RÉSOLUTION (UE) 2020/1927 DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 14 mai 2020

contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) (avant le 11 décembre 2018: Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) pour l'exercice 2018

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) pour l'exercice 2018,

— vu l'article 100 et l'annexe V de son règlement intérieur,

— vu l'avis de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0053/2020),

A. considérant que, selon son état des recettes et des dépenses ([1]), le budget définitif de l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) (ci-après dénommée «Agence») s'élevait, pour l'exercice 2018, à 205 657 227 EUR, soit une augmentation importante de 32 % par rapport à l'exercice 2017; que cette augmentation était liée aux nouvelles missions confiées à l'Agence et au renforcement de son mandat; que la majeure partie du budget de l'Agence provient du budget de l'Union ([2]);

B. considérant que la Cour des comptes (ci-après dénommée «Cour») affirme, dans son rapport sur les comptes annuels de l'Agence relatifs à l'exercice 2018 (ci-après dénommé «rapport de la Cour»), avoir obtenu des assurances raisonnables que les comptes annuels de l'Agence sont fiables et que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières;

Gestion budgétaire et financière

1. constate que les efforts de suivi du budget au cours de l'exercice 2018 se sont traduits par un taux d'exécution budgétaire de 75,18 %; observe que le faible taux d'exécution est dû aux engagements restant à liquider, principalement liés aux dépenses opérationnelles, qui sont soumises à l'adoption de leur base juridique; relève également que le taux d'exécution des crédits de paiement s'élevait à 94,08 %, soit une augmentation de 2,55 % par rapport à 2017;

2. constate que, compte tenu des retards considérables pris par la construction des nouveaux locaux de l'Agence à Strasbourg, son taux d'achèvement était de 88,17 %, selon le dernier rapport sur l'état d'avancement des travaux accepté, datant d'avril 2018, et que l'Agence protège ses intérêts financiers avec une garantie de bonne fin de 1,2 million d'euros; constate que l'Agence a déposé des mémoires en défense auprès du tribunal de première instance de Strasbourg le 15 mai 2018 et le 15 février 2019, que le tribunal de première instance n'a pas encore rendu sa décision, et que, entretemps, les discussions en vue de parvenir à un accord à l'amiable ont repris en avril 2019; invite l'Agence à informer l'autorité de décharge sans délai si un accord à l'amiable est dégagé ou, à défaut, dès que le tribunal de première instance aura rendu son jugement;

3. constate avec inquiétude que, d'après le rapport de la Cour, le taux d'exécution du budget de l'Agence a été inférieur aux prévisions en raison de l'adoption ou de l'entrée en vigueur tardives d'actes juridiques (ce sur quoi l'Agence n'a aucun contrôle), ce qui a une incidence sur l'évolution et le développement des systèmes existants et nouveaux; relève qu'en réponse, l'Agence a restitué à la Commission 74 000 000 EUR en crédits de paiement et reporté 49 000 000 EUR en crédits d'engagement, ce qui remet en question les hypothèses de planification qui

([1]) JO C 120 du 29.3.2019, p. 161.
([2]) JO C 120 du 29.3.2019, p. 163.

figurent dans les états financiers législatifs établis par la Commission; souligne que l'inscription des ressources budgétaires au budget voté de l'Agence pour les actes législatifs non encore adoptés fait peser des risques importants sur la bonne gestion financière; invite la Commission, en collaboration avec l'Agence, à améliorer l'alignement de la planification budgétaire avec le calendrier d'adoption ou entrée en vigueur des actes juridiques;

Performances

4. se félicite de la coopération soutenue de l'Agence avec d'autres agences de l'Union et du mandat étendu qui lui a été confié avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/1726 ([3]) en décembre 2018, qui est l'occasion de renforcer la coopération, de fournir des conseils proactifs ainsi qu'un soutien et une assistance supplémentaires à la Commission, aux États membres et à d'autres agences du secteur de la justice et des affaires intérieures, et de collaborer de manière plus étroite avec les organisations internationales;

5. constate la mise en place possible d'un routeur centralisé pour l'échange d'informations préalables sur les passagers et d'informations des dossiers passagers entre les États membres; constate que l'utilisation de ces informations pour contrôler les systèmes d'information à grande échelle a été proposée en tant qu'élément d'interopérabilité d'intérêt futur; prend également acte de l'étude de faisabilité connexe réalisée par la Commission entre avril 2018 et janvier 2019;

6. constate, à la lumière des observations et des commentaires émis en 2018 par l'autorité de décharge, que l'Agence gère trois systèmes d'information à grande échelle distincts et non intégrés conformément aux instruments juridiques respectifs régissant ces systèmes et que les différents calendriers de développement et les contraintes découlant de ces cadres juridiques ont entraîné la mise en place des systèmes d'information de manière séparée et non intégrée; constate que l'Agence reconnaît que cette approche n'est ni viable ni efficace d'un point de vue opérationnel ou budgétaire; se félicite que l'Agence ait lancé une initiative visant à rationaliser l'architecture et la conception du système avec l'initiative de la Commission sur l'interopérabilité en tant que principal moteur; encourage l'Agence à explorer plus avant les possibilités de mise en place de procédures communes et des systèmes partagés;

7. rappelle, au regard notamment du fait que cette agence se charge de l'interopérabilité de données sensibles, l'importance des services de gestion et de traitement des données ainsi que la nécessité d'internaliser ces services; souligne, à cet égard, l'importance de la protection et de la confidentialité de ces données ainsi que les risques potentiels associés à l'actuel système de gestion des services informatiques externes;

8. se félicite de la nouvelle structure organisationnelle mise en place par l'Agence pour renforcer les capacités nécessaires à la planification opérationnelle et au marché public correspondant, y compris pour les composantes juridiques et techniques; préconise cependant des efforts supplémentaires pour garantir le respect des règles de passation des marchés et davantage de précision dans les procédures de communication d'informations; prend acte de l'observation de la Cour selon laquelle l'Agence pourrait envisager d'utiliser la méthode de l'International Function Point Users Group, laquelle est une méthode normalisée de détermination du prix des activités de développement;

9. salue les progrès accomplis en ce qui concerne les recommandations formulées par la Cour les années précédentes; constate toutefois que l'Agence ne publie toujours pas d'avis de vacance sur le site de l'Office européen de sélection du personnel (EPSO); demande donc à l'Agence de prendre des mesures pour garantir la publication des avis de vacance sur le site internet de l'EPSO;

10. relève, en ce qui concerne les procédures de passation des marchés en ligne, que l'Agence a introduit des systèmes de facturation et d'appel d'offres électroniques pour certaines procédures, mais note que la mise en place du système de soumission électronique est encore en cours;

11. souligne qu'il importe de fournir des données ventilées par sexe afin de pouvoir analyser l'évolution de l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein du personnel de l'Agence et de ses organes directeurs;

Politique du personnel

12. s'inquiète qu'au 31 décembre 2018, seuls 89,71 % des postes du tableau des effectifs étaient pourvus, avec 122 agents temporaires engagés sur les 136 agents temporaires autorisés au titre du budget de l'Union (contre 131 postes autorisés en 2017); relève que, de surcroît, 31 agents contractuels et neuf experts nationaux détachés ont travaillé pour l'Agence en 2018; se félicite de la réponse de l'Agence selon laquelle ce taux d'exécution peut être attribué à l'adoption tardive des actes juridiques et demande instamment à l'Agence de rendre compte des progrès futurs;

13. constate avec inquiétude le déséquilibre entre les hommes et les femmes au sein du conseil d'administration (40 hommes et 6 femmes);

([3]) Règlement (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011 (JO L 295 du 21.11.2018, p. 99).

14. constate, à la lumière des observations et des commentaires émis en 2018 par l'autorité de décharge, que l'Agence reconnaît les risques non négligeables que le manque d'effectif fait peser sur la continuité de ses activités; souligne que l'Agence a demandé du personnel supplémentaire dans ses documents de programmation; reconnaît qu'une telle augmentation de l'effectif est soumise à l'approbation du Parlement et du Conseil et que l'Agence s'efforce de réduire les risques par une redéfinition de la priorité des tâches et une accélération du recrutement; souligne que la pratique actuelle consistant à recruter le personnel nécessaire pour la mise en œuvre d'un acte juridique uniquement lorsque cet acte juridique est en vigueur implique qu'il faille recourir au personnel existant pour mener les actions préparatoires à la mise en œuvre d'un tel acte juridique, ce qui revient à exploiter jusqu'à la rupture les capacités de l'équipe de base de l'Agence et, partant, à courir le risque d'affecter les performances de l'Agence dans ses activités quotidiennes; demande à la Commission d'autoriser l'anticipation de certains recrutements prévus dans la proposition d'acte juridique afin que l'Agence puisse préparer efficacement la mise en œuvre de l'acte en question;

15. constate que, selon le rapport de la Cour, dans une procédure de recrutement, le comité de sélection de l'Agence s'est écarté de l'avis de vacance publié et a appliqué une note minimale plus élevée que celle qui avait été publiée pour déterminer les candidats à inscrire sur la liste de réserve, au détriment de la transparence de la procédure; constate, à la lecture de la réponse de l'Agence, que celle-ci s'engage à utiliser un libellé plus rigoureux dans les avis de vacance qui seront publiés à l'avenir; se félicite que l'Agence ait immédiatement réajusté sa pratique pour les procédures en cours et que les lignes directrices sur les procédures de recrutement comprendront le principe selon lequel le seuil d'inscription sur la liste de réserve doit être établi au préalable; invite l'Agence à veiller à ce que les critères de sélection publiés soient respectés;

16. prend acte de l'adoption, en mars 2018, par le conseil d'administration de l'Agence, de la nouvelle structure organisationnelle en prévision de la croissance de l'Agence en raison des nouvelles tâches qui lui ont été confiées à la suite de l'adoption de nouveaux actes juridiques, ainsi que de l'effectif supplémentaire octroyé à cet égard; constate que l'effectif de l'Agence aura presque doublé d'ici fin 2020 et qu'il était prévu que la réorganisation soit pleinement opérationnelle pour fin 2019;

Passation de marchés

17. constate avec inquiétude que, selon le rapport de la Cour, deux des paiements contrôlés, effectués pour la maintenance corrective pour assurer le bon fonctionnement du système d'information Schengen («MWS»), étaient en partie irréguliers, car l'Agence a modifié un contrat spécifique en augmentant les coûts mensuels de maintenance sans modifier le contrat-cadre MWS pour prévoir cette augmentation et a par la suite étendu d'un mois et demi la durée de ce contrat spécifique après la date d'expiration du contrat-cadre MWS; souligne que le montant supplémentaire versé pour la maintenance mensuelle et le paiement de services de maintenance après la date d'expiration du contrat-cadre MWS sont en partie irréguliers; constate que, dans sa réponse, l'Agence indique que des retards sont survenus dans le lancement du nouveau contrat-cadre, que les mesures supplémentaires prises pendant la procédure d'adjudication ont donné lieu à l'obligation d'assurer la maintenance continue du système d'information Schengen, conformément aux obligations juridiques de l'Agence, et que la mise au point des listes de contrôle et des modèles pour les procédures de passation de marchés ainsi que la création des capacités nécessaires pour la planification du soutien aux activités opérationnelles et les marchés publics sous-jacents sont en cours de finalisation; invite l'Agence à veiller au respect des dispositions applicables aux marchés publics;

18. relève également que, selon le rapport de la Cour, la formule indiquée dans le cahier des charges du contrat MWS, qui servait à déterminer l'offre présentant la meilleure qualité, était différente de celle communiquée dans le document de questions et réponses fourni aux soumissionnaires, et que d'autres insuffisances concernant la qualité, l'exhaustivité et la cohérence des informations fournies ont été décelées; constate que l'Agence reconnaît la nécessité d'améliorer et de documenter les contrôles de cohérence et la comparabilité entre la planification des appels d'offres et les contrats effectivement passés afin de permettre une évaluation ex post, laquelle n'est actuellement pas déployée en tant que fonction dans le processus de passation de marchés en raison du manque de ressources humaines; invite l'Agence à renforcer les contrôles internes relatifs aux marchés publics;

19. constate avec inquiétude que, selon le rapport de la Cour, dans le cas d'un contrat pour la prestation de services de télécommunication, l'Agence a attribué un marché au seul opérateur économique qui avait soumis une offre, la valeur de ce marché s'élevant à 144 000 EUR, montant correspondant à celui publié dans l'avis de marché initial; constate cependant que l'offre financière soumise par l'opérateur s'élevait à seulement 45 700 EUR, avec pour résultat l'attribution d'un marché dont le montant est supérieur à l'offre, ce qui est contraire aux règles en matière de marchés publics; constate que, dans sa réponse, l'Agence indique que l'offre financière était conçue comme un simple scénario non contraignant aux fins de l'évaluation des offres et que les paiements mensuels réels sont fondés sur l'exécution effective des prestations en fonction des prix unitaires initialement proposés; invite l'Agence à ne pas attribuer de marchés à des prix excédant les offres des soumissionnaires;

20. constate que, selon le rapport de la Cour, l'Agence a prolongé la durée d'un contrat direct relatif à la fourniture de services de sécurité et de réception, le faisant passer de quatre à six ans, d'où une augmentation de la valeur du contrat de 73 %, ce qui n'est pas conforme aux dispositions du règlement financier, de sorte que les paiements effectués après la période initiale sont irréguliers; constate que, dans sa réponse, l'Agence indique que cette situation est due à des circonstances exceptionnelles, qui ont été communiquées en temps utile et analysées dans le registre des exceptions; prend acte du fait que des décisions ont été prises pour assurer la continuité des services de sécurité; invite l'Agence à veiller au respect des règles applicables aux marchés publics;

21. se félicite qu'à la lumière des observations et des commentaires de l'autorité de décharge relatifs au recours étendu à des prestataires extérieurs pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets informatiques, l'Agence travaille sur une stratégie d'approvisionnement visant à garantir une utilisation optimale de ses propres ressources; souligne que la Cour a constaté une tendance générale des agences au recrutement de personnel externe pour des missions de conseil en informatique; souligne que la dépendance de l'Agence à l'égard du recrutement externe dans ce domaine doit être abordée de toute urgence; prend acte que la décision d'allouer des ressources en personnel suffisantes appartient au Parlement et au Conseil en tant qu'autorité budgétaire;

22. invite instamment l'Agence à étudier des modalités de partage des ressources avec d'autres agences dont les activités sont similaires au regard des tâches qui se recoupent; incite l'Agence à commencer à chercher des moyens de partager le personnel non spécialisé dans des domaines tels que les TIC et la comptabilité, en particulier avec l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques basé à Riga et l'Agence européenne des produits chimiques basée à Helsinki;

Prévention et gestion des conflits d'intérêts et transparence

23. constate avec satisfaction qu'en novembre 2018, l'Agence a finalisé la mise en œuvre des nouvelles règles de prévention et de gestion des conflits d'intérêts pour les membres du conseil d'administration et des groupes consultatifs, lesquelles incluent la soumission annuelle de leurs déclarations d'intérêts et l'évaluation des déclarations par les présidents du conseil d'administration et des groupes consultatifs respectifs, selon le cas, avec le soutien de l'Agence; se félicite de l'adoption d'un nouveau modèle de déclaration d'intérêts, suivi de leur publication sur le site internet de l'Agence; constate que l'Agence a adopté des règles sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts pour les membres de son personnel; constate qu'en 2018, tous les membres du personnel ont soumis des déclarations d'intérêts, dans lesquelles 31 ont déclaré un intérêt (soit 20 % de l'effectif), qui ont été évaluées par leurs supérieurs hiérarchiques et que, pour trois membres du personnel (2 % de l'effectif), des mesures ont été prises pour atténuer le risque de conflit d'intérêts potentiel; regrette toutefois que le nouveau modèle de déclaration d'intérêts n'ait pas été également appliqué à l'encadrement exécutif; constate avec regret que seule une déclaration d'absence de conflit d'intérêts est disponible pour le directeur exécutif; constate qu'en juin 2018, le conseil d'administration a adopté la décision de l'Agence relative aux lignes directrices en matière de lancement d'alertes; constate que, d'après la réponse de l'Agence, la législation n'exige pas la publication des CV des membres de son conseil d'administration; souligne, à cet égard, que les agences de l'Union devraient mettre en place un modèle en matière de transparence et invite les membres du conseil d'administration à publier leurs CV sur le site internet de l'Agence;

Contrôles internes

24. constate, à la lumière des observations et des commentaires de l'autorité de décharge relatifs aux recommandations d'audit en suspens, que le taux de mise en œuvre des plans d'action lancés à la suite des diverses recommandations d'audit a affiché une tendance à la baisse en 2018 et que l'Agence a adopté et déployé le cadre de contrôle interne révisé début 2019; constate que le service d'audit interne a établi un plan d'audit stratégique pour la période 2019-2021, sur la base des résultats de l'évaluation des risques réalisée en février 2018 tant au siège de Tallinn que sur le site technique de Strasbourg, couvrant les principaux processus administratifs et opérationnels de l'Agence; invite l'Agence à informer l'autorité de décharge des résultats de la mise en œuvre des recommandations d'audit;

Autres commentaires

25. constate, à la lumière des observations et des commentaires de l'autorité de décharge relatifs aux retards dans la reconstruction du site opérationnel de l'Agence à Strasbourg et dans la construction du nouveau bâtiment du siège à Tallinn, que le projet de reconstruction du siège a été clos par le gouvernement estonien conformément au plan initial et que l'Agence s'est installée dans ses locaux définitifs en juillet 2018; constate que les travaux de reconstruction du site opérationnel à Strasbourg ont été contractuellement finalisés en juin 2018, que le retard a été attribué à des modifications de conception convenues avec l'entrepreneur, et que l'Agence travaille en étroite collaboration avec l'entrepreneur pour corriger les lacunes techniques constatées en vue de la réception des travaux;

26. demande à l'Agence de s'attacher à diffuser auprès du public les résultats de ses recherches et de s'adresser au public par l'intermédiaire des médias sociaux et d'autres médias;

27. renvoie, pour d'autres observations de nature horizontale accompagnant la décision de décharge, à sa résolution du 14 mai 2020 ([4]) sur la performance, la gestion financière et le contrôle des agences.

([4]) Textes adoptés de cette date, P9_TA(2020)0121.