de la réglementation[6]. Les évaluations ont permis de déterminer si les agences s'étaient acquittées de leurs tâches de manière efficace et efficiente, s'il existait des chevauchements, des lacunes ou des incohérences dans la gestion du portefeuille de programmes par les agences et si les tâches étaient clairement délimitées entre chaque agence et sa DG de tutelle ou les autres agences exécutives[7]. Les évaluations comprennent une analyse coûts-avantages rétrospective qui compare les performances réelles au cours de la période d'évaluation de trois ans avec les performances escomptées dans l'analyse coûts-avantages ex ante.

Les évaluations individuelles couvrent la période 2014-2016 pour la Chafea, l'INEA et l'EASME, la période 2015-2017 pour l'EACEA et la période allant de mi-2015 à mi-2018 pour l'ERCEA et la REA. La période d'évaluation varie parce que les agences ont été créées à des moments différents.

Résultats

D'une manière générale, les évaluations ont montré que les six agences exécutives ont été efficaces et efficientes au cours de la période analysée. Elles ont atteint leurs objectifs ainsi que la grande majorité de ceux fixés par leurs indicateurs de performance clés. Elles sont parvenues à faire face à un environnement difficile, notamment de nouveaux mandats, des changements de portefeuille, des changements dans la structure organisationnelle et la gouvernance, ainsi que des pics de charge de travail très élevés associés à des contraintes concernant les ressources humaines. Les parties prenantes ont été interrogées et ont, en règle générale, évalué très positivement les relations entre les agences exécutives et les services de la Commission, ce qui permet à la Commission de se concentrer sur ses missions principales et d'être tenue informée de la mise en œuvre et des résultats des programmes. Les bénéficiaires et les experts travaillant avec les agences leur ont attribué une note très positive et les membres du personnel des agences avaient généralement une opinion positive de leur employeur.

Évaluation de l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA), SWD(2020) 74.

[5] Étude soutenant l'évaluation de l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation (Chafea) 2014-2016, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) et université de Maastricht;
Évaluation de l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME) 2014-2016, Valdani Vicari & Associati et Deloitte;
Étude soutenant l'évaluation de l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA) 2014-2016, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES), Public Policy and Management Institute (PPMI) et Centre for Industrial Studies (CSIL);
Étude soutenant l'évaluation de l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA) 2015-2017, Public Policy and Management Institute (PPMI);
Étude soutenant l'évaluation de l'Agence exécutive pour la recherche (REA) 2015-2018, Public Policy and Management Institute (PPMI), Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) et IDEA Consult;
Étude soutenant l'évaluation de l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA) 2015-2018, Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) et Public Policy and Management Institute (PPMI).

[6] Lignes directrices (document de travail des services de la Commission): https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en.

Boîte à outils: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_fr.

[7] Les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation ont été appliquées de manière proportionnée. Il n'a pas été nécessaire d'évaluer les critères de «valeur ajoutée pour l'UE» et de «pertinence» dans la mesure où les agences accomplissent les tâches que le législateur de l'UE avait confiées à la Commission.

Parallèlement à ce bilan globalement positif, les évaluations individuelles ont mis en lumière un certain nombre de difficultés et de lacunes qui y sont associées. Il s'agit notamment des aspects suivants: (1) la réalisation de leurs objectifs; (2) le fait que certaines agences gèrent différents volets d'un même programme; (3) la diversité des portefeuilles de programmes; (4) les relations avec les DG de tutelle; (5) les relations avec les bénéficiaires; (6) le rapport coût-efficacité; (7) la gestion des ressources humaines; et (8) le changement de mandat. Ces huit difficultés sont examinées en détail dans les chapitres suivants. La Commission tiendra compte des enseignements tirés lorsqu'elle se préparera à déléguer des tâches aux agences exécutives au titre des programmes relevant du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

1. De bons résultats pour (presque tous) les indicateurs de performance clés

Dans l'ensemble, les six agences exécutives ont géré efficacement les programmes délégués et ont obtenu de très bons résultats pour la plupart des indicateurs de performance clés[8]. Les indicateurs relatifs aux agences exécutives portent sur la gestion financière, en particulier l'évaluation dans les délais requis et la finalisation des subventions: délai d'information, délai de signature du contrat, délai d'octroi et exécution des paiements en temps opportun. Certaines agences ont toujours atteint la totalité ou la plupart de leurs objectifs en matière d'évaluation dans les délais requis, de conclusion des conventions de subvention et d'exécution des paiements (REA, ERCEA, EACEA, Chafea) ou les ont même dépassés (INEA en ce qui concerne les délais de paiement). Très peu d'entre elles n'ont pas atteint certains de leurs objectifs: l'EASME au début de la période de programmation et l'INEA en ce qui concerne le délai de paiement d'un programme relevant de la période de programmation précédente, pendant un an (2015). Plusieurs agences ont également intégralement exécuté leur budget opérationnel annuel. C'est le cas de la REA et de l'ERCEA. Cette gestion financière efficace pourrait laisser de la marge pour des objectifs plus ambitieux concernant certains indicateurs.

En ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations, les taux d'erreur des programmes relevant de la période 2014-2020 sont considérés comme meilleurs que ceux de la génération de programmes précédente (2007-2013). Toutefois, les agences gèrent toujours des projets relevant des programmes de la période 2007-2013, de sorte que, pendant la période d'évaluation, trois agences (REA, EASME et EACEA) émettaient encore des réserves dans leurs rapports d'activité annuels pour des taux d'erreur supérieurs au seuil d'importance de 2 % pour des programmes de la période 2007-2013. Il s'agit d'un problème hérité du passé qui disparaîtra progressivement lorsque tous les projets de ces programmes auront été clôturés[9]. Seul un programme de la période de programmation actuelle (COSME, le programme pour les petites et moyennes entreprises) présentait un taux d'erreur temporairement élevé qui exigeait que l'agence (EASME) émette une réserve en 2018. L'agence a mis en place des mesures correctrices qui ont amélioré la situation et, à partir de 2019, la réserve a été levée.

[8] Parallèlement aux évaluations, la Cour des comptes européenne a réalisé un audit sur les performances de l'INEA dans la mise en œuvre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (rapport spécial n° 19/2019 du 7 novembre 2019 «INEA: des avantages certains, mais un MIE à améliorer»). En ce qui concerne les ICP de l'INEA, la Cour a reconnu que cette dernière avait atteint les objectifs, mais a recommandé de fixer des objectifs et des indicateurs davantage axés sur les résultats en tant que futurs ICP. Dans sa réponse au rapport de la Cour, la Commission a fait valoir que les ICP de l'INEA étaient suffisants pour mesurer les performances de cette dernière conformément au mandat qu'elle a reçu de la Commission et devraient être distingués des IPC mesurant les résultats des programmes eux-mêmes.

[9] L'incidence financière sur le portefeuille financier global des agences étant limitée, ces réserves ont été levées par les trois agences exécutives à partir de leurs rapports annuels d'activité 2019.

Les évaluations ont révélé que les améliorations apportées aux outils informatiques et aux procédures ont constitué des facteurs clés qui ont contribué à l'amélioration des indicateurs de performance clés des agences. En introduisant de nouveaux outils informatiques, la Chafea a amélioré l'efficacité de ses opérations ainsi que l'exécution des tâches dans le cadre de ses systèmes de gestion de projets. Les simplifications administratives (le passage aux notifications électroniques et à l'automatisation partielle des flux de travail) que l'ERCEA et la REA ont mises en œuvre ont entraîné des gains d'efficacité. L'EACEA a davantage simplifié et rationalisé son fonctionnement interne et ses modalités de gestion des programmes. L'INEA a amélioré et simplifié ses procédures de paiement[10].

Les évaluations montrent que les agences ont mis en place des processus et des procédures appropriés et qu'elles disposent de systèmes de contrôle interne qui contribuent à leur efficience et à leur efficacité. Les agences ont élaboré des normes de contrôle interne strictes (à l'exception de l'EACEA, qui a qualifié son système de contrôle interne de partiellement opérationnel en 2017 et 2018), notamment en matière de gestion des ressources financières et humaines. Elles ont mis en place un grand nombre de mécanismes de contrôle et de rapports qui permettent d'assurer un suivi étroit des progrès réalisés par rapport aux objectifs et de prévenir et d'atténuer efficacement et en temps opportun les risques pour leurs activités.

L'évaluation de l'EACEA a mis en évidence de graves lacunes révélées lors de deux audits du service d'audit interne portant sur la gestion des subventions, de l'appel à la signature des contrats et du suivi du projet au paiement. Ces lacunes concernaient notamment la conception et la mise en œuvre des procédures de sélection de l'agence pour les programmes Erasmus+ et Europe créative. Les recommandations de l'audit ont fait ressortir la nécessité d'agir sur l'environnement de contrôle des subventions, le processus d'évaluation, les comités d'évaluation et le rôle des experts, ainsi que sur la phase de passation des marchés. L'agence a élaboré et mis en œuvre un plan d'action pour chaque audit afin de traiter ces problèmes et a modifié ses procédures d'évaluation des propositions. L'une des principales mesures prises par la nouvelle direction de l'agence a consisté à procéder à un changement organisationnel de grande ampleur visant à améliorer et à mieux structurer le cadre de contrôle interne de l'agence. La situation s'est désormais améliorée: les recommandations formulées en la matière pour le premier audit (de l'appel à la signature des contrats) ont été clôturées par le service d'audit interne. En conséquence, la réserve émise par l'agence en raison de ces faiblesses affectant le contrôle interne a été levée à partir du rapport annuel d'activité 2019. Pour le second audit (du suivi du projet au paiement), la clôture de toutes les recommandations en suspens par le service d'audit interne est attendue pour la mi-2020. La Commission, et notamment les DG de tutelle de l'EACEA, ont suivi de près la mise en œuvre des actions visant à renforcer les contrôles internes au moyen de mécanismes de surveillance clarifiés et renforcés.

2. Gestion d'un programme de l'UE par plusieurs agences — comment garantir la cohérence de sa mise en œuvre au niveau global?

Au cours de la période postérieure à 2014, plusieurs agences exécutives ont mis en œuvre le programme de recherche Horizon 2020. S'agissant des dotations financières, Horizon 2020 est le programme le plus important qui est délégué à des agences exécutives. En 2013, la Commission a décidé de déléguer différents volets d'Horizon 2020 à quatre agences

[10] Le rapport spécial de la Cour des comptes sur les performances de l'INEA a confirmé les bons résultats de l'INEA en matière de gestion grâce à l'utilisation de procédures normalisées.

différentes: la REA, l'ERCEA, l'INEA et l'EASME. Afin de garantir la cohérence de la mise en œuvre d'Horizon 2020, le Centre commun de soutien (désormais appelé Centre commun de mise en œuvre) a été créé en 2014. Il est hébergé par un service de la Commission (la DG Recherche et innovation). Il vise à fournir aux DG de la Commission, aux agences exécutives et aux entreprises communes qui gèrent le programme un soutien commun concernant les processus opérationnels liés à la gestion des subventions, aux technologies de l'information, aux audits, à la gestion des données et aux services juridiques.

Même si les quatre agences exécutives concernées ont reconnu, de manière générale, qu'il était nécessaire d'adopter une approche plus harmonisée dans l'ensemble de la communauté des chercheurs, cette approche représentait un défi pour l'AECER en raison des spécificités du Conseil européen de la recherche. L'agence a fait preuve de souplesse concernant la façon d'intégrer certains des aspects les plus différenciés de ses activités au sein d'une approche commune. Il s'agit notamment des aspects suivants: les subventions sont destinées à un seul bénéficiaire et non uniquement à des institutions; des différences existent concernant la sélection et la gestion des experts; l'obligation de siéger au Conseil scientifique et les différences qui en résultent sur le plan des rapports et du suivi des projets. Si des difficultés ont été constatées concernant la rapidité avec laquelle le Centre commun de soutien a été en mesure de mettre au point de nouveaux outils informatiques pour soutenir la mise en place de nouveaux instruments, il a été jugé capable de répondre à des besoins spécifiques.

La REA a également été mandatée pour fournir des services de soutien administratif et logistique à toutes les entités impliquées dans la gestion d'Horizon 2020. L'évaluation a révélé que l'extension du mandat de la REA en vue de fournir des services communs de soutien administratif et logistique destinés à la sphère de la recherche et de l'innovation a permis de renforcer la cohérence, notamment grâce à l'instauration d'une approche commune pour l'ensemble d'Horizon 2020. La REA a également été mandatée pour fournir des services de validation des participants, non seulement pour Horizon 2020 mais aussi pour de nombreux programmes: Erasmus+, Europe créative, L'Europe pour les citoyens, le corps volontaire européen d'aide humanitaire, le programme pour la compétitivité des entreprises et pour les petites et moyennes entreprises (COSME), les programmes «Santé» et «Consommateurs», le Fonds de recherche du charbon et de l'acier, le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, le Fonds pour la sécurité intérieure, le Fonds «Asile, migration et intégration», le programme «Droits, égalité et citoyenneté», le programme «Justice» et le Fonds pour les actions d'information et de promotion concernant les produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers.

Depuis le 1er janvier 2018, dans le cadre de l'espace unique d'échange de données informatisées (SEDIA), la Commission a centralisé au sein de la REA la validation juridique des tiers et la préparation des évaluations de capacité financière pour l'ensemble des services et des agences exécutives de la Commission qui gèrent des subventions et des passations de marchés. La REA a fourni un service efficace et de grande qualité à ses clients et aux autres parties prenantes en ce qui concerne la gestion et la fourniture de services de soutien centralisés. Elle a atteint ou dépassé les objectifs fixés dans ses indicateurs de performance clés. L'agence a bien géré la charge de travail supplémentaire suite à l'élargissement de son mandat pour intégrer le SEDIA. Dans l'ensemble, cette évolution démontre que la REA devient de plus en plus un prestataire central de services de soutien pour les services de la Commission et les agences exécutives.

3. Gestion de plusieurs programmes de l'UE par une seule agence — comment gérer la diversité?

Les évaluations ont montré que le fait de travailler sur un nombre relativement élevé et divers de domaines thématiques et de tâches peut nuire à l'efficacité des agences. Par exemple, l'ampleur des activités déléguées à l'EACEA (Erasmus+; Europe créative, Europe pour les citoyens, Corps européen de solidarité et corps volontaire européen d'aide humanitaire) signifie que l'agence a été confrontée à des actions très diverses en termes de portée et d'échelle. La Chafea gère des programmes dans les domaines des consommateurs, de la santé, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Ses tâches comprennent la passation des marchés, la gestion des subventions et l'organisation d'événements politiques. Cette diversité de programmes et de tâches a conduit à une organisation assez divergente des différentes unités de la Chafea. Il en est résulté un environnement de travail complexe dans lequel les possibilités de synergies étaient limitées.

L'EASME gère un large portefeuille de programmes couvrant les initiatives COSME, Horizon 2020, le programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Si les performances de l'agence ont été jugées efficaces dans l'ensemble, la diversité du portefeuille a entraîné une charge de travail élevée et la nécessité d'assurer la coordination avec un grand nombre de DG de tutelle. Par conséquent, la gestion des nouveaux appels et des activités menées par la suite était plus complexe.

Au sein de l'INEA, l'évaluation a permis de cerner les difficultés liées à la diversité du portefeuille: par exemple, il a été mentionné qu'une meilleure planification des appels entre les trois secteurs (transports, énergie et télécommunications) du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) lors de l'élaboration des programmes de travail pouvait offrir un gain d'efficacité potentiel.

Les portefeuilles de programmes des agences ont été jugés cohérents, même si d'autres avantages résultant des effets de synergie étaient attendus. En 2016, dans le cadre du MIE, la Commission et l'INEA ont lancé un appel à projets visant à créer des synergies dans les domaines de l'énergie et des transports. Cet appel conjoint n'a pas été entièrement couronné de succès, car les conditions d'admissibilité prévues dans le règlement du MIE étaient trop restrictives. Des synergies étaient également attendues entre le MIE et les volets «Transports» et «Énergie» du programme Horizon 2020, mais elles ont été moins nombreuses que prévu en raison, principalement, des échéances différentes (il faut du temps pour que la recherche débouche sur des projets d'infrastructure)[11].

En ce qui concerne l'EASME, l'évaluation a indiqué que les différents programmes gérés par l'agence présentaient un fort potentiel de synergies car leurs thématiques sont liées. Malgré le fait que la structure organisationnelle de l'agence organisée autour de services multiprogrammes permet de faciliter la coopération entre les programmes, l'évaluation a mis en évidence une tendance à travailler en vase clos. Cela s'explique par la diversité des objectifs et des procédures qui complique l'exploitation des synergies. En revanche, le réseau Entreprise Europe utilisé à la fois pour l'instrument d'Horizon 2020 pour les petites et moyennes entreprises et pour le programme COSME a été reconnu comme étant un bon

[11] Le rapport spécial de la Cour des comptes sur les performances de l'INEA a confirmé que le potentiel de nouvelles synergies entre le MIE et Horizon 2020 et entre les différents volets du MIE ne s'était pas encore pleinement concrétisé.

exemple de synergie. L'inclusion de LIFE et d'Horizon 2020 dans le portefeuille d'une seule et même agence a également permis de créer des synergies supplémentaires entre les projets en ce qui concerne la durabilité et la transition vers une économie neutre pour le climat.

Dans certains cas, les synergies nées de l'utilisation d'outils et de processus informatiques similaires devraient également être améliorées, par exemple au sein de la Chafea et de l'INEA. Les types et le nombres de bénéficiaires du volet du MIE consacré aux télécommunications sont différents de ceux des deux autres volets de ce mécanisme, ce qui limite les possibilités de synergies. Au sein de l'EASME, des tentatives ont eu lieu pour harmoniser les procédures et les modèles entre les différents programmes. L'application de l'approche commune de l'initiative Horizon 2020 et des outils communs à d'autres programmes a commencé avec un certain succès au sein de l'INEA avec le MIE et de l'EASME avec le FEAMP et COSME et avec des avantages limités au sein de la Chafea. Leur application dans le cadre du programme LIFE au sein de l'EASME vient de commencer et aucune mesure n'est encore disponible.

La diversité des domaines thématiques va de pair avec la multiplication du nombre de DG de tutelle. Cela a des conséquences sur la gouvernance des agences individuelles, mais aussi sur la collaboration pratique entre les agences et les DG.

4. Relations avec les DG de tutelle — le défi de la collaboration

Le règlement-cadre[12] prévoit des dispositions générales pour toutes les agences exécutives. Chaque agence est instituée par une décision individuelle de la Commission (acte constitutif) et les programmes sont délégués par l'intermédiaire d'actes de délégation qui mentionnent leurs DG de tutelle. Un protocole d'accord entre chaque agence et sa ou ses DG de tutelle prévoit des dispositions souples visant à assurer la cohérence politique globale et la communication entre l'agence et ses DG de tutelle, afin d'éviter les redondances et la microgestion. La Commission a également fourni des orientations complémentaires dans les lignes directrices relatives aux agences exécutives[13].
D'une manière générale, aucune preuve de redondance, de chevauchement ou d'incohérence n'a été relevée entre les agences et leurs DG de tutelle. La délimitation des responsabilités entre les agences et leurs DG de tutelle s'est révélée globalement claire. Les évaluations ont révélé que les mécanismes de communication formels et informels entre les agences et la Commission étaient suffisamment fréquents et efficaces pour garantir que les DG de tutelle soient tenues informées des performances des agences et de l'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes de l'UE. Le détachement de fonctionnaires de la Commission pour occuper des postes de direction dans les agences ainsi que la part importante des effectifs disposant d'une expérience antérieure au sein des services de la Commission ont également été mentionnés comme des atouts permettant aux agences d'acquérir un niveau d'expertise et de connaissance élevé concernant les programmes et les politiques des DG de tutelle (en particulier pendant la période transitoire). Cela a également contribué à promouvoir des relations plus étroites entre les deux parties.

Dans un nombre limité de cas, on a signalé des preuves de travaux redondants et de microgestion (Chafea). Dans d'autres cas, le rôle de supervision des DG de tutelle devait être clarifié ou actualisé (EACEA). De même, lorsque de nouveaux programmes que la

[12] Règlement (CE) nº 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO L 11 du 16.1.2003, p. 1).
[13] Lignes directrices relatives à la mise en place et au fonctionnement d'agences exécutives financées par le budget de l'Union [C(2014)9109].

Commission gérait auparavant ont été confiés à l'EASME et lorsque, par exemple, du personnel de la Commission a été recruté au sein de l'EASME, la répartition des tâches entre l'agence et ses DG de tutelle était parfois floue. Dans certains cas, les évaluations ont constaté qu'il était possible d'améliorer les protocoles d'accord et les lignes directrices relatives aux agences exécutives, en définissant mieux le rôle des DG de tutelle dans la gouvernance et la répartition des tâches entre l'agence et la DG dont elle dépend. En 2019-2020, le service d'audit interne de la Commission a également analysé la situation actuelle en ce qui concerne la gouvernance et la surveillance des agences exécutives. Sur la base de cette analyse, elle a recensé un certain nombre de bonnes pratiques ou de conseils (par exemple, une définition plus claire de la surveillance, rôle de la DG de tutelle chef de file, orientations sur la surveillance et l'établissement de rapports en matière de contrôle interne, etc.) dont les services de la Commission tiendront compte lors de la révision du cadre de surveillance des agences exécutives.

La distance a également été considérée comme un obstacle entravant les bonnes relations entre les agences et les DG de tutelle. Pour la Chafea, la distance entre l'agence située à Luxembourg et certaines de ses DG de tutelle établies à Bruxelles a été présentée comme étant à l'origine de certaines difficultés entre l'agence et les services de la Commission. L'évaluation de l'EACEA a montré que le transfert de l'agence, dans Bruxelles, à proximité des locaux des DG de tutelle a favorisé le dialogue et amélioré la collaboration entre elles.

La communication entre les agences et les services de la Commission est essentielle: diverses mesures formelles (réunions des comités de pilotage) ou informelles (réunions régulières entre une unité de la Commission et son unité de contact au sein de l'agence ou accès direct aux bases de données) ont été adoptées afin de faciliter une communication efficace et un contact direct entre l'agence et les DG de tutelle. La communication est particulièrement importante lorsque les agences doivent rendre compte des résultats de la mise en œuvre du programme.

Les agences exécutives ont notamment été créées pour permettre à la Commission de se concentrer avant tout sur ses missions principales. Les évaluations ont confirmé que l'existence des agences exécutives et leur rôle dans la mise en œuvre des programmes avaient permis à la Commission de se concentrer sur l'élaboration des politiques. En outre, l'élaboration des politiques est en partie fondée sur le retour d'information des programmes et de la mise en œuvre des projets. Les agences exécutives jouent un rôle clé dans la collecte de ces informations sur le terrain et leur transformation en retour d'information dont les services de la Commission ont besoin. Les évaluations ont montré que les six agences exécutives fournissaient toutes à la Commission un retour d'information qui, sur certains sujets, est parfois déjà très complet.
Les agences fournissent un retour d'information par différents moyens: réunions, rapports, réunions d'information ou partage de données. Le soutien politique peut être fourni de manière régulière ou en réponse à des demandes spécifiques de la DG de tutelle. La REA a mis au point un mécanisme complet et structuré de retour d'information sur les politiques, créé un groupe de travail sur le suivi des projets et le retour d'information sur les politiques et élaboré un catalogue d'options afin d'aider leurs DG de tutelle à mieux formuler leurs besoins en matière de soutien politique. Des initiatives spécifiques visant à renforcer la pertinence du retour d'information sur les politiques ont été organisées, notamment des événements pour examiner les enseignements tirés et les résultats de recherche dans les différents groupes thématiques de projets et la création d'un réseau de membres du personnel. La REA a progressé dans ce domaine en élaborant des plans annuels en matière de retour d'information sur les politiques menées, adaptés à chacun des volets du programme délégué convenus entre l'agence et sa DG de tutelle. En juillet 2016, l'EACEA a adopté une stratégie de gestion des

connaissances. Ensuite, les pratiques pertinentes qui existaient au sein des différentes unités de l'agence ont été cartographiées, le potentiel d'amélioration a été étudié et les aspects à mettre en œuvre pour réaliser ce potentiel ont été définis. Certains indicateurs permettant d'évaluer le soutien accordé aux politiques ont également été proposés. L'INEA a régulièrement soumis à ses DG de tutelle des rapports nationaux présentant le détail des projets soutenus par le programme du MIE ainsi que des rapports pour chaque projet de transport couvrant plusieurs pays (corridors du réseau transeuropéen de transport). La Chafea a partagé sa base de données de suivi des programmes avec ses DG de tutelle. L'AECER a transmis des informations utiles aux services de la Commission au moyen de réunions d'information et de l'analyse de données. C'était souvent pour répondre à des demandes d'aide spécifiques concernant la fourniture d'informations et/ou d'analyses sur des sujets stratégiques particuliers, tels que le changement climatique, l'intelligence artificielle et les ondes gravitationnelles. Le retour d'information émanant de l'EASME en ce qui concerne l'efficacité énergétique a été considéré comme une bonne pratique en raison de son contenu (les informations fournies par l'EASME étaient bien ciblées, de grande qualité et toujours très utiles) et de sa transmission en temps utile.

Les évaluations ont toutefois montré que malgré ces bonnes pratiques, le retour d'information par les agences exécutives n'est pas uniformisé et se fait au cas par cas. Une plus grande reconnaissance et une meilleure sensibilisation des services de la Commission au retour d'information offert par les agences sont nécessaires. Les agences et la Commission doivent se mettre d'accord sur le contenu, la nature, la quantité et la régularité de ce retour d'information. L'évaluation a souligné que l'un des principaux défis de la prochaine période de programmation était que les agences et la Commission doivent collaborer plus étroitement et s'entendre sur le partage d'informations.

Le Centre commun de soutien fournit un exemple d'une telle approche dans le cadre d'Horizon 2020. Le Centre de soutien commun a commencé à définir le retour d'information sur les politiques en tant que processus opérationnel avec les agences exécutives responsables d'Horizon 2020. Cela nécessitera la contribution aussi bien des DG de tutelle, afin de mieux définir et formuler leurs besoins en matière d'extraction d'informations utiles à l'élaboration des politiques, que des agences exécutives, afin de déterminer les informations qui peuvent utilement être communiquées.

En 2019-2020, le service d'audit interne de la Commission a analysé la manière dont les agences exécutives et les entreprises communes mettant en œuvre Horizon 2020 fournissent un retour d'information sur les politiques. Sur la base de cette analyse, il a recensé un certain nombre de bonnes pratiques ou de conseils qui pourraient être mis en œuvre dans le cadre de la conception future des mécanismes de retour d'information sur les politiques: par exemple, définir le retour d'information sur les politiques, définir le processus de retour d'information sur les politiques, définir les besoins en matière de retour d'information sur les politiques ou faciliter le retour d'information sur les politiques à partir de tous les types de programmes (non seulement ceux axés sur les politiques, mais aussi ceux partant de la base). Cette analyse ciblait spécifiquement Horizon 2020, mais elle devrait être étendue à la gestion des autres programmes de l'UE.

5. Proximité des bénéficiaires — des guichets uniques spécialisés afin de chercher à améliorer en permanence les services fournis

Toutes les agences ont atteint leurs objectifs en matière de proximité des bénéficiaires et de visibilité des programmes de l'UE. Les six agences ont toutes bénéficié de taux de satisfaction

élevés parmi les bénéficiaires des programmes qu'elles gèrent: 76 % pour l'EASME, 80 % pour la Chafea, 86 % pour la REA, 87 % pour l'INEA, 89 % pour l'EACEA et l'AECER. Certaines agences (la REA, l'EACEA et la Chafea) ont aussi recours à des experts externes indépendants pour évaluer les propositions. Le taux de satisfaction de ces experts à l'égard des services fournis par ces agences est également très élevé. Les taux de satisfaction sont évidemment plus faibles parmi les candidats non retenus. En raison de ses activités de passation de marchés, la Chafea mesure également le taux de satisfaction de ses prestataires de services. Le taux de satisfaction relativement faible (58 %) des prestataires de services est lié à la fois à la nature de cet instrument financier et à certains aspects de la qualité du service fourni par la Chafea, notamment la rapidité de la procédure de candidature, le retour d'informations sur la proposition, la procédure de négociation du contrat et d'autres aspects des services de l'agence.

Dans les enquêtes réalisées dans le cadre des différentes évaluations, les bénéficiaires ont salué un certain nombre de simplifications (Chafea), le grand professionnalisme (INEA), l'attitude axée sur le service (EASME), les solides compétences du personnel (EACEA), l'efficacité des procédures (INEA), l'amélioration et la simplification des procédures de paiement (INEA).

Les bénéficiaires et les candidats non retenus ont également mentionné des domaines qui restent à améliorer. Il convient de mentionner notamment: l'amélioration de la communication et du retour d'informations (INEA); la poursuite de la consolidation des processus liés à la sélection d'experts indépendants, à la validation des listes d'experts et à la participation du personnel de la Commission aux activités de suivi des projets (REA); la convivialité et la fonctionnalité des outils informatiques existants (REA, Chafea, EACEA, INEA); les activités de communication externe (EACEA); le délai de réponse aux appels d'offres (EASME); ou le processus d'évaluation et de surveillance en matière d'éthique (AECER).

Les agences ont mis en œuvre plusieurs actions visant à accroître la visibilité des programmes, notamment des journées d'information, des ateliers de gestion de projets, l'utilisation proactive des réseaux sociaux et du matériel graphique et de communication de bonne qualité. Les agences ont amélioré leurs sites web en fournissant des documents pertinents concernant les programmes, tels que des informations sur les projets, des brochures, des cartes et des statistiques. L'utilisation par les agences de nombreux canaux de communication a permis d'améliorer la visibilité des programmes.

6. Importance des économies et des simplifications réalisées — chercher en permanence à améliorer la rentabilité

Les évaluations ont révélé d'importantes disparités concernant les coûts de gestion des programmes par les agences exécutives. Les agences exécutives responsables de la mise en œuvre du programme Horizon 2020 se sont révélées plus rentables que l'EACEA et la Chafea. La valeur des coûts de gestion des programmes au sein de ce groupe d'agences (le rapport entre leurs budgets administratifs et opérationnels pour les paiements) était inférieure à la moyenne de 4,72 % pour l'ensemble des agences et oscillait, en 2016, entre 0,89 % (INEA) et 3,61 % (REA, y compris la prestation de services communs de soutien administratif et logistique[14]). En revanche, en 2016, les coûts de gestion des programmes de la

[14] En excluant la prestation de services communs de soutien administratif et logistique, le ratio entre le budget administratif et le budget opérationnel est de 2,58 % pour la REA.

Chafea étaient de 10,11 %, tandis que ceux de l'EACEA s'élevaient à 7,20 %. Ces deux agences exécutives présentent également les valeurs les plus basses en ce qui concerne le budget «per capita», qui s'élevait en 2016 à 1,46 million d'euros pour l'EACEA et à 1,37 million d'euros pour la Chafea (contre 3,65 millions d'euros en moyenne pour l'ensemble des agences). Pour l'EACEA, cela est principalement lié à la complexité et à la diversité de son portefeuille de programmes, à la diversité de ses candidats et bénéficiaires, au volume élevé des demandes et des subventions, ainsi qu'à leur montant moyen réduit. En ce qui concerne la Chafea, cela est lié à la diversité de son portefeuille de programmes, à la taille réduite de l'agence et au coût moyen plus élevé du personnel en raison de son haut niveau d'expertise et au lieu d'implantation de l'agence.

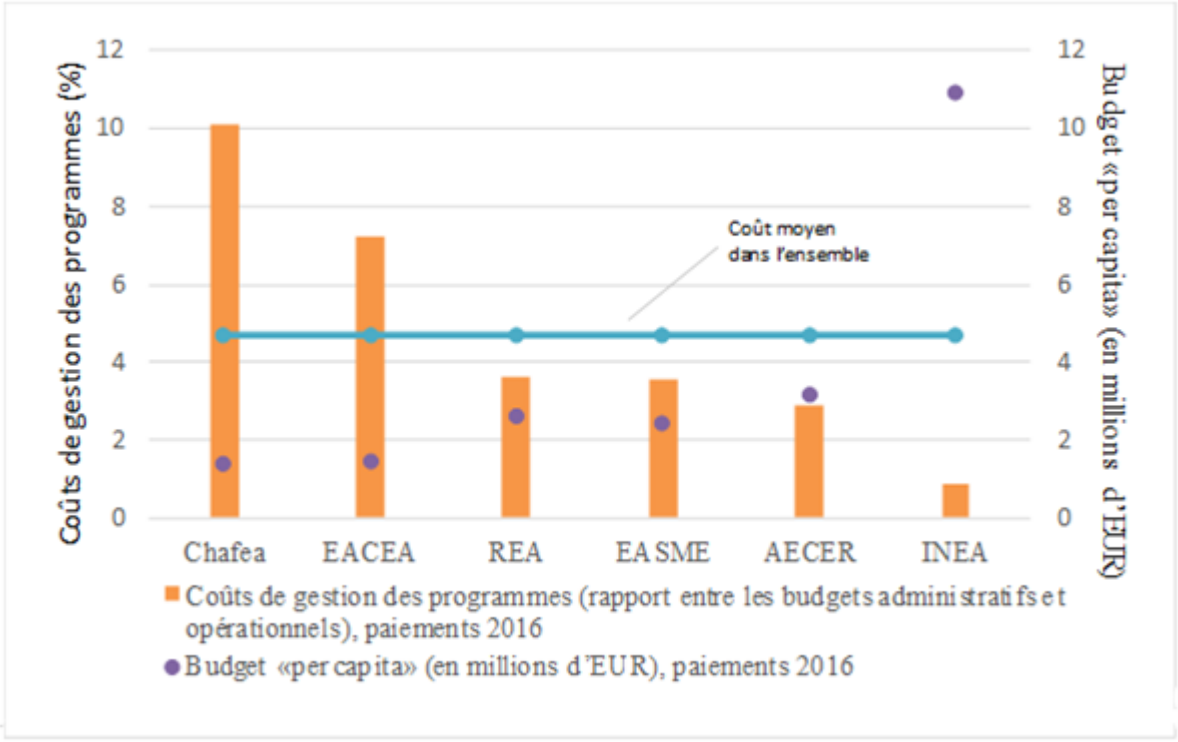


Tableau: coût de la gestion du programme et budget per capita
Source: évaluations triennales des agences exécutives

Les analyses coûts-avantages rétrospectives pour les agences exécutives ont révélé que, dans tous les cas, le scénario de l'agence exécutive constituait une solution rentable par rapport à un scénario en interne, dans lequel la Commission mettrait elle-même en œuvre les programmes. Dans le tableau ci-dessous, les économies réelles sont comparées aux deux séries d'estimations établies en 2013. La première série a été fournie par le prestataire externe qui a réalisé l'analyse coûts-avantages ex ante avant que la Commission ne décide de déléguer les programmes de la période 2014-2020 aux agences exécutives[15]. La deuxième a été présentée dans les états financiers individuels[16] de la Commission pour chacune des agences

[15] Analyse coûts/avantages en vue de la délégation aux agences exécutives de certaines tâches concernant la mise en œuvre de programmes de l'Union (2014-2020) — Rapport final du 19 août 2013 à l'intention de la Commission.

[16] Communication de la Commission SEC(2013) 493 et dernières modifications apportées aux états financiers individuels accompagnant les actes créateurs des agences exécutives, comme suit: C(2017)4900 du 14 juillet 2017 pour la REA; C(2013)801 du 23 décembre 2013 pour l'INEA; C(2013)9048 du 17 décembre 2013 for l'AECER; C(2014)6944 du 2 octobre 2014 pour l'EASME; C(2018)1716 du 13 novembre 2018 pour l'EACEA et C(2014)927 du 17 décembre 2014 pour la Chafea.

exécutives en tenant compte des nouvelles synergies qui restent à réaliser (économies plus élevées attendues).

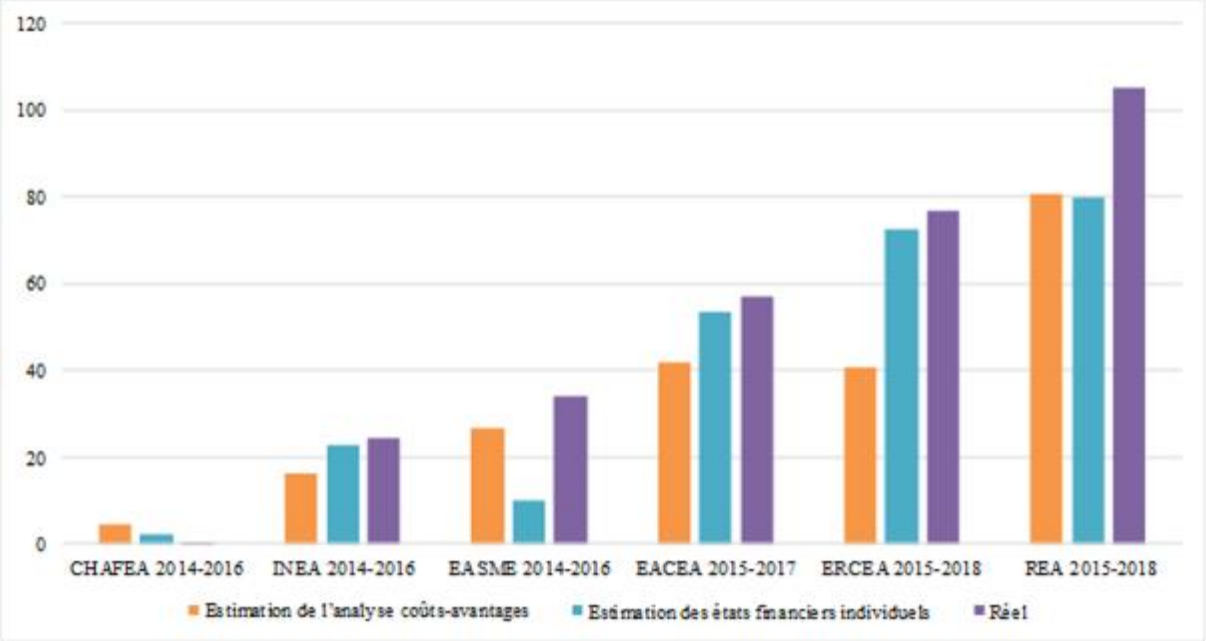


Tableau: estimation des économies réalisées au cours de la période d'évaluation triennale par rapport aux économies réelles, en millions d'euros
Source: évaluations triennales des agences exécutives[17]

Les résultats des six analyses montrent que les économies réalisées diffèrent des estimations de 2013. La plupart des agences exécutives (à l'exception de la Chafea) ont largement dépassé les estimations initiales en matière de réduction de coûts. L'EASME et la REA ont réalisé des économies bien supérieures aux attentes initiales, suivies de l'AECER, l'EACEA et l'INEA[18]. La Chafea a réalisé des économies nettement inférieures aux estimations initiales (0,4 million d'euros contre 4,4 millions d'euros pour l'analyse coûts-avantages de 2013 et 2,3 millions d'euros pour les estimations des états financiers individuels).

Les rapports mentionnent un certain nombre de raisons expliquant les économies réalisées, qui sont communes à la plupart des agences exécutives. Les économies étaient principalement attribuables à une proportion plus élevée de bas salaires du personnel (agents contractuels) employé au sein des agences exécutives, ce qui confirme les conclusions de l'analyse coûts-avantages ex ante. Des économies importantes ont également été réalisées en ce qui concerne les dépenses d'infrastructure et de fonctionnement (INEA, EASME, REA). Le fait que le nombre de collaborateurs employés au sein des agences a été inférieur aux prévisions de 2013 constitue une autre raison permettant d'expliquer les économies réalisées. Ces effectifs moins nombreux s'expliquent par la réduction de la masse salariale dans les états financiers

[17] Le mandat de la REA a été sensiblement modifié depuis le début de la période d'évaluation, de sorte qu'il y a lieu d'examiner avec précaution toute comparaison des estimations initiales de l'analyse coûts-avantages avec les estimations des états financiers individuels et les chiffres réels, étant donné l'évolution des tâches et du niveau de la charge de travail. Ce graphique illustre les économies réalisées par toutes les agences à des fins de comparaison entre elles.

[18] Le rapport spécial de la Cour des comptes sur les performances de l'INEA a également confirmé les coûts administratifs plus faibles (en dépit d'une légère augmentation des coûts de personnel).

individuels par rapport aux analyses coûts-avantages ex ante et aux taux de vacance de postes élevés au cours des premières années de mise en œuvre (2014-2015).

Enfin, une caractéristique commune à toutes les agences pendant la période d'évaluation est qu'elles prennent constamment des mesures opérationnelles visant à améliorer davantage leur efficacité. En particulier, les agences, en coopération avec la Commission, ont poursuivi l'amélioration de leurs procédures et de leurs activités de gestion des programmes et ont introduit un certain nombre de simplifications. Les procédures ont été davantage gérées par voie électronique (flux de travail sans papier, soumission électronique des propositions, fonctions de contrôle automatique intégrées dans les formulaires électroniques, automatisation des rapports de projet pour les bénéficiaires, etc.) et de nouveaux outils informatiques ont été mis à disposition afin d'optimiser les procédures. Parmi les améliorations et les simplifications mises en œuvre au sein des quatre agences exécutives responsables du programme Horizon 2020, citons: un recours plus large à l'évaluation à distance des propositions; l'introduction d'un ensemble de règles unique; la signature électronique des conventions de subventions; la mise à disposition du portail des participants en tant que guichet unique pour les interactions avec les participants; un taux de remboursement unique; ainsi qu'un taux forfaitaire pour les coûts indirects.

Toutefois, les rapports ont montré que pour la période d'évaluation, les dépenses de personnel ont augmenté dans tous les cas par rapport aux estimations initiales de 2013. Cela s'explique en partie par la nécessité, pour les agences, d'attirer et de recruter du personnel plus spécialisé (et donc plus coûteux) par rapport à ce qui était prévu initialement. Mais cela s'explique aussi par le fait que les coûts de la masse salariale estimés dans les états financiers individuels ne tenaient pas compte de l'indexation des salaires, des promotions et de l'ancienneté croissante du personnel. Pour la Chafea, les dépenses de personnel ont également été influencées par la nécessité d'engager des collaborateurs dans des groupes de fonctions supérieurs afin de garantir l'attractivité de l'implantation de l'agence à Luxembourg. Tels sont quelques-uns des enseignements qu'il convient de tirer et de prendre en compte dans les réflexions concernant la délégation aux agences des futurs programmes de l'UE pour la période 2021-2027.

7. Gestion des ressources humaines — des résultats positifs ont été atteints mais des défis subsistent

Le niveau des effectifs des agences exécutives est fixé dans le budget de l'UE et un nombre de collaborateurs donné est associé à chaque programme délégué à une agence. Ce lien entre le programme et le nombre de collaborateurs entraîne une certaine rigidité qui a empêché les agences d'utiliser leurs effectifs avec souplesse pour faire face aux pics d'activité[19]. Néanmoins, au cours de la période évaluée, certaines agences ont adopté de bonnes pratiques consistant à réaffecter des membres du personnel de manière dynamique au sein de la même agence, dans les limites de la réglementation en vigueur.

La grande majorité du personnel des agences est affecté à la mise en œuvre des programmes et seulement 10 % environ des collaborateurs se consacrent à des fonctions de soutien, un chiffre inférieur à celui de la Commission[20]. Compte tenu de leur mission consistant à

[19] Le rapport spécial de la Cour des comptes sur les performances de l'INEA a également mis en évidence la nécessité d'une plus grande flexibilité dans l'affectation des effectifs aux différents programmes au sein de la même agence.

[20] Si l'on considère l'ensemble des emplois à la Commission, 27 % de la masse salariale était affectée, en 2018, à des fonctions de soutien administratif et de coordination. Ce pourcentage est relativement stable depuis 2012 et représente bien les responsabilités et les tâches institutionnelles connexes.

exécuter une grande partie du budget de l'UE, environ 25 % des membres du personnel des agences travaillent dans le domaine financier, contre 9 % du personnel de la Commission. Ces chiffres semblent démontrer que l'accent que les agences mettent sur la gestion opérationnelle des programmes et les tâches financières qui y sont liées se reflète de manière adéquate dans les rôles qu'occupent leurs effectifs au sein de l'organisation.

L'enquête d'opinion réalisée en 2016 auprès du personnel a montré que le niveau d'engagement des collaborateurs[21] était supérieur à la moyenne de la Commission pour cinq des six agences exécutives. Les niveaux d'engagement du personnel de l'EACEA, de l'EASME, de l'AECER, de l'INEA et de la REA étaient tous compris entre 65 % et 70 %, contre 64 % en moyenne pour la Commission. Pour la Chafea, l'enquête d'opinion réalisée auprès du personnel a révélé que le niveau de bien-être des collaborateurs était inférieur à celui des autres agences exécutives et que le personnel était moins engagé. L'évaluation explique cette situation par la petite taille de l'agence et son isolement relatif par rapport aux autres agences en raison de son implantation à Luxembourg. Cela a empêché le personnel de la Chafea de participer dans la même mesure au marché de l'emploi des six agences.

D'une manière générale, l'enquête a montré que le personnel perçoit les agences exécutives comme des lieux de travail stimulants et dynamiques, dotés d'une excellente communication interne et de processus et procédures efficaces. Le personnel pense également que les agences encouragent le travail en collaboration ainsi que de nouvelles méthodes de travail améliorées.

Dans la même enquête, toutefois, le personnel s'est montré moins positif quant à son évolution de carrière et à ses perspectives de mobilité. Pour quatre des six agences, cet indicateur est inférieur à la moyenne de la Commission: surtout au sein des petites agences, les employés ont des difficultés à trouver un autre emploi qui correspond à leurs qualifications et à leurs compétences.

Sur la base de processus participatifs bien développés, les agences ont mis en place des stratégies qui les ont aidées à assurer un suivi efficace des principales questions relatives aux ressources humaines que l'enquête d'opinion réalisée auprès du personnel a permis de mettre en lumière. Parmi les évolutions positives, il est important de souligner la différenciation accrue des canaux de recrutement, notamment l'Office européen de sélection du personnel pour les profils plus généralistes et les propres processus des agences exécutives pour les profils spécialisés. Cette différenciation a permis d'éviter les goulets d'étranglement concernant les processus de recrutement, en particulier lorsque des recrutements à grande échelle et rapides étaient nécessaires.

Les résultats de l'enquête menée en 2018 montrent que, d'une manière générale, les efforts des agences ont porté leurs fruits puisque les résultats des principaux indicateurs se sont encore améliorés, à l'exception de l'EACEA, en partie en raison des difficultés rencontrées dans le domaine du contrôle interne en 2018. Les évaluations ont mis en évidence la nécessité de créer davantage de synergies et de renforcer l'efficacité en ce qui concerne la manière dont certaines questions relatives aux ressources humaines sont traitées, en s'appuyant sur les règles et les procédures communes actuelles. Les évaluations ont toutefois mis en évidence les problèmes qui subsistent, notamment le développement des compétences du personnel dans le domaine du retour d'informations sur les politiques, ainsi qu'un investissement accru dans l'orientation professionnelle et l'évolution de carrières.

[21] L'engagement du personnel est un indicateur global. La liste complète des sous-questions figure dans les documents de travail des services de la Commission relatifs aux différentes évaluations.

8. Le changement de mandat — un moment crucial

Le début d'une nouvelle période de programmation (comme en 2014 et en 2021) est une période difficile pour les agences. Les mandats des agences évoluent et la gestion d'une nouvelle génération de programmes leur est confiée. Elles doivent mettre en place les procédures relatives au lancement des nouveaux programmes tout en continuant à suivre et à exécuter les paiements liés aux projets des programmes précédents. En 2014, la gestion des nouveaux programmes s'est traduite par une augmentation de la dotation financière qui a nécessité la mise en place de nouvelles structures de gestion, de nouveaux systèmes informatiques et de nouveaux services de soutien destinés à promouvoir l'expansion des activités et à faire face à une importante opération de recrutement de personnel. Cette période de transition se caractérise par des difficultés de gestion liées à la mise en œuvre de deux ensembles de règles, de processus et de procédures distincts. Malgré cet environnement difficile, les agences ont été considérées comme efficaces au début de la nouvelle période de programmation (2014-2015), car elles ont investi des ressources considérables pour rationaliser et documenter leurs procédures concernant les nouveaux programmes. Les principales agences concernées sont l'EASME et l'INEA, dont les effectifs ont augmenté respectivement de 175 % et 147 % entre 2013 et 2016, et dont le budget a augmenté d'environ 220 % et 350 % au cours de la même période. En raison de cette phase de lancement intense, l'EASME et l'INEA n'ont pas atteint plusieurs de leurs indicateurs de performance clés[22].

Avec les nouveaux mandats des agences, leurs portefeuilles se sont diversifiés sur le plan thématique (voir section 3) et un plus grand nombre de DG de tutelle les ont supervisées (voir section 4). Cela a été particulièrement le cas pour la Chafea et l'INEA, dont les DG de tutelle sont passées d'une à quatre, et pour l'EASME, qui est supervisée par sept DG de tutelle contre quatre pour la période de programmation précédente. Les évaluations ont également indiqué que la collaboration entre les agences et les DG de tutelle qui délèguent la mise en œuvre de leurs programmes pour la première fois devait se développer au cours des premières années suivant la délégation afin d'instaurer une relation de confiance entre les agences et les DG de tutelle. Cette situation a eu des répercussions sur la gouvernance (voir section 4) et les pratiques établies de l'agence avec ses DG de tutelle. En ce qui concerne la Chafea, l'INEA et l'EASME, les agences ont également changé de nom et d'acronyme, des éléments importants pour la visibilité et la proximité avec les bénéficiaires, mais les évaluations ont montré que ces changements ne semblaient pas avoir d'incidence majeure (voir section 5). Ces évolutions ont également eu une incidence sur les structures organisationnelles des agences. L'INEA et l'EASME ont mis en place une nouvelle couche de gestion. D'une manière générale, les évaluations ont permis de constater que l'organisation interne des agences concordait étroitement avec les tâches qui leur avaient été confiées. Les évaluations de l'EACEA et de l'EASME ont indiqué qu'il était possible d'améliorer la structure de ces agences et l'évaluation de la Chafea a permis de déterminer que la taille réduite de cette agence constituait un problème, en particulier pour la continuité des activités. La taille relativement réduite de l'agence a des conséquences évidentes sur sa capacité à garantir les connaissances et à assurer la continuité des activités lorsque des employés clés quittent l'agence ou sont mutés en interne de façon inattendue.

[22] Délai de paiement du programme RTE-T en 2015 pour l'INEA, exécution des crédits d'engagement pour le programme RTE-T et Marco Polo II pour l'INEA en 2014, délai d'octroi pour Horizon 2020 (hors efficacité énergétique) en 2014-2015, LIFE (2015 uniquement) et la voie express pour l'innovation (2014-2016) pour l'EASME.

Les mandats de la REA, de l'EASME, de l'INEA et de l'EACEA ont évolué au cours de la période de programmation. Le mandat de l'EACEA a été prorogé à plusieurs reprises au cours de la période analysée. Les évaluations ont montré que les agences concernées avaient fait preuve de souplesse et d'efficacité en ce qui concerne la prorogation de leur mandat. Les quatre agences ont réussi à faire face à l'augmentation de leur charge de travail et/ou aux tâches supplémentaires qui leur ont été confiées. Les évaluations ont toutefois montré que la procédure de délégation (analyse coûts-avantages, information du comité des agences exécutives, modification des actes de délégation, etc.) s'étaient révélées trop complexes pour les prorogations limitées de mandat. En effet, il n'existe actuellement aucune procédure de délégation simplifiée pour les prorogations limitées de mandat au cours d'une période de programmation. Ces prorogations limitées ont entraîné une charge inutile pour les services de la Commission et les agences.

Conclusion

Les évaluations des six agences exécutives ont confirmé leurs bonnes performances et leur valeur ajoutée dans la gestion des programmes de l'UE. Elles ont également mis en lumière certaines difficultés auxquelles les agences sont encore confrontées. Certaines difficultés sont communes à toutes les agences. Il s'agit notamment de la qualité du retour d'informations sur les politiques que les agences fournissent à la Commission, de la nécessité d'actualiser certains aspects du cadre juridique (protocoles d'accord ou lignes directrices relatives aux agences exécutives). D'autres difficultés concernent plus spécifiquement une agence donnée, en raison de sa taille, de sa localisation, de la diversité du portefeuille de programmes qu'elle doit gérer ou de questions de contrôle interne. La Commission et les agences élaborent et mettent actuellement en œuvre des plans d'action pour remédier aux problèmes constatés et répondre aux défis à venir.

Certaines des réponses à ces défis devront également être abordées dans le cadre des réflexions sur l'avenir des agences exécutives. La Commission a présenté ses propositions pour la prochaine génération de programmes de l'UE (2021-2027) et procède actuellement à une analyse coûts-avantages afin de déterminer le rôle adéquat que les agences exécutives devraient jouer dans leur mise en œuvre. À cette fin, les agences exécutives doivent être en mesure d'améliorer en permanence leurs performances, de continuer à fonctionner de manière rentable et d'approfondir leur coopération avec la Commission. Les enseignements tirés de ce processus d'évaluation commun alimenteront les réflexions sur la délégation de la prochaine génération de programmes de l'UE aux agences exécutives.