



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# **Rapport sur les comptes annuels de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) relatifs à l'exercice 2019**

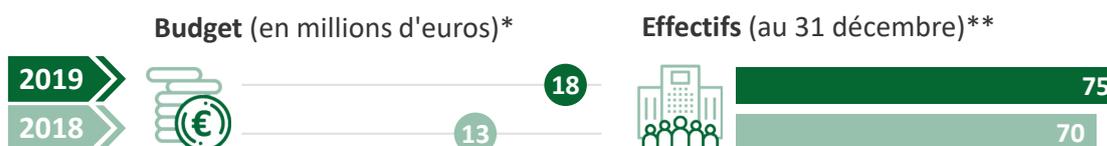
accompagné des réponses de l'Agence

# Introduction

**01** L'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ci-après «l'Agence» ou «l'ENISA»), sise à Athènes et à Héraklion<sup>1</sup>, a été créée en vertu du règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup>, lequel, après plusieurs modifications, a été remplacé par le règlement (UE) n° 2019/881<sup>3</sup>. L'Agence a pour principale mission de parvenir à un niveau commun élevé de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, y compris en aidant activement les États membres et les institutions, organes et organismes de l'Union à améliorer la cybersécurité. L'ENISA sert de point de référence pour les conseils et compétences en matière de cybersécurité pour les institutions, organes et organismes de l'Union ainsi que pour les autres parties prenantes concernées de l'Union

**02** Le *graphique 1* présente des chiffres clés relatifs à l'Agence<sup>4</sup>.

## Graphique 1 – Chiffres clés relatifs à l'Agence



\* Les chiffres relatifs au budget se fondent sur la totalité des crédits de paiement disponibles pendant l'exercice.

\*\* Les effectifs comprennent les fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels de l'UE, ainsi que les experts nationaux détachés, mais pas les travailleurs intérimaires et les consultants.

*Sources:* Comptes annuels consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2018 et comptes annuels provisoires consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2019; chiffres relatifs au personnel communiqués par l'Agence.

<sup>1</sup> Le personnel opérationnel de l'Agence a été transféré à Athènes en mars 2013.

<sup>2</sup> JO L 77 du 13.3.2004, p. 1.

<sup>3</sup> JO L 151 du 7.6.2019, p. 15.

<sup>4</sup> De plus amples informations concernant les compétences et les activités de l'Agence sont disponibles sur son site internet à l'adresse: [www.enisa.europa.eu](http://www.enisa.europa.eu).

## Informations à l'appui de la déclaration d'assurance

**03** L'approche d'audit choisie par la Cour comprend des procédures d'audit analytiques, des tests directs sur les 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, ainsi qu'une analyse des informations fournies par la direction de l'Agence.

## Déclaration d'assurance fournie par la Cour au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant

### Opinion

**04** Nous avons contrôlé:

- a) les comptes de l'Agence, constitués des états financiers<sup>5</sup> et des états sur l'exécution budgétaire<sup>6</sup> pour l'exercice clos le 31 décembre 2019,
  - b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes,
- conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

### Fiabilité des comptes

#### Opinion sur la fiabilité des comptes

**05** Nous estimons que les comptes de l'Agence pour l'exercice clos le 31 décembre 2019 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Agence au 31 décembre 2019, le résultat de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état de variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément à son règlement financier et aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission. Ces dernières sont

<sup>5</sup> Les états financiers comprennent le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net, ainsi qu'une synthèse des principales méthodes comptables et d'autres notes explicatives.

<sup>6</sup> Les états sur l'exécution budgétaire comprennent les états qui présentent sous forme agrégée la totalité des opérations budgétaires et les notes explicatives.

fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

## Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

### Recettes

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

**06** Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2019 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

### Paielements

#### Opinion sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes

**07** Nous estimons que les paiements sous-jacents aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2019 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

## Justification des opinions

**08** Nous avons conduit notre audit conformément aux normes internationales d'audit (ISA) et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes sont décrites plus en détail dans la section «Responsabilités de l'auditeur» de notre rapport. Nous sommes indépendants conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'*International Ethics Standards Board for Accountants* (code IESBA) ainsi qu'aux règles d'éthique applicables à notre audit, et nous nous sommes acquittés de nos autres responsabilités sur le plan éthique dans le respect de ces règles ainsi que du code IESBA. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer notre opinion.

## Responsabilités de la direction et des personnes en charge de la gouvernance

**09** En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier de l'Agence, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes de l'Agence sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La direction de l'Agence est également chargée de s'assurer que les activités, les opérations financières et les informations présentées dans les états financiers sont conformes aux exigences officielles qui régissent ces derniers. La direction de l'Agence est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de celle-ci.

**10** Dans le cadre de l'élaboration des comptes, la direction de l'Agence est tenue d'évaluer la capacité de l'Agence à poursuivre son exploitation. Elle doit faire connaître, le cas échéant, toute question en rapport avec la continuité d'exploitation de l'Agence et établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf dans les cas où elle a l'intention de mettre en liquidation l'entité ou de mettre fin aux activités de celle-ci, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

**11** Les personnes responsables de la gouvernance sont chargées de surveiller le processus de présentation de l'information financière de l'Agence.

## Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes et des opérations sous-jacentes

**12** Nos objectifs consistent, d'une part, à déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes de l'Agence sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières, et, d'autre part, à fournir au Parlement européen et au Conseil, ou aux autres autorités de décharge respectives, des déclarations d'assurance fondées sur notre audit, concernant la fiabilité des comptes de l'Agence ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Une assurance raisonnable correspond à un degré d'assurance élevé, mais non à une garantie que toute anomalie ou toute non-conformité significatives seront détectées lors de l'audit. Les anomalies de même que les non-conformités peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et sont considérées comme significatives si l'on peut raisonnablement

craindre que, isolément ou globalement, elles influent sur les décisions économiques prises par les utilisateurs sur la base de ces comptes.

**13** En ce qui concerne les recettes, nous vérifions les subventions versées par la Commission ou par les pays coopérants et évaluons les procédures mises en place par l'Agence pour percevoir des redevances ou d'autres revenus, le cas échéant.

**14** En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement quand les dépenses ont été exposées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements autres que les avances, une fois qu'ils ont été effectués (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Le paiement d'une avance est examiné lorsque le destinataire des fonds justifie sa bonne utilisation et que l'Agence accepte la justification en procédant à son apurement, que cela ait lieu la même année ou plus tard.

**15** En application des normes ISA et ISSAI, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique pendant toute la durée de l'audit. En outre, nous procédons de la manière suivante.

- Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des exigences du cadre juridique de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs; nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos opinions. Le risque de non-détection d'une anomalie significative procédant d'une fraude est plus élevé que celui de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction aux contrôles internes.
- Nous acquérons une connaissance des contrôles internes concernés par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées en la circonstance, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité des contrôles internes.
- Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.
- Nous nous formons un avis sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative liée à des événements ou à

des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité de l'Agence à poursuivre son exploitation. Si nous concluons à l'existence d'une incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport d'audit, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis jusqu'à la date de notre rapport d'audit. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire une entité à cesser ses activités.

- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes (y compris les informations y afférentes), et nous vérifions si les comptes reflètent les opérations et les événements sous-jacents d'une manière telle qu'ils assurent une présentation fidèle.
- Nous collectons des éléments probants suffisants et appropriés concernant les informations financières de l'Agence pour nous permettre de formuler une opinion sur les comptes et sur les opérations qui leur sont sous-jacentes. Il nous incombe de diriger, de superviser et de réaliser l'audit et nous assumons l'entière responsabilité de notre opinion d'audit.
- Le cas échéant, nous avons pris en considération les travaux d'audit réalisés par l'auditeur externe indépendant concernant les comptes de l'Agence, conformément aux dispositions de l'article 70, paragraphe 6, du règlement financier de l'UE.

Nous informons la direction, entre autres, de l'étendue et du calendrier prévus des travaux d'audit ainsi que de toute constatation d'audit importante, et notamment de toute faiblesse majeure au niveau des contrôles internes décelée au cours de notre audit. Parmi les éléments discutés avec l'Agence, nous déterminons lesquels ont revêtu la plus grande importance dans l'audit des comptes pour la période en cours et constituent, de ce fait, les éléments clés de l'audit. Nous les décrivons dans notre rapport d'audit, à moins que la loi ou la réglementation s'opposent à la publication d'informations les concernant ou que, ce qui est très rare, nous estimions devoir nous abstenir de communiquer certaines informations dans notre rapport parce qu'il y a raisonnablement lieu de craindre que les conséquences défavorables de leur divulgation soient supérieures à ses effets favorables du point de vue de l'intérêt public.

**16** Les observations ci-après ne remettent pas en cause l'opinion de la Cour.

## Observations concernant la légalité et la régularité des opérations

**17** Nous avons relevé un certain nombre de faiblesses dans les procédures de marchés publics de l'Agence que nous avons contrôlées. Dans trois des quatre cas examinés, nous avons constaté un chevauchement entre les critères de sélection et les critères d'attribution. L'absence de séparation claire entre les deux constitue une faiblesse au niveau des procédures qui expose l'Agence à un risque d'annulation de la procédure d'appel d'offres en cas de litige. En outre, dans trois des quatre cas, l'ENISA n'a pas respecté le délai fixé dans le règlement financier pour la publication de l'avis d'attribution au Journal officiel. Cette faiblesse interne met à mal la transparence de la procédure de marché<sup>7</sup>.

**18** Dans deux des quatre contrats-cadres de services que nous avons contrôlés, le critère relatif au prix avait été fondé exclusivement sur les tarifs journaliers facturés pour chaque catégorie d'experts appelés à intervenir. Aucun autre critère qualitatif ou quantitatif n'a été inclus dans le cahier des charges pour tenir compte de différents cas de figure (par exemple en ce qui concerne l'approche spécifique à appliquer et le nombre de personnes-jours par catégorie d'experts requis). Le cahier des charges ne contenant pas d'informations précises (sur la méthode de comparaison des offres financières en fonction des cas de figure), le(s) contrat(s) risque(nt) de ne pas donner lieu à la mise en œuvre la plus économique des projets correspondants.

## Observations concernant la bonne gestion financière

**19** Dans trois procédures de marchés publics examinées, nous avons constaté que l'Agence avait prévu dans le cahier des charges un critère de sélection imposant un seuil minimal pour le chiffre d'affaires annuel moyen des soumissionnaires. Ce type de critère est autorisé par le règlement financier<sup>8</sup>; le but est de s'assurer de la capacité des soumissionnaires à bien exécuter le contrat dans son intégralité, ainsi que d'éviter que les contractants ne développent une dépendance financière excessive vis-à-vis de l'Agence. Toutefois, la valeur minimale fixée par l'Agence était trop basse. Celle-ci a en

---

<sup>7</sup> Articles 38 et 163 du règlement financier et points 2.3, 2.4, 3.2 et 3.3 de l'annexe I du règlement financier.

<sup>8</sup> Annexe I, point 19.1, du règlement financier: «[...] le chiffre d'affaires annuel minimal ne dépasse pas le double de la valeur annuelle estimée du marché, sauf dans des cas dûment justifiés ayant trait à la nature de l'achat, que le pouvoir adjudicateur explique dans les documents de marché».

effet retenu pour seuil un montant fixe de 50 000 euros pour chacun des trois contrats, indépendamment de la valeur et de la portée du contrat. L'Agence n'a pas réalisé d'évaluation pour déterminer si ce montant permettait d'atténuer le risque lié à la mise en œuvre effective du contrat ainsi que le risque résultant de la dépendance financière du contractant à son égard.

**20** L'ENISA emploie des travailleurs intérimaires en renfort pour mener à bien certaines de ses tâches. Elle a conclu un contrat-cadre avec une entreprise de travail intérimaire à cette fin. En décembre 2019, elle employait, en plus de son propre personnel (75 agents), 30 travailleurs intérimaires, contre 15 en décembre 2018. Le chiffre pour 2019 (qui correspond à 29 % du total de ses effectifs) représente une augmentation substantielle par rapport à l'année précédente. Cela indique que l'Agence est devenue davantage dépendante de l'entreprise de travail intérimaire. Elle emploie des travailleurs intérimaires dans toute une série de domaines, tels que les affaires juridiques, le recrutement, la gestion des installations, les finances et les marchés publics, la sécurité et la normalisation, la sécurité opérationnelle et la gestion des ressources humaines. L'ENISA a payé environ 923 000 euros pour ces services sur l'ensemble de l'exercice (ce qui représente 5,6 % de son budget).

**21** En outre, le recours au travail intérimaire est régi par des dispositions juridiques précises. Les entreprises de travail intérimaire et les entreprises utilisatrices sont soumises à diverses obligations. En vertu de la directive 2008/104/CE et de certaines dispositions de la loi grecque n° 4052/2012 sur le travail, les travailleurs intérimaires doivent bénéficier des mêmes conditions de travail que les travailleurs employés directement. Le contrat conclu entre l'ENISA et l'entreprise de travail intérimaire ne précise pas les conditions minimales d'emploi permettant de justifier la catégorie dans laquelle le travailleur intérimaire est recruté. Les travailleurs intérimaires ne bénéficient pas non plus des mêmes prestations sociales que les employés de l'ENISA. Toutefois, étant donné qu'une affaire concernant l'application de la directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>9</sup>, et plus particulièrement le recours au travail intérimaire par les agences de l'UE, est actuellement pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour s'abstient de formuler des observations sur la régularité de l'approche de l'Agence concernant ce point jusqu'à ce que la CJUE rende un arrêt définitif dans cette affaire.

---

<sup>9</sup> JO L 327 du 5.12.2008, p. 9.

## Suivi des observations des années précédentes

**22** L'*annexe* donne une vue d'ensemble des mesures prises en réponse aux observations formulées les années précédentes par la Cour.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 22 septembre 2020.

*Par la Cour des comptes*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H. se', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne  
*Président*

## Annexe – Suivi des observations des années précédentes

Année	Observations de la Cour	Situation des mesures prises pour donner suite aux observations de la Cour (Terminée / En cours / En attente / Sans objet)
2015	L'Agence prévoit de transférer son personnel administratif à Athènes, mais son règlement fondateur dispose que le personnel administratif de l'Agence doit être basé à Héraklion.	<b>Terminée</b>
2016	L'Agence a transféré huit agents supplémentaires vers Athènes, ramenant à 14 le nombre de ses agents à Héraklion (selon l'ENISA, à la fin de 2019, ce nombre avait encore baissé, passant à sept). Il serait certainement possible de réduire les coûts administratifs si l'ensemble du personnel était regroupé dans un même lieu.	<b>Terminée</b>
2017	L'Agence publie des avis de vacance sur son propre site internet et sur les réseaux sociaux, mais pas sur le site internet de l'Office européen de sélection du personnel (EPSO).	<b>Terminée</b>
2017	L'Agence n'a pas réalisé d'analyse approfondie de l'impact du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.	<b>Terminée</b>

Année	Observations de la Cour	Situation des mesures prises pour donner suite aux observations de la Cour (Terminée / En cours / En attente / Sans objet)
2018	L'Agence ne disposait pas d'une politique en matière d'emplois sensibles qui comprendrait une liste des fonctions en cause, permettrait la tenue à jour de cette liste et définirait des mesures appropriées pour atténuer les risques liés à des intérêts particuliers. Cela n'était pas conforme à ses standards de contrôle interne. L'Agence devrait adopter et mettre en œuvre une telle politique pour les emplois sensibles.	En attente

## Réponse de l'Agence

**18.** L'ENISA remercie la Cour pour cette observation dans la mesure où celle-ci lui permet d'affiner ses processus internes et, ainsi, d'assurer encore davantage le respect de la conformité en matière de marchés publics. Plus précisément, le critère du prix a depuis lors été réévalué et l'observation de la Cour sera pleinement prise en compte dans les futurs appels d'offres concernés.

**19.** L'ENISA remercie la Cour pour cette observation: des mesures appropriées ont depuis lors été mises en œuvre, qui fixent l'exigence de chiffre d'affaires annuel moyen minimal à 100 % de la valeur annuelle estimée du contrat pour tous les futurs appels d'offres de l'Agence.

**20.** Pour exécuter pleinement son programme de travail annuel, l'ENISA a effectivement recours à du personnel intérimaire afin d'accomplir certaines de ses tâches, mais uniquement lorsqu'il s'agit de postes vacants non pourvus et de charges de travail importantes.

Afin de limiter les risques liés aux vacances de postes, l'ENISA a redéfini sa stratégie de recrutement. L'Agence a en effet publié deux avis de vacance associés, qui visent à recruter, d'une part, des agents temporaires et, d'autre part, des agents contractuels, ce qui devrait conduire à l'embauche d'un grand nombre de nouvelles recrues et ainsi répondre dans une large mesure aux besoins de personnel requis au titre du règlement sur la cybersécurité. L'Agence a par ailleurs réalisé des progrès satisfaisants en vue d'attirer un ensemble diversifié d'experts nationaux détachés, comblant ainsi davantage son retard en la matière. On peut donc s'attendre à une forte réduction de la dépendance de l'Agence à l'égard des agents intérimaires. Toutefois, il est probable que les agents intérimaires continueront de fournir des services, en particulier dans les domaines où la demande est actuellement élevée.

**21.** S'agissant des conditions d'emploi et des avantages, l'Agence a actualisé les conditions de travail de base afin de pouvoir justifier le choix de la catégorie dans laquelle le travailleur intérimaire est engagé, notamment en ajoutant au contrat une description de poste. L'ENISA a également procédé à la révision des modestes avantages extra-juridiques et des catégories de personnel qui en bénéficient, afin de garantir que les travailleurs intérimaires bénéficient des mêmes conditions de travail que les travailleurs directement employés par l'Agence.

En répondant aux recommandations de la Cour et en adoptant l'approche susmentionnée, l'Agence devrait rester un lieu de travail tout à fait attractif, atténuer

toute préoccupation juridique de ses agents intérimaires et motiver dûment sa décision de dispense de crédits en conséquence.

## **DROITS D'AUTEUR**

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

### **Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne**

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.