

RÉSOLUTION (UE) 2017/1724 DU PARLEMENT EUROPÉEN**du 27 avril 2017****contenant les observations qui font partie intégrante de la décision en ce qui concerne la décharge sur l'exécution du budget de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne [à présent Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes («Frontex»)] pour l'exercice 2015**

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

- vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (aujourd'hui Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes) pour l'exercice 2015,
 - vu le rapport spécial n° 12/2016 de la Cour des comptes, intitulé «Octroi de subventions par les agences: un choix pas toujours approprié et d'une efficacité pas systématiquement démontrée»,
 - vu l'article 94 et l'annexe IV de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire et l'avis de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A8-0137/2017),
- A. considérant que, selon ses états financiers, le budget définitif de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (à présent Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes) (ci-après l'«Agence») pour l'exercice 2015 a été de 143 300 000 EUR, ce qui représente une hausse de 46,31 % par rapport à 2014; que la hausse est principalement imputable à deux modifications pour les opérations menées dans la mer Méditerranée à hauteur de 28 000 000 EUR,
- B. considérant que, selon ses états financiers, la contribution globale de l'Union au budget de l'Agence pour 2015 s'est élevée à 133 528 000 EUR, ce qui représente une augmentation de 53,82 % par rapport à 2014,
- C. considérant que la Cour des comptes (ci-après la «Cour») a indiqué dans son rapport sur les comptes annuels de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne pour l'exercice 2015 (ci-après le «rapport de la Cour») avoir obtenu une assurance raisonnable que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières,

Éléments étayant l'opinion avec réserve sur la fiabilité des comptes

1. constate que la Cour a émis une opinion avec réserve sur la fiabilité des comptes de l'Agence; constate que l'opinion avec réserve se fonde sur la sous-estimation des frais engagés en 2015, mais non encore facturés, pour le préfinancement de services liés à la surveillance maritime à hauteur de 1 723 336 EUR; signale également que l'incidence de cette erreur comptable sur les charges à payer se traduit par une anomalie significative dans le bilan et dans le compte de résultat de l'Agence; signale néanmoins que cette erreur ne s'accompagne d'aucune opération irrégulière ou illégale, et qu'aucun fonds n'a été utilisé à mauvais escient;
2. regrette que l'estimation des frais à payer ait été effectuée par le comptable à partir d'un rapport qui ne tenait pas compte d'une partie du préfinancement à comptabiliser; s'inquiète du fait que le comptable ne se soit pas avisé à temps de cette omission, et qu'il n'ait pas consulté son homologue dans l'agence partenaire; note que, en conséquence, une part des frais potentiels à payer n'a pas été prise en considération lors de la préparation des comptes;
3. reconnaît que l'Agence a déjà adopté des mesures correctives pour que de telles erreurs ne se reproduisent plus à l'avenir; constate notamment que le comptable de l'Agence chargé d'estimer correctement les charges à payer se fondera dorénavant sur toutes les données et informations disponibles, y compris celles transmises par les agences partenaires concernées par les charges à payer; entend que l'ordonnateur de l'Agence s'engage à redoubler d'efforts pour que de telles lacunes ne se reproduisent plus, en recoupant les données disponibles et en coopérant plus étroitement avec le comptable;
4. note que, d'après la Cour, abstraction faite des effets de la sous-estimation des frais engagés mais non encore facturés, les comptes annuels de l'Agence présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de celle-ci au 31 décembre 2015, 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;

Commentaires sur la légalité et la régularité des opérations

5. note que, d'après le rapport de la Cour, l'Agence a détecté, dans le cadre d'un audit ex post mené en 2015 en Islande, des paiements irréguliers liés à l'amortissement d'un navire ayant participé à sept opérations conjointes de 2011 à 2015, à hauteur de 1 400 000 EUR; indique notamment que les garde-côtes islandais ont demandé le remboursement des coûts d'amortissement de ce navire qui avait dépassé la durée de vie utile prévue par les lignes directrices de l'Agence;
6. note que les modalités d'application du règlement financier de l'Agence autorisent l'ordonnateur à renoncer à recouvrer un montant établi si un tel recouvrement est non conforme au principe de proportionnalité; constate également que, en vertu de ce principe, et après avoir reçu des conseils juridiques externes, l'ordonnateur a annoncé un recouvrement de 600 000 EUR, qui concerne des subventions allouées depuis 2014; note que, pour le même motif, l'ordonnateur a annoncé sa décision de ne pas rembourser la somme de 200 000 EUR dont l'échéance tombe en 2016; comprend que, depuis l'entrée en vigueur des contrôles ex post par l'Agence et en vertu du principe de transparence et d'égalité de traitement à l'égard des bénéficiaires de l'Agence, à savoir les autorités publiques des États membres confrontées aux problématiques de la gestion des frontières et des migrations, l'ordonnateur a bien observé les meilleures pratiques de l'Agence concernant le recouvrement des paiements irréguliers versés lors des deux dernières années de coopération;
7. constate, à la lecture du rapport de la Cour, l'existence d'un risque de double financement avec le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) qui n'est pas pris en considération; rappelle que le FSI, mis en place pour la période 2014-2020, se compose d'un instrument FSI-Frontières extérieures et visas et d'un instrument FSI-Police, et dispose d'un budget de 3 800 000 000 EUR pour financer des mesures; rappelle également que la Commission rembourse, en vertu de l'instrument FSI-Frontières extérieures et visas, des achats de moyens de transport (véhicules, navires), ainsi que les frais d'exploitation afférents (carburant, maintenance) engagés par les États membres; fait valoir que l'Agence rembourse également ce type de coûts à ceux qui participent aux actions conjointes; reconnaît que l'Agence a mis en place, en coopération avec la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission, des mesures visant à atténuer ce risque; constate notamment que ces mesures comprennent un accès à la base de données du FSI, qui consigne tous les programmes et rapports des bénéficiaires du fonds, une formation aux fonctionnalités du système commun de gestion partagée des fonds, ainsi que la réalisation de contrôles ex ante et ex post par vérification des documents justificatifs, et, en même temps, la sensibilisation des bénéficiaires à cette question;

Gestion budgétaire et financière

8. note avec satisfaction que les efforts de suivi du budget au cours de l'exercice 2015 se sont traduits par un taux d'exécution budgétaire de 99,86 %, ce qui représente une hausse de 1,21 % par rapport à l'exercice 2014; constate également que le taux d'exécution des crédits de paiement s'élevait à 69,50 %, soit une baisse de 0,71 % par rapport à 2014;

Engagements et reports

9. note que les reports de crédits d'engagement pour le titre II (dépenses administratives) se sont élevés à 3 200 000 EUR (soit 38 % des crédits d'engagement), contre 4 500 000 EUR (36 %) en 2014; note également que les reports pour le titre III (dépenses opérationnelles) se sont élevés à 40 200 000 EUR (35 %), contre 28 400 000 EUR (44 %) en 2014; observe que les reports pour le titre II sont largement liés aux marchés informatiques s'étendant au-delà de la fin de l'exercice, alors que les reports pour le titre III sont imputables au caractère pluriannuel des activités de l'Agence; indique en outre que l'Agence doit poursuivre ses efforts pour réduire le montant des reports en vue de mieux respecter le principe budgétaire d'annualité;
10. observe que les reports peuvent être, dans de nombreux cas, partiellement ou entièrement justifiés par le caractère pluriannuel des programmes opérationnels des agences, qu'ils n'indiquent pas nécessairement des faiblesses dans la planification et dans l'exécution du budget et qu'ils ne sont pas toujours en contradiction avec le principe budgétaire d'annualité, notamment lorsqu'ils sont prévus à l'avance et communiqués à la Cour;

Procédures de passation de marchés et de recrutement

11. note que l'Agence indique avoir lancé 34 procédures de recrutement en 2015, parmi lesquelles 14 doivent être finalisées en 2016; note également que l'Agence a recruté 47 nouveaux collaborateurs en 2015;

Prévention et gestion des conflits d'intérêts et transparence

12. constate que, conformément au principe de transparence des marchés publics, l'Agence a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* les marchés conclus pour un montant dépassant les seuils requis, alors que les marchés inférieurs à ces seuils ont été publiés sur le site internet de l'Agence;
13. constate que l'Agence a publié sur son site internet les déclarations d'absence de conflits d'intérêts de son directeur exécutif et de son directeur exécutif adjoint; fait également observer que les quelques déclarations d'absence de conflits d'intérêts manquantes des membres de son conseil d'administration sont dues aux changements récents survenus dans la composition dudit conseil d'administration; entend que l'Agence publiera ces déclarations sur son site internet dès leur réception;
14. prend acte des efforts réalisés actuellement par l'Agence en matière de transparence; fait remarquer qu'il est nécessaire de progresser et de mettre en place les comités d'évaluation;
15. observe que toutes les questions liées aux conflits d'intérêts sont abordées dans le code de conduite de l'Agence, qui s'applique à l'ensemble de son personnel; relève avec satisfaction que l'Agence a mis à jour en 2016 ses directives internes à l'intention du personnel sur la compréhension du concept de conflit d'intérêts; s'inquiète du fait que l'Agence n'ait pas prévu de processus de vérification de l'exactitude factuelle des déclarations d'absence de conflits d'intérêts ni de procédure de mise à jour de ces dernières;
16. note que selon la Cour des comptes, l'Agence n'a pas suffisamment pris en compte le risque existant de conflits d'intérêts au moment de mettre en place les équipes chargées de gérer les négociations des subventions accordées aux opérations conjointes; invite l'Agence à introduire des mesures et une politique appropriées afin de préserver les principes de transparence et de garantir l'absence de conflits d'intérêts de la part des équipes de négociation;
17. note que l'Agence est en train de finaliser son règlement sur les lanceurs d'alerte; demande à l'Agence d'informer l'autorité de décharge de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces règles;
18. déplore les conclusions de la Cour des comptes européenne contenues dans son rapport spécial n° 12/2016, selon lesquelles l'Agence n'a établi aucune politique appropriée en matière de conflit d'intérêts pour ses agents qui composent les équipes de négociation bilatérale; invite l'Agence à mettre en place des politiques concrètes en matière de conflits d'intérêts pour les experts externes, le personnel interne et les membres du conseil d'administration participant au processus de sélection et d'attribution des subventions, en tenant compte de l'effet cumulé de plusieurs petits conflits d'intérêts et de la nécessité de définir des mesures d'atténuation efficaces;

Contrôle interne

19. note que l'Agence affirme avoir évalué l'efficacité de son système de contrôle interne à la fin 2015; note également que cette évaluation a conclu à la bonne mise en œuvre et au bon fonctionnement des normes de contrôle interne (NCI); note cependant que la hausse conséquente du budget alloué à l'Agence fait peser un fardeau supplémentaire sur le système de contrôle interne, qui doit être amélioré; constate que l'Agence a mis à jour des possibilités d'amélioration dans huit NCI et qu'elle a mis au point une stratégie pour remédier aux lacunes du système; attend avec intérêt le prochain rapport annuel de l'Agence et des informations supplémentaires sur les améliorations de son système de contrôle interne;

Audit interne

20. note qu'en 2015, à la suite de l'audit du service «Achats et gestion des actifs», le service d'audit interne (SAI) a formulé quatre recommandations jugées «importantes»; constate que l'Agence a mis au point un plan d'action pour appliquer ces recommandations;
21. prend note des conclusions du SAI selon lesquelles il n'existait aucune recommandation en suspens jugée «critique» au 1^{er} janvier 2016; note cependant que les deux recommandations concernant la gestion des ressources humaines (jugée «très importantes») et la gestion des projets informatiques (jugée «importante») n'ont pas été appliquées conformément aux échéances fixées dans le plan d'action; constate que la mise en œuvre de ces recommandations a été retardée par l'adoption en cours des nouvelles modalités d'exécution relatives au recrutement de personnel temporaire et contractuel, ainsi que par la décision de l'Agence de mettre en œuvre la gouvernance en matière de TIC avant d'appliquer sa stratégie en matière de TIC, dans un souci de cohérence et de durabilité;

Autres commentaires

22. rappelle que, au cours des années précédentes, le nombre élevé et en constante augmentation de conventions de subvention ainsi que l'ampleur des dépenses y afférentes à vérifier par l'Agence indiquaient qu'un autre mécanisme de financement, plus efficient et plus rentable, pouvait être utilisé pour financer les activités opérationnelles de l'Agence; constate que le nouveau règlement fondateur de l'Agence a retiré le terme de «subvention» en tant qu'instrument contractuel régissant les activités opérationnelles entre l'Agence et les institutions des États membres; espère que cette modification permettra à l'Agence de rationaliser la gestion financière de ses activités opérationnelles; demande à l'Agence d'informer l'autorité de décharge de toute évolution en la matière;
23. se félicite que l'Agence ait contribué à sauver en mer plus de 250 000 personnes en 2015; se félicite de l'augmentation des capacités de recherche et de sauvetage après les événements tragiques du printemps 2015;
24. appelle de ses vœux un meilleur échange d'informations entre Frontex, les agences de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et les États membres, dans le plein respect des règles relatives à la protection des données et, en particulier, du principe de limitation de la finalité, afin d'améliorer l'efficacité des opérations conjointes subventionnées de Frontex; regrette que le véritable impact des opérations conjointes soit difficile à évaluer;
25. constate, d'après le rapport de la Cour, que la majorité des programmes opérationnels de Frontex manquent d'objectifs quantitatifs et de valeurs cibles spécifiques pour les opérations conjointes; est préoccupé par le fait que cette lacune, en plus d'une documentation insuffisante de la part des pays coopérants, risque d'entraver l'évaluation a posteriori de l'efficacité des opérations conjointes à long terme; invite Frontex à améliorer sa planification stratégique des programmes afin de fixer des objectifs stratégiques pertinents pour les activités qu'elles subventionne et de mettre en place un système efficace de suivi et d'information axé sur les résultats, assorti d'indicateurs clés de performance pertinents et mesurables;
26. note que les États participant aux opérations de surveillance des frontières ont déclaré les dépenses effectuées sur la base de fiches de déclaration de coûts, qui détaillent les dépenses fixes (l'amortissement et la maintenance), les dépenses variables (essentiellement pour le carburant) et les frais de mission (principalement des indemnités et d'autres dépenses liées à l'équipage); note également que les coûts ont été déclarés sur la base des valeurs réelles et en fonction de normes nationales, et que les divergences d'approches entre États membres participants qui en résultent donnent lieu à un système laborieux pour toutes les parties concernées; invite l'Agence à utiliser des options simplifiées en matière de coûts chaque fois que cela s'avère approprié pour éviter de telles inefficacités;
27. rappelle que, conformément à l'article 57, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/1624, l'accord de siège de l'Agence doit être conclu après obtention de l'approbation de son conseil d'administration et au plus tard le 7 avril 2017; se félicite du fait que le projet d'accord de siège ait été paraphé le 23 janvier 2017 par l'Agence et le gouvernement polonais; note également que l'accord doit être soumis au conseil d'administration de l'Agence en février 2017, ce qui devrait, s'il est adopté, permettre au directeur de l'Agence de signer l'accord avec le gouvernement polonais et ouvrir la voie à sa ratification par le Parlement polonais;
28. constate avec inquiétude un déséquilibre sensible entre les hommes et les femmes (93 % contre 7 %) dans la composition du conseil d'administration de l'Agence; note également que les deux membres de l'équipe de direction de l'Agence sont du même sexe;
29. rappelle que l'Agence devrait doter son officier aux droits fondamentaux de ressources suffisantes et du personnel nécessaire à la mise en place du mécanisme de plainte et à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de l'Agence visant à protéger les droits fondamentaux et à assurer un contrôle à cet égard;
30. accueille favorablement le soutien fourni aux autorités nationales dans les zones de crise en matière d'identification et d'enregistrement de migrants et d'activités liées aux retours et à la sécurité intérieure de l'Union; se félicite de la signature d'un accord de coopération opérationnelle avec Europol afin d'enrayer la criminalité transfrontalière et le trafic de migrants; appelle de ses vœux une coopération plus étroite et plus efficace avec Europol et d'autres agences dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.
31. renvoie, pour d'autres observations de nature horizontale accompagnant la décision de décharge, à sa résolution du 27 avril 2017 ⁽¹⁾ sur la performance, la gestion financière et le contrôle des agences.

⁽¹⁾ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2017)0155 (voir page 372 du présent Journal officiel).