

RAPPORT

sur les comptes annuels de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres relatifs à l'exercice 2011 accompagné des réponses de l'Agence

(2012/C 388/34)

INTRODUCTION

1. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (ci-après «l'Agence»), sise à Varsovie, a été créée en vertu du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil ⁽¹⁾. L'Agence a pour tâche principale de coordonner les activités des États membres en matière de gestion des frontières extérieures (soutien à la coopération opérationnelle, assistance technique et opérationnelle, analyse des risques) ⁽²⁾.

INFORMATIONS À L'APPUI DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

2. L'approche d'audit choisie par la Cour repose sur des procédures d'audit analytiques, des tests directs des opérations et une évaluation des contrôles clés des systèmes de contrôle et de surveillance de l'Agence. À cela s'ajoutent des éléments probants obtenus grâce aux travaux d'autres auditeurs (le cas échéant), ainsi qu'une analyse des prises de position de la direction.

DÉCLARATION D'ASSURANCE

3. Conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour a contrôlé les comptes annuels ⁽³⁾ de l'Agence, constitués des «états financiers» ⁽⁴⁾ et des «états sur l'exécution du budget» ⁽⁵⁾ pour l'exercice clos le 31 décembre 2011, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes.

Responsabilité de la direction

4. En tant qu'ordonnateur, le directeur exécute le budget en recettes et en dépenses conformément à la réglementation financière de l'Agence, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués ⁽⁶⁾. Il est chargé de mettre en place ⁽⁷⁾ la structure organisationnelle ainsi que les systèmes et procédures de gestion et de contrôle interne

appropriés pour établir des comptes définitifs ⁽⁸⁾ exempts d'inexactitudes significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur, et pour garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes.

Responsabilité de l'auditeur

5. La responsabilité de la Cour consiste à fournir au Parlement européen et au Conseil ⁽⁹⁾, sur la base de son audit, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes annuels de l'Agence, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers.

6. La Cour a conduit son audit conformément aux normes internationales d'audit et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle, établies par l'Intosai. En vertu de ces normes, la Cour est tenue de programmer et d'effectuer ses travaux d'audit de manière à pouvoir déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes sont exempts d'inexactitudes significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières.

7. Un audit comprend la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants relatifs aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations qui leur sont sous-jacentes. Le choix des procédures s'appuie sur le jugement de l'auditeur, qui se fonde entre autres sur une appréciation du risque que des inexactitudes significatives affectent les comptes et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Lorsqu'il apprécie ces risques, l'auditeur examine le système de contrôle interne utilisé pour élaborer les comptes et assurer la fidélité de leur présentation, ainsi que les systèmes de contrôle et de surveillance visant à assurer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, afin de concevoir des procédures d'audit adaptées aux circonstances. Un audit comporte également l'appréciation de l'adéquation des politiques comptables appliquées et de la vraisemblance des estimations comptables, ainsi que l'évaluation de la présentation générale des comptes.

⁽¹⁾ JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

⁽²⁾ L'annexe présente, de manière synthétique et à titre d'information, les compétences et activités de l'Agence.

⁽³⁾ Ces comptes sont accompagnés d'un rapport sur la gestion budgétaire et financière au cours de l'exercice. Ce rapport fournit de plus amples informations en la matière.

⁽⁴⁾ Les états financiers comprennent le bilan, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net, ainsi qu'une synthèse des principales politiques comptables et d'autres notes explicatives.

⁽⁵⁾ Les états sur l'exécution du budget comprennent le compte de résultat de l'exécution budgétaire et son annexe.

⁽⁶⁾ Article 33 du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission (JO L 357 du 31.12.2002, p. 72).

⁽⁷⁾ Article 38 du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002.

⁽⁸⁾ Les règles en matière de reddition des comptes et de tenue de la comptabilité par les agences sont fixées aux chapitres 1 et 2 du titre VII du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002, modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 652/2008 (JO L 181 du 10.7.2008, p. 23), et sont reprises telles quelles dans le règlement financier de l'Agence.

⁽⁹⁾ Article 185, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

8. La Cour estime que les informations probantes obtenues sont suffisantes et adéquates pour étayer les opinions ci-après.

Opinion sur la fiabilité des comptes

9. La Cour estime que les comptes annuels de l'Agence ⁽¹⁰⁾ présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de celle-ci au 31 décembre 2011, ainsi que les résultats de ses opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions de son règlement financier et aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission ⁽¹¹⁾.

Opinion sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

10. La Cour estime que les opérations sous-jacentes aux comptes annuels de l'Agence relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2011 sont légales et régulières dans tous leurs aspects significatifs.

11. Les commentaires ci-après ne remettent pas en cause les opinions de la Cour.

COMMENTAIRES SUR LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

12. Le budget 2011 de l'Agence s'élevait à 118,2 millions d'euros, dont 38,7 millions d'euros (33 %) ont été reportés à 2012. Les reports relatifs au titre III (dépenses opérationnelles)

représentaient un montant de 36 millions d'euros (41 %). Comme lors de l'exercice précédent, le niveau de report est excessif et contraire au principe budgétaire d'annualité.

13. Sur le montant total des reports, 5,1 millions d'euros concernaient des engagements globaux. Toutefois, le règlement financier de l'Agence ne prévoit pas de dispositions claires pour ce type de report ⁽¹²⁾.

COMMENTAIRES SUR LES CONTRÔLES CLÉS DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE DE L'AGENCE

14. En 2011, l'Agence a financé des subventions destinées à des opérations conjointes pour un montant de 74 millions d'euros. Lorsqu'elle vérifie les dépenses déclarées par les bénéficiaires (à savoir les États membres et les pays associés à l'espace Schengen), l'Agence, bien qu'elle effectue des contrôles de vraisemblance, n'exige généralement pas de pièces justificatives qui permettraient de limiter le risque de non-détection des dépenses inéligibles.

15. Comme c'était déjà le cas lors de l'exercice précédent, le système comptable de l'Agence doit encore être validé par le comptable.

16. Des insuffisances ont été relevées au niveau du contrôle interne en ce qui concerne la gestion des immobilisations. Il n'existe aucune procédure en matière de cession d'immobilisations et l'inventaire physique est incomplet.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Louis GALEA, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 5 septembre 2012.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président

⁽¹⁰⁾ Les comptes annuels définitifs ont été établis le 20 juin 2012 et reçus par la Cour le 11 juillet 2012. Les comptes annuels définitifs, consolidés avec ceux de la Commission, sont publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* au 15 novembre suivant l'exercice clos. Ils peuvent être consultés sur les sites Web <http://eca.europa.eu> ou <http://www.frontex.europa.eu/>.

⁽¹¹⁾ Les règles comptables adoptées par le comptable de la Commission sont fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), publiées par la Fédération internationale des experts-comptables ou, à défaut, sur les normes comptables internationales (IAS)/normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB).

⁽¹²⁾ L'article 62, paragraphe 2, du règlement financier de l'Agence précise: «Les engagements budgétaires globaux couvrent le coût total des engagements juridiques individuels y afférents conclus jusqu'au 31 décembre de l'année n+1.» Toutefois, tant le règlement financier de l'UE que celui de l'Agence sont vagues quant à l'utilisation d'engagements globaux pour les crédits non dissociés. L'Agence a utilisé des engagements globaux pour justifier le report automatique des crédits non dissociés.

ANNEXE

Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Varsovie)
Compétences et activités

<p>Domaines de compétence de l'Union selon le traité</p> <p><i>[article 74 et article 77, paragraphe 2, points b) et d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne]</i></p>	<p>Article 74: «Le Conseil adopte des mesures pour assurer une coopération administrative entre les services compétents des États membres dans les domaines visés par le présent titre, ainsi qu'entre ces services et la Commission. [...]»</p> <p>Article 77: 2. «[...] le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur:</p> <p>[...] b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures;</p> <p>[...] d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures; [...]»</p>
<p>Compétences de l'Agence</p> <p><i>[règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, modifié par le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, modifié par le règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil]</i></p> <p><i>(La dernière modification est entrée en vigueur le 12 décembre 2011. Le contenu du tableau reflète la situation après cette dernière modification.)</i></p>	<p>Objectifs</p> <p>L'Agence a été créée afin d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'UE.</p> <p>Tâches principales</p> <p>a) coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures;</p> <p>b) assister les États membres pour la formation des gardes-frontières nationaux et établir des normes communes de formation;</p> <p>c) effectuer des analyses de risques, y compris l'évaluation de la capacité des États membres à faire face aux menaces et aux pressions aux frontières extérieures;</p> <p>d) participer à l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures;</p> <p>e) assister les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée, en particulier les États membres exposés à des pressions spécifiques et disproportionnées;</p> <p>f) fournir aux États membres l'appui nécessaire, y compris, si elle y est invitée, pour la coordination ou l'organisation des opérations de retour conjointes;</p> <p>g) mettre sur pied des équipes européennes de gardes-frontières devant être déployées dans le cadre d'opérations conjointes, de projets pilotes et d'interventions rapides;</p> <p>h) élaborer et gérer des systèmes d'information pour des échanges d'informations, y compris le réseau d'information et de coordination ICONet;</p> <p>i) fournir l'assistance nécessaire à l'élaboration et à la gestion d'un système européen de surveillance des frontières (Eurosur).</p>
<p>Gouvernance</p>	<p>Conseil d'administration</p> <p><i>Composition:</i></p> <p>Un représentant de chaque État membre, deux représentants de la Commission et un représentant par pays associé à l'espace Schengen (Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein).</p> <p><i>Tâches:</i></p> <p>a) nommer le directeur exécutif;</p> <p>b) adopter le rapport général de l'Agence;</p>

	<p>c) adopter le programme de travail de l'Agence;</p> <p>d) établir les procédures de prise de décision en rapport avec les tâches opérationnelles de l'Agence;</p> <p>e) exercer ses fonctions en relation avec le budget de l'Agence;</p> <p>f) exercer l'autorité disciplinaire sur le directeur exécutif (adjoint);</p> <p>g) arrêter son règlement intérieur;</p> <p>h) définir la structure organisationnelle de l'Agence et arrêter la politique de l'Agence en matière de personnel;</p> <p>i) adopter le plan pluriannuel de l'Agence.</p> <p>Directeur exécutif</p> <p>Nommé par le conseil d'administration sur proposition de la Commission.</p> <p>Contrôle externe</p> <p>Cour des comptes européenne.</p> <p>Autorité de décharge</p> <p>Parlement européen, sur recommandation du Conseil.</p>
<p>Moyens mis à la disposition de l'Agence en 2011 (2010)</p>	<p>Budget définitif</p> <p>118,2 (93,2) millions d'euros</p> <p>Subvention de l'Union: 111 (89,1) millions d'euros</p> <p>Effectifs au 31 décembre 2011</p> <p><i>Tableau des effectifs:</i></p> <p>Emplois d'agents temporaires prévus: 143 (143), dont pourvus: 141 (139)</p> <p><i>Autres emplois:</i></p> <p>Emplois d'agents contractuels prévus: 88 (79), dont pourvus: 85 (79)</p> <p>Emplois d'experts nationaux détachés prévus: 83 (76), dont pourvus: 78 (76)</p> <p>Total des effectifs: 314 (298), dont pourvus: 304 (294)</p> <p>Dont assumant des tâches:</p> <p>— opérationnelles: 214 (203)</p> <p>— administratives: 90 (91)</p>
<p>Produits et services fournis en 2011 (2010)</p>	<p>L'unité de l'analyse des risques a produit 20 (14) appréciations stratégiques, 4 (4) rapports trimestriels, 469 (294) produits analytiques pour soutenir les opérations conjointes (y compris les comptes rendus hebdomadaires et de nouveaux types de rapports visant à améliorer les priorités et les réactions opérationnelles), 112 (64) autres rapports, notamment des comptes rendus à l'intention des responsables de l'Agence, de la Commission européenne et d'autres interlocuteurs; publication de 6 rapports stratégiques pour le grand public sur le site Web de l'Agence. Une mise à jour exhaustive du modèle d'analyse commune et intégrée des risques (CIRAM v 2.0) a été finalisée en 2011. L'Agence a organisé 4 (4) réunions régulières du réseau d'analyse des risques de l'Agence, 2 réunions sur l'analyse des risques au niveau tactique et 5 (2) réunions d'experts au niveau régional.</p> <p>L'unité des opérations conjointes a mis en place 19 (17) opérations conjointes, exécuté 14 (9) projets pilotes et organisé 15 (4) conférences. En outre, 2 059 (2 038) personnes ont été rapatriées lors des 42 (40) opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence. L'opération lancée en novembre 2010 par les équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) s'est achevée en mars 2011. Le nombre global d'opérations a augmenté, puisque le nombre total de journées d'intervention cumulées lors de toutes les opérations conjointes s'élève à 7 754 (6 471). Le nombre d'hommes-jours cumulés lors des interventions a augmenté et s'élève à 105 038 (54 976).</p>

Le **Frontex Situation Centre** (FSC) a produit 1 900 (500) rapports de situation, des rapports succincts, des signalements de documents falsifiés et 11 (14) rapports d'évaluation des missions destinés à ces utilisateurs internes et externes. Des bulletins d'information quotidiens ont été adressés à 400 (350) comptes. Le FSC constitue le point de contact unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les clients externes et a géré près de 24 000 (20 000) envois de correspondance et mis en place le Frontex-One-Stop-Shop (FOSS), un portail consacré à l'échange d'informations en ligne, auquel ont accès 35 (30) pays et 2 600 (900) utilisateurs.

Outre une participation intensive au programme Eurosur, l'Agence a (intégralement ou partiellement) développé et/ou mis en place quatre projets visant à automatiser les processus.

L'**unité de formation** a organisé 223 (176) activités auxquelles ont pris part 3 490 (4 015) personnes (experts en formation, stagiaires, etc.) dans le cadre de 20 (18) projets; les parties prenantes ont investi un total de 12 947 (11 000) hommes-jours dans les activités de formation.

L'**unité des ressources communes** a mis en œuvre 6 (9) projets pour améliorer l'efficacité globale des opérations de l'Agence. L'unité a également coordonné le déploiement des équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) pendant toute la durée de l'opération, à savoir 61 jours. L'unité a coordonné le déploiement de 576 officiers et de 67 éléments d'équipement technique.

L'**unité de recherche et de développement** a continué à développer, en étroite collaboration avec d'autres unités de l'Agence, le programme Eurosur, qui est d'une importance primordiale pour celle-ci. L'unité a organisé et tenu 34 (32) réunions, y compris des conférences, des ateliers et des événements bilatéraux avec les États membres. Elle a participé à quelque 130 (110) ateliers internes et externes, conférences et réunions de travail. L'unité a produit 19 (10) rapports par pays, 15 rapports de réunion, ainsi que 11 rapports d'évaluation de propositions de projet en matière de recherche sur la sécurité dans le cadre du septième programme-cadre. Elle a également financé trois études universitaires.

Partenariat et coopération avec les pays tiers: au cours de l'année 2011, deux accords de coopération ont été conclus avec la police nationale du Cap-Vert et avec le centre régional de l'initiative régionale en matière de migration, d'asile et de retour des réfugiés, ce qui porte le nombre total d'accords de coopération à 16 (14). Sur la base des accords de coopération déjà passés, la coopération concrète entre l'Agence et les pays tiers partenaires sur les plans opérationnel et technique s'est accrue. L'objectif est de parvenir à mettre en place des partenariats durables.

Coopération avec les institutions et organismes de l'UE et les organisations internationales: avant la fin de 2011, un accord de coopération a été signé avec le Centre de contrôle démocratique des forces armées (DCAF), ce qui porte le nombre total de ces accords à 11 (10). Tous les accords de coopération sont mis en œuvre dans le cadre d'un certain nombre d'activités de l'Agence. L'organisation d'une journée de lutte contre la traite des êtres humains à Varsovie, avec les agences actives dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) et la Commission, a constitué un événement important à cet égard.

Source: Informations transmises par l'Agence.

RÉPONSES DE L'AGENCE

12. L'augmentation des activités opérationnelles liées aux événements survenus dans la région méditerranéenne est allée de pair avec une modification budgétaire d'un montant de 31,8 millions d'euros. Une grande partie des fonds supplémentaires ne sont parvenus à l'Agence que fin octobre 2011, ce qui a donné lieu à d'importants reports de crédits.

Le niveau élevé de reports est en partie dû à la procédure budgétaire en vigueur, qui n'est pas adaptée lorsqu'il s'agit de réagir à des événements exceptionnels. Frontex souhaiterait également préciser que les crédits reportés de l'exercice 2010 ont été utilisés à 81 %.

13. L'Agence estime que son règlement financier manque de clarté, ce qui permet des interprétations différentes. Elle s'abstiendra de reporter des crédits au titre d'engagements globaux.

14. Depuis janvier 2012, Frontex exige des pièces justificatives pour la majorité des frais exposés dans le cadre d'opérations de retour conjointes. Pour les autres subventions destinées à des opérations conjointes, des pièces justificatives sont exigées lorsque des divergences sont décelées dans les états financiers définitifs.

Frontex met au point une politique relative à des contrôles ex ante, qui sera finalisée et mise en œuvre le 30 septembre 2012.

15. Le comptable a débuté la validation du système comptable au cours du premier trimestre de 2012 et le finalisera d'ici septembre 2012.

16. Des descriptions de procédures relatives à la gestion d'actifs sont actuellement en cours d'approbation; une politique de gestion d'actifs (couvrant également la cession) et des lignes directrices sur des actifs générés en interne devraient être adoptées d'ici la fin du troisième trimestre de 2012. Un audit sur l'enregistrement d'actifs et la réalisation d'inventaires sera finalisé d'ici août 2012, et la direction entend mettre en œuvre des mesures correctives afin de remédier aux éventuelles faiblesses identifiées.
