

FR



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

**Analyse  
panoramique**

**Analyse panoramique  
des dispositifs de l'UE  
en matière d'obligation  
de rendre compte et d'audit  
public: lacunes, doubles  
emplois et défis à relever**

**2014**

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-0958-0  
doi:10.2865/19222

© Union européenne, 2014  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

L'autorisation aux fins de l'utilisation ou de la reproduction de la figure 1 doit être demandée directement auprès du titulaire du droit d'auteur.

*Printed in Luxembourg*

Analyse  
panoramique

**Analyse panoramique  
des dispositifs de l'UE  
en matière d'obligation  
de rendre compte et d'audit  
public: lacunes, doubles  
emplois et défis à relever**

## Points

### **Sigles et acronymes**

### I – IX **Synthèse**

#### 1 – 6 **Introduction**

#### 2 – 5 **Objectif de l'analyse panoramique**

#### 6 **Structure du rapport**

### 7 – 24 **Partie I – Obligation de rendre compte et audit public**

#### 7 – 10 **Obligation de rendre compte**

#### 11 – 14 **Contribution de l'audit public à l'obligation de rendre compte**

#### 15 – 18 **Obligation de rendre compte et audit du budget de l'UE**

#### 19 – 24 **Obligation de rendre compte au-delà du budget de l'UE – contrôle des entités, des instruments, des mesures prises dans le cadre des politiques, de la mise en œuvre et des résultats**

### 25 – 149 **Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi**

#### 25 – 27 **L'appel en faveur d'un renforcement de l'obligation de rendre compte**

#### 28 – 29 **Principaux défis en matière d'obligation de rendre compte et d'audit dans l'UE**

#### 30 – 42 **1. Action coordonnée par l'UE et les États membres**

#### 34 – 36 **Coordination de la stratégie Europe 2020**

#### 37 – 38 **Coordination budgétaire et économique dans le cadre du semestre européen**

#### 39 – 42 **Instruments intergouvernementaux**

#### 43 – 65 **2. Fonds gérés en partenariat avec des tiers**

#### 45 – 50 **Partenariats externes**

#### 51 – 65 **Mobilisation de fonds du secteur privé**

#### 66 – 76 **3. UE à plusieurs vitesses et architecture politique variable**

#### 68 – 69 **Différents degrés d'intégration entre États membres dans divers domaines politiques**

#### 70 – 76 **Euro, gouvernance budgétaire et contrôle démocratique**

## Table des matières

77 – 114	<b>4. Dispositifs en matière d’obligation de rendre compte pour les institutions et les organes de l’UE</b>
78 – 82	Procédure de décharge pour les institutions et les autres organes de l’UE
83 – 86	Institutions et organes de l’UE auxquels le processus de décharge ne s’applique pas
87 – 102	Obligation de rendre compte et audit concernant la Banque centrale européenne
103 – 110	Obligation de rendre compte et audit concernant la Banque européenne d’investissement et le Fonds européen d’investissement
111 – 114	Contrôle et audit disproportionnés à l’égard des entités et des budgets plus modestes
115 – 139	<b>5. Dispositifs en matière de gestion et de contrôle financiers de l’UE</b>
116 – 117	Fiabilité des comptes
118 – 132	Légalité et régularité des opérations sous-jacentes
133	Bonne gestion financière
134 – 139	Cadre juridique régissant le budget de l’UE
140 – 149	<b>6. Incidence et résultats des politiques de l’UE</b>
142 – 147	Défis liés à la mesure de l’incidence et des résultats des opérations financées par le budget de l’UE
148 – 149	Défi posé par la mesure de l’incidence des instruments réglementaires
150 – 183	<b>Partie III – Défis posés par la réponse de l’UE à la crise financière</b>
151	<b>Chaîne des événements et des réponses de l’Union</b>
152 – 160	<b>Réglementation et surveillance du secteur financier</b>
161 – 169	<b>Mécanismes de soutien financier pour les États membres</b>
170 – 183	<b>Surveillance budgétaire et économique renforcée</b>
172	Mesures européennes renforcées en matière de coordination budgétaire et économique
173	Semestre européen
174 – 183	Statistiques et comptes nationaux fiables
184 – 186	<b>Partie IV – Conclusions et réflexions</b>
	<b>Annexe – Liste des organismes de l’UE</b>

**ABE:** Autorité bancaire européenne

**AEAPP:** Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles

**AED:** Agence européenne de défense

**AEMF:** Autorité européenne des marchés financiers

**AES:** Autorité européenne de surveillance

**AIEA:** Agence internationale de l'énergie atomique

**ANS:** Autorités nationales de surveillance

**APD:** Aide publique au développement

**BCE:** Banque centrale européenne

**BdP:** Mécanisme de soutien à la balance des paiements

**BEI:** Banque européenne d'investissement

**CCNUCC:** Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

**CdR:** Comité des régions

**CE:** Communauté européenne

**CERS:** Comité européen du risque systémique

**CESE:** Comité économique et social européen

**CFP:** Cadre financier pluriannuel

**CJUE:** Cour de justice de l'Union européenne

**CRD IV:** Directive IV sur les exigences en matière de fonds propres

**CRIS:** Système commun d'information RELEX

**ARR:** Règlement sur les exigences en matière de fonds propres

**CSC:** Cadre stratégique commun

**CSF:** Conseil de stabilité financière

**CSUE:** Centre satellitaire de l'Union européenne

**DAS:** Déclaration d'assurance

**DG DEVCO:** Direction générale du développement et de la coopération – EuropeAid

**DG ECFIN:** Direction générale des affaires économiques et financières

**EPSAS:** Normes comptables européennes pour le secteur public

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FESF:** Fonds européen de stabilité financière

**FMI:** Fonds monétaire international

**FSE:** Fonds social européen

**IC:** Instrument combiné

**ICC:** Instrument de convergence et de compétitivité

**ICN:** Institution de contrôle nationale

**IESUE:** Institut d'études de sécurité de l'Union européenne

**IPSAS:** Normes comptables internationales pour le secteur public

**ISA:** Normes internationales d'audit

**ISC:** Institution supérieure de contrôle

**ISSAI:** Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

**MES:** Mécanisme européen de stabilité

**MESF:** Mécanisme européen de stabilisation financière

**MSU:** Mécanisme de surveillance unique

**NU:** Nations unies

**OTICE:** Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires

**PDEE:** Programme de développement de l'esprit d'entreprise

**PDM:** Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

**PE:** Parlement européen

**PIB:** Produit intérieur brut

**PME:** Petites et moyennes entreprises

**PNR:** Programme national de réforme

**PPP:** Partenariat public-privé

**R & D:** Recherche et développement

**RAL:** Reste à liquider

**RF:** Règlement financier (applicable au budget général de l'Union et ses règles d'application)

**RRD:** Directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances

**SEAE:** Service européen pour l'action extérieure

**SEBC:** Système européen de banques centrales

**SESF:** Système européen de surveillance financière

**SMART:** Spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et daté

**TFUE:** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

**TI:** Technologies de l'information

**TSCG:** Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

**UE:** Union européenne

**UEM:** Union économique et monétaire

## I

Il s'agit ici de la première «analyse panoramique» réalisée par la Cour des comptes européenne. Les analyses panoramiques constituent un nouveau type de publications proposé par la Cour. Celle-ci y traite de grands thèmes en s'appuyant sur ses travaux de recherche et sur l'expérience qu'elle a acquise, thèmes en rapport avec des questions directement liées à sa mission. La présente analyse panoramique s'intéresse aux «dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public». Une deuxième analyse du même type, consacrée aux «risques pour le budget général de l'UE», sera publiée dans les mois qui viennent.

## II

La présente analyse panoramique porte sur les dispositifs relatifs à l'obligation de rendre compte et à l'audit dans le cadre des politiques, des instruments et des entités de l'Union européenne (UE), compte tenu des ressources financières publiques y afférentes et des défis à relever. À cet égard, la notion d'obligation de rendre compte fait principalement référence au contrôle démocratique (plus particulièrement parlementaire) des politiques et des activités des organes publics, tandis que celle d'audit public a trait aux audits financiers et de la performance des politiques et des fonds publics y afférents, ainsi qu'à leur lien avec l'obligation de rendre compte.

## III

La présente analyse panoramique a pour objectif de sensibiliser davantage aux défis relatifs aux dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public et de stimuler la réflexion dans ce domaine. Elle ne contient donc pas de «recommandations d'audit», mais bien des suggestions sur des questions que les décideurs politiques, les législateurs et la communauté d'audit devraient poser et traiter au niveau européen.

## IV

Le présent document se compose de quatre parties liées entre elles. La **partie I** explique comment s'articulent les notions d'obligation de rendre compte et d'audit public. Elle distingue six éléments fondamentaux pour obtenir une chaîne solide en matière d'obligation de rendre compte et d'audit. La **partie II** décrit six grands domaines posant des défis en matière d'obligation de rendre compte et d'audit au niveau de l'UE. La **partie III** traite des dispositifs en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public applicables aux nouveaux instruments européens et intergouvernementaux, qui ont vu rapidement le jour en réaction à la crise financière. Enfin, la dernière partie est consacrée aux **conclusions** de la présente analyse.

## V

Les **six éléments fondamentaux pour obtenir une chaîne solide en matière d'obligation de rendre compte et d'audit** sont:

- i) une définition claire des fonctions et des responsabilités;
- ii) une assurance de gestion concernant la réalisation des objectifs des politiques mises en œuvre (information financière et rapports sur la performance);
- iii) un contrôle démocratique couvrant tous les aspects;
- iv) un retour d'information pour permettre de prendre des mesures correctrices/d'apporter des améliorations;
- v) un mandat ambitieux en vue d'un audit externe indépendant pour vérifier les comptes, la conformité et la performance;
- vi) la mise en œuvre des recommandations d'audit et un suivi d'audit.

Ces éléments montrent comment s'établit le lien entre l'obligation de rendre compte et le rôle de l'audit public à l'appui de ce processus très étendu. Ils peuvent contribuer à l'élaboration d'une sorte de modèle pour tester de nouveaux dispositifs en matière d'obligation de rendre compte et d'audit à l'avenir.

## VI

Les **six grands domaines posant des défis en matière d'obligation de rendre compte et d'audit au niveau de l'UE** sont décrits ci-après.

- i) **Les actions coordonnées entre l'UE et les États membres** prennent la forme d'instruments fondés soit sur le cadre juridique de l'Union, soit sur des accords intergouvernementaux, voire sur une base mixte. Les structures de ce type apparaissent pour toute une série de raisons, mais s'appuient parfois sur un système fragmenté de contrôle parlementaire et d'audit public.
- ii) **Les fonds de l'UE gérés en partenariat avec d'autres instances**, comme des organisations internationales, des pays tiers et des partenaires privés, ne peuvent être soumis au processus de contrôle démocratique et d'audit de l'Union de la même manière et dans la même mesure que les dépenses directes du budget de l'UE.



Les systèmes mis en place par les partenaires eux-mêmes pour satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit doivent être suffisants et fiables pour compenser cette différence.

- iii) Certaines politiques ne sont appliquées que par un groupe d'États membres de l'UE (**Europe à plusieurs vitesses**). La zone euro est un bon exemple d'architecture politique et de système de gouvernance complexes auxquels tous les États membres ne participent pas.
- iv) **La structure institutionnelle** de l'UE comporte un nombre croissant d'organes. Les dispositifs en matière d'obligation de rendre compte et d'audit s'appliquant aux groupes d'organes de l'UE varient en fonction de l'origine de leurs recettes, par exemple. Les différences dans les dispositifs comptables, d'audit et de décharge peuvent se traduire par des disparités dans le contrôle, des lacunes et des doubles emplois.
- v) **La gestion financière et de la performance du budget de l'UE** est régie par de nombreuses dispositions en matière de contrôle parlementaire et d'audit. Des défis subsistent quant à la rationalisation des processus de gouvernance, d'obligation de rendre compte et d'audit de première ligne appliqués dans les États membres, à la fois pour les recettes et pour les dépenses, notamment celles en gestion partagée. Les contrôles de premier niveau effectués dans certains États membres restent faibles et ne permettent pas de détecter et de corriger les erreurs, en dépit de coûteux doubles emplois dans le domaine de l'audit.
- vi) **Les réalisations, l'incidence et les résultats des politiques dépendent d'instruments non budgétaires.** Le budget de l'UE n'est qu'un des éléments des ressources utilisées pour contribuer aux résultats des initiatives politiques de l'Union (le financement par le budget national des États membres et la mobilisation de fonds privés en constituent d'autres). En outre, il se pourrait que certaines politiques s'appuient uniquement sur des instruments juridiques et réglementaires. Il est nécessaire de disposer d'un système complet en matière d'audit et d'obligation de rendre compte, qui soit orienté résultats, afin de pouvoir évaluer tous ces éléments politiques de manière globale.

## VII

**La réponse de l'UE à la crise financière** a accéléré la création de nouveaux instruments européens ou intergouvernementaux accompagnés de dispositifs spécifiques en matière d'obligation de rendre compte et d'audit. Certains instruments de type intergouvernemental sont financés directement par les États membres (BCE, BEI, MES et MSU) et, bien qu'ils revêtent une importance moindre pour le budget de l'UE, ils requièrent un contrôle démocratique et un audit public complets, à l'échelon ad hoc, de plusieurs aspects: les liens entre ces instruments et le rôle et les fonctions de certains organes et institutions de l'Union, le niveau des fonds publics gérés par de tels instruments supranationaux et leur lien avec les objectifs de l'UE et les risques systémiques.

## VIII

La Cour des comptes européenne tire notamment les **conclusions générales** suivantes sur la manière d'améliorer l'obligation de rendre compte et l'audit public au niveau de l'UE.

- **Un système de contrôle plus collaboratif** (contrôle parlementaire et audit public) pourrait s'avérer nécessaire pour les instruments coordonnés ou intergouvernementaux entre l'UE et les États membres.
- Il est nécessaire de mettre en place **un ensemble plus cohérent et plus complet de dispositifs** pour couvrir l'ensemble des politiques de l'UE, des instruments et des fonds gérés par les institutions et les organes de l'Union. Les parlements et les auditeurs du secteur public doivent être en mesure d'évaluer tous les aspects d'une bonne gestion financière liés aux activités et à l'ensemble des fonds et ressources publics placés sous leur responsabilité.
- **De meilleurs systèmes de gestion et de contrôle** des activités de l'UE constituent un préalable indispensable à la transparence, à une bonne gouvernance et à l'obligation de rendre compte. Une meilleure articulation des objectifs, la mise en place de contrôles du respect des règles, une mesure plus précise des effets et des résultats, ainsi qu'une amélioration des systèmes de contrôle interne et d'établissement de rapports correspondants sont nécessaires pour renforcer l'obligation de rendre compte de l'exécution du budget de l'UE. Cet aspect doit être pris en considération par toutes les parties engagées dans la gestion et le contrôle des fonds de l'UE, en particulier par les États membres dans le cadre de leurs

responsabilités en matière de dépenses des fonds de l'Union (notamment ceux en gestion partagée).

- Il est nécessaire de **mettre l'accent sur la mesure de l'incidence et des résultats des politiques de l'UE** pour lesquelles le budget de l'UE joue un rôle relativement minime, mais qui sont régies par d'importantes dispositions réglementaires ou législatives à l'échelle de l'Union. C'est pourquoi l'obligation de rendre compte des politiques de l'UE exige des parlements, tant européen que nationaux, qu'ils prévoient un contrôle complet des instruments de l'Union. Ce contrôle peut nécessiter une coopération renforcée, qui n'existe ni dans l'actuelle architecture mise en place pour satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit de l'UE, ni dans les instruments européens fondés sur des accords intergouvernementaux.
- **Pour réduire les coûteux doubles emplois dans l'audit** des politiques et des fonds de l'UE, il convient d'étudier toute possibilité d'éviter ce phénomène, principalement en veillant à ce que les auditeurs puissent à chaque niveau se fier de manière satisfaisante aux travaux d'autres auditeurs. La Cour des comptes européenne et les autorités d'audit du secteur public dans les États membres devraient renforcer leur coopération pour atteindre cet objectif.

## IX

La présente analyse ouvre la porte à un dialogue et à l'élaboration ultérieure de possibles solutions.

## 01

En tant qu'auditeur externe indépendant de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne (la Cour) entend contribuer à la transparence de la gouvernance de l'UE et à l'obligation de rendre compte de celle-ci. Cet engagement constitue le fil conducteur des audits périodiquement effectués par la Cour dans le domaine des recettes et des dépenses de l'Union. Au lendemain de la crise financière, le moment est venu de faire le point sur les dispositifs mis en place par l'UE pour satisfaire à son obligation de rendre compte et à ses impératifs d'audit et d'examiner comment les renforcer à l'avenir.

## Objectif de l'analyse panoramique

## 02

Les analyses panoramiques sont un nouveau type de produits de la Cour. Celle-ci y traite de grands thèmes en s'appuyant sur ses travaux de recherche et sur les connaissances et l'expérience qu'elle a acquises.

## 03

La présente analyse panoramique est l'une des deux premières du genre. Elle porte sur les dispositifs mis en place par l'UE pour satisfaire à son obligation de rendre compte et à ses impératifs d'audit, tandis que la deuxième est consacrée aux risques pour la gestion financière du budget de l'UE.

## 04

Ces analyses constituent un important outil de consultation et de dialogue avec les parties prenantes de la Cour et un matériel précieux pour les futurs travaux d'audit de celle-ci. Elles permettent à la Cour de formuler des observations sur des matières qui ne sont pas, en soi, susceptibles d'être soumises à un audit, mais qui sont néanmoins importantes dans le cadre de l'obligation de rendre compte et de la mission d'audit de la Cour.

## 05

En évaluant les dispositifs actuellement en place dans l'UE pour satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit et en mettant en évidence les défis y afférents, la présente analyse panoramique vise à stimuler la réflexion et le débat sur un sujet qui revêt une réelle importance pour la légitimité démocratique du système institutionnel de l'UE. C'est la raison pour laquelle elle ne contient pas de «recommandations d'audit» spécifiques, mais bien de nombreuses suggestions sur des questions que les décideurs politiques, les législateurs et la communauté d'audit devraient poser et traiter au niveau européen.

## Structure du rapport

### 06

Le présent rapport comprend quatre parties.

- La **partie I** décrit les caractéristiques essentielles d'un cadre régissant l'obligation de rendre compte, le rôle de l'audit des finances publiques dans le renforcement de celle-ci, ainsi que les dispositifs actuellement en place au niveau de l'UE pour satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit.
- La **partie II** fait référence au débat public sur le renforcement de l'obligation de rendre compte au niveau de l'UE et met en évidence les principaux défis recensés par la Cour en matière d'obligation de rendre compte et d'audit des finances publiques, qui concernent notamment: l'action intergouvernementale menée par les États membres de l'UE; l'incidence des politiques menées par l'UE et les résultats qu'elles ont permis d'obtenir; la coopération avec les partenaires extérieurs; la mobilisation de fonds privés pour compléter les investissements publics; les nouvelles entités ou responsabilités de l'UE.
- La **partie III** décrit les défis posés par la crise financière et par la réponse que l'UE y a apportée à ce jour, en particulier pour assurer la stabilité financière, améliorer la surveillance budgétaire et économique et renforcer celle du secteur financier.
- La **partie IV** consiste en une synthèse des défis et des nécessaires réflexions pour l'avenir.

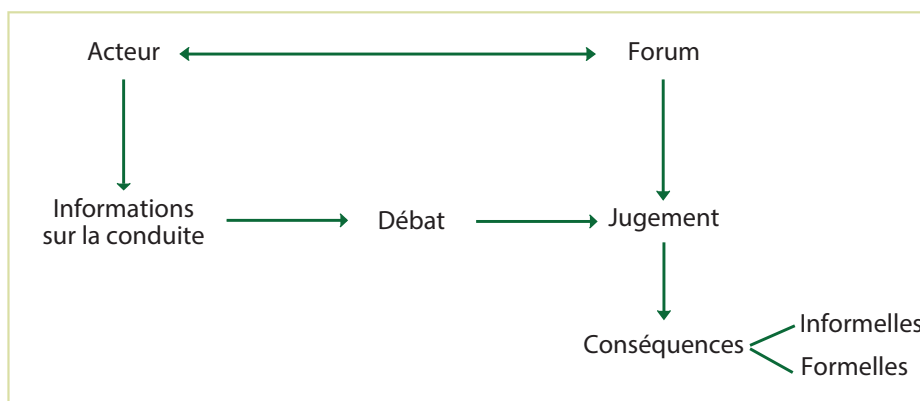
## Obligation de rendre compte

### 07

Dans un modèle d'ordre plus général (voir **figure 1**), l'obligation de rendre compte est définie comme la relation entre des «acteurs» et un «forum», où les acteurs informent le forum de leur conduite et de leur performance et où le forum est habilité à juger les acteurs et leur demande de prendre des mesures correctrices le cas échéant.

Figure 1

### L'obligation de rendre compte en tant que relation sociale: dimensions fondamentales



© Professeur Mark A. P. Bovens (voir figure 1 dans «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework», *European Law Journal*, vol. 13, n° 4, juillet 2007, p. 454).

### 08

Ce modèle est une aide pour évaluer certains défis importants relatifs aux cadres généralement mis en place pour satisfaire à l'obligation de rendre compte:

- les acteurs des institutions publiques risquent d'être confrontés à de nombreux niveaux de gouvernance et aux différents aspects de celle-ci, avec comme corollaire de multiples instances (forums) de contrôle (beaucoup de contrôleurs);
- les parlements et les autres autorités chargées du contrôle des organes publics sont confrontés à des structures exécutives multipartites ou multicouches, qui compliquent l'identification de l'entité supposée rendre compte (beaucoup d'intervenants);
- un autre défi consiste à déterminer ce dont il convient de rendre compte. Les parlements risquent de devoir choisir entre mettre l'accent sur le contrôle des intrants – en particulier des intrants financiers – et centrer leur attention sur les incidences et les résultats;
- enfin, le défi que pose l'obligation de rendre compte va plus loin que le contrôle réglementaire ou statutaire. Les entités publiques doivent gérer les relations qu'elles ont avec la population en général, mais aussi avec leurs agents, leurs principaux clients et leurs parties prenantes.

### 09

Ces questions et les problèmes qu'elles soulèvent sont plus ardues encore au niveau de l'UE. Comme le montreront les parties II et III ci-après, des difficultés surgissent dans les systèmes européens complexes d'un point de vue institutionnel, lorsque les rôles ne sont pas clairement définis ou lorsqu'il y a des lacunes ou des doubles emplois en matière de contrôle.

### 10

Dans le préambule d'une récente norme internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI 12), la reddition des comptes (ou «obligation de rendre compte» dans la présente analyse) est décrite en ces termes: «Dans une démocratie, des structures sont créées et les représentants élus ont le pouvoir d'appliquer la volonté des citoyens et d'agir en leur nom par le biais d'organes législatifs et exécutifs. L'un des risques à prendre en compte en matière d'institutions du secteur public dans une démocratie est que ce pouvoir et ces ressources soient mal gérés voire utilisés abusivement, menant à une érosion de la confiance susceptible d'affaiblir la quintessence du système démocratique. Il est donc crucial que les citoyens d'un pays soient en mesure de tenir leurs représentants responsables. Les représentants élus démocratiquement ne peuvent être tenus responsables que si eux-mêmes sont habilités à le faire vis-à-vis de ceux qui mettent leurs décisions en vigueur.»<sup>1</sup>

## Contribution de l'audit public à l'obligation de rendre compte

### 11

Les institutions de contrôle des finances publiques constituent un élément important dans le cadre de l'obligation de rendre compte. Leur objectif premier consiste à effectuer un contrôle indépendant, efficace et crédible de l'utilisation des ressources publiques<sup>2</sup>.

### 12

À cet égard, la norme ISSAI 12 définit la fonction de l'audit des finances publiques sur le plan de l'obligation de rendre compte comme suit: «La vérification des finances publiques telle que défendue par les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) est un facteur important pour créer la différence dans la vie des citoyens. Le contrôle de l'administration publique et des organes du secteur public par les ISC a un impact positif sur la confiance en la société du fait qu'il concentre les esprits des conservateurs des ressources publiques sur la bonne utilisation de ces ressources. Une telle sensibilisation constitue le pilier de valeurs recherchées et renforce les mécanismes de reddition des comptes, améliorant de fait la prise de décisions. Dès que les résultats des audits publics menés par les ISC sont publiés officiellement, les citoyens sont habilités à tenir responsables les gardiens des deniers publics. Ainsi, les ISC encouragent l'efficacité, la rentabilité et la transparence de l'administration publique. Une ISC indépendante, efficace et crédible constitue donc un élément essentiel dans un système démocratique où la reddition des comptes, la transparence et l'intégrité forment partie intégrante de la stabilité démocratique.»<sup>3</sup>

- 1 ISSAI 12: La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle – Faire une différence dans la vie des citoyens, Intosai, mars 2013, préambule, paragraphe 2.
- 2 ISSAI 1: Déclaration de Lima.
- 3 ISSAI 12: La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle – Faire une différence dans la vie des citoyens, préambule, paragraphe 1, adoptée par le XXI<sup>e</sup> Incosai en 2013.

13

La structure de gouvernance multicouche de l’UE requiert une coopération et une coordination entre l’Union et ses États membres et entre les autres niveaux de pouvoirs publics au sein des États membres. Elle exige aussi une coopération et une coordination similaires entre les parlements et les institutions de contrôle des finances publiques à tous les niveaux. Une telle coopération devrait se traduire par un contrôle complet des ressources financières publiques et inclure l’obtention d’une assurance quant à l’exactitude des comptes financiers, l’évaluation de la conformité des opérations avec les règles en vigueur et l’évaluation de la performance en ce qui concerne les résultats obtenus (économie, efficacité et efficacité).

14

La Cour distingue **six éléments fondamentaux** pour l’obligation de rendre compte et l’audit des finances publiques (voir **tableau 1**). Chacun d’entre eux représente un maillon de la chaîne, toute faiblesse au niveau de l’un des maillons risquant de compromettre l’efficacité globale.

Tableau 1

**Six éléments fondamentaux pour l’obligation de rendre compte et l’audit des finances publiques**

1	<b>Fonctions et responsabilités</b>	→	Fonctions et responsabilités attribuées à tous les organes de l’UE et autres concernés par la mise en œuvre des politiques et la gestion des fonds
2	<b>Information et établissement de rapports</b>	→	Exigences posées aux gestionnaires publics pour qu’ils fournissent suffisamment d’informations et de rapports pertinents, exacts et en temps voulu sur la mise en œuvre et les résultats aux fins de l’obligation de rendre compte
3	<b>Contrôle démocratique et audit</b>	→	Dispositifs et possibilités dans le domaine de la surveillance et du contrôle démocratiques des gestionnaires publics par les parlements
4	<b>Conséquence et retour d’information</b>	→	Mécanismes destinés à garantir la prise en considération des résultats de la surveillance et du contrôle publics dans les procédures législatives et budgétaires
5	<b>Mandat d’audit public</b>	→	Nomination d’auditeurs externes indépendants dotés des pouvoirs requis pour réaliser un large éventail d’audits publics (audits financiers, de conformité et de la performance), habilités à accéder aux informations nécessaires et tenus d’informer les parlements et le public
6	<b>Établissement de rapports d’audit et suivi</b>	→	Dispositions en matière d’information sur les résultats de l’audit des finances publiques et de suivi

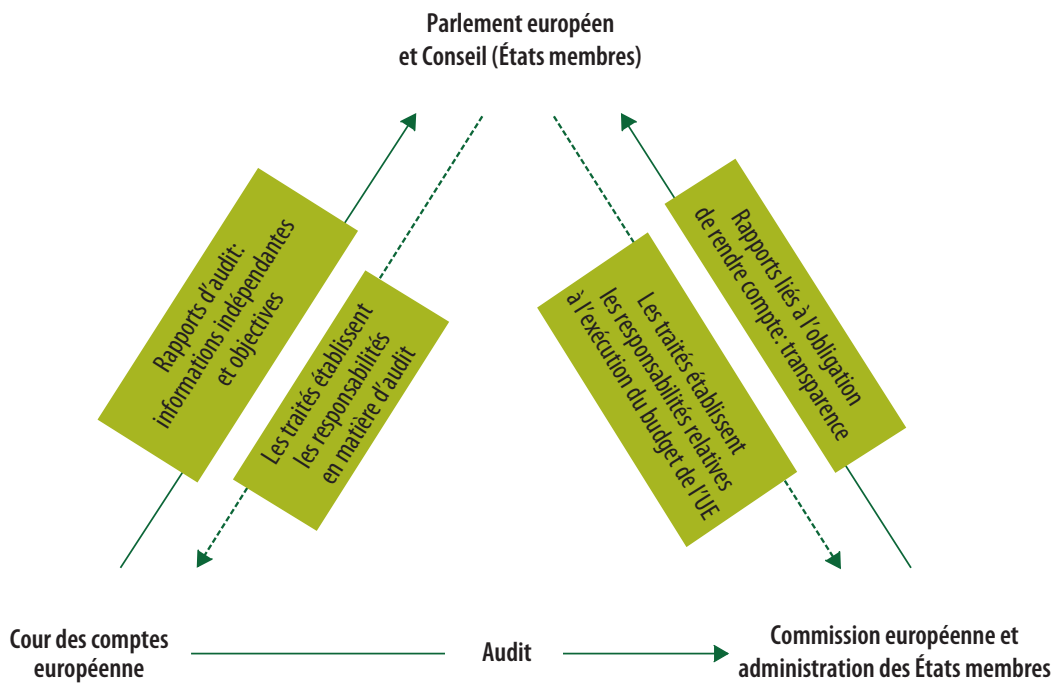
Source: Cour des comptes européenne.

Obligation de rendre compte et audit du budget de l'UE

15

Le cadre mis en place pour satisfaire à l'obligation de rendre compte de la gestion et du contrôle financier de l'UE s'appuie sur trois piliers: le Parlement européen et le Conseil, qui assurent le contrôle démocratique; la Commission et les autres organes de l'UE chargés des fonctions exécutives; la Cour des comptes européenne, qui est l'auditeur de l'Union (voir **figure 2**).

Figure 2 Cadre mis en place pour satisfaire à l'obligation de rendre compte de la gestion et du contrôle financier de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.



## 16

Le contrôle externe indépendant exercé par la Cour des comptes européenne fournit une assurance sur:

- la **fiabilité** des comptes de l'UE;
- la **légalité** et la **régularité** des recettes et dépenses sous-jacentes du budget de l'Union;
- la **bonne gestion financière** des fonds de l'UE au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

## 17

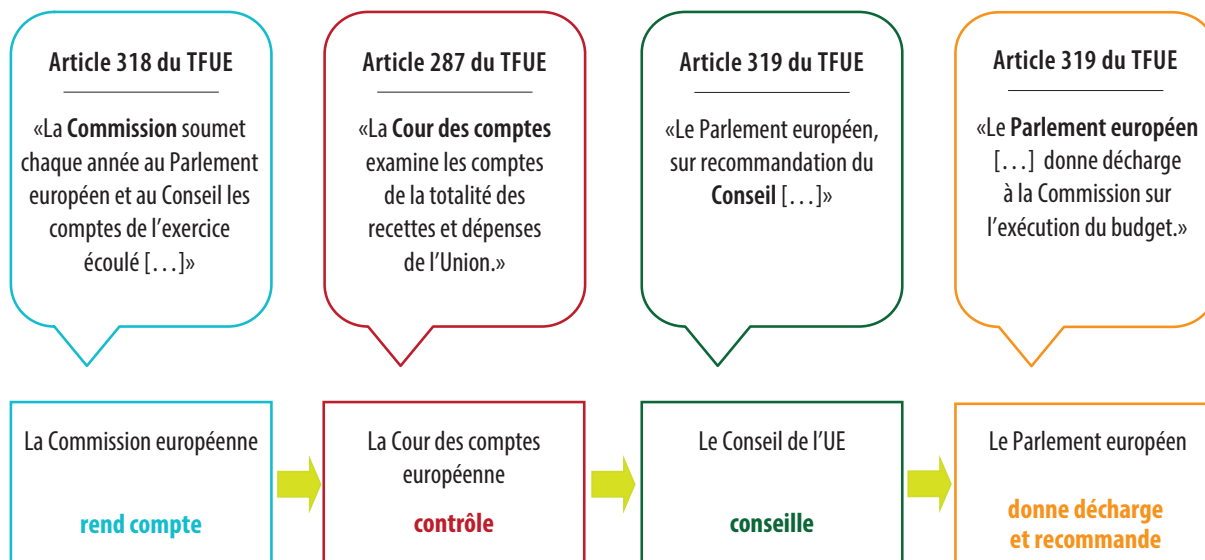
L'audit réalisé par la Cour est un maillon d'une chaîne plus longue de dispositifs mis en place dans le domaine de la gestion partagée aux fins de l'obligation de rendre compte sur le plan financier. Les audits réalisés au niveau de l'UE portent sur la vérification des comptes que la Commission soumet au Parlement européen. La Commission est elle-même tributaire du système de prises de positions et d'observations d'audit instauré au niveau des États membres. L'utilisation, par ces derniers, de fonds de l'UE fait également l'objet d'un contrôle par leur propre parlement.

## 18

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit un mécanisme spécifique pour l'obligation de rendre compte de l'exécution du budget de l'UE: la «procédure de décharge». Ce mécanisme concerne quatre institutions européennes majeures: le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour des comptes européenne (voir **figure 3**).

Figure 3

## La procédure de décharge relative au budget de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

### Obligation de rendre compte au-delà du budget de l'UE – contrôle des entités, des instruments, des mesures prises dans le cadre des politiques, de la mise en œuvre et des résultats

#### 19

L'obligation de rendre compte ne se limite pas à l'usage qui est fait de l'argent du contribuable à travers le budget de l'UE, mais elle porte également sur:

- les décisions politiques prises et les objectifs fixés;
- les résultats et les effets des politiques de l'Union;
- l'utilisation des fonds qui proviennent de sources privées ou internationales et qui sont mobilisés pour mettre en œuvre les politiques de l'Union et assurer la conformité des projets avec les stratégies de celle-ci;
- l'efficacité des réponses apportées par l'UE aux risques systémiques auxquels sont exposés les intérêts financiers de l'Union et de ses États membres.

#### 20

Il existe un certain nombre de canaux permettant de satisfaire à l'obligation de rendre compte au sens large. L'un d'entre eux n'est autre que la responsabilité démocratique, c'est-à-dire l'obligation pour la Commission européenne de rendre compte au Conseil – plus particulièrement aux représentants ministériels des États membres, eux-mêmes responsables devant leur parlement national – et au Parlement européen. La responsabilité à l'égard des citoyens de l'Union est un deuxième canal. Cela signifie que les élus doivent accepter le verdict des urnes et d'autres formes de participation démocratique aux choix publics. Tous les représentants des organismes publics ne sont pas élus, mais, qu'ils le soient ou non, ils doivent rendre compte de leurs actes pendant la durée de leur mandat. Le respect de l'état de droit est une troisième forme de responsabilité, juridique cette fois, établie par les cours de justice. La responsabilité peut également prendre une quatrième forme, qui est d'ordre administratif et financier; c'est le principal aspect auquel s'intéressent les auditeurs des finances publiques, comme la Cour des comptes européenne.

#### 21

Les autorités politiques et exécutives de l'UE assument la responsabilité politique des objectifs qu'elles fixent et des décisions qu'elles prennent. En général, les auditeurs des finances publiques, comme la Cour des comptes européenne, se gardent de mettre en doute le bien-fondé des objectifs politiques fixés dans le cadre du processus politique de l'UE. Le plus souvent, la Cour ne s'y intéresse que dans une mesure limitée, plus précisément lorsque son avis est formellement sollicité par l'une des autres institutions engagées dans le processus législatif de l'Union.

### 22

L'audit des finances publiques a notamment pour but d'examiner les effets des politiques une fois qu'elles sont mises en œuvre et de déterminer si ces effets sont bien en lien avec les objectifs affichés des politiques en cause. Toutefois, il est souvent difficile d'évaluer l'efficacité, et la tâche devient encore plus ardue lorsque ces objectifs sont vagues, voire incohérents par rapport aux intentions politiques réelles.

### 23

Par conséquent, il n'est guère évident de séparer la mise en œuvre des politiques, qui est un aspect sur lequel portent légitimement les audits de la performance, de leur bien-fondé, dimension qui devrait en principe être exclue de l'étendue de l'audit. Il est très compliqué d'évaluer l'efficacité des politiques sous l'angle de leurs effets sans tenir compte de la mesure dans laquelle la conception même de ces politiques en explique les mauvais résultats. Un certain nombre de recommandations sont formulées à cet égard dans les rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne.

### 24

Les questions évoquées plus haut sont examinées plus en détail dans les pages qui suivent, dans l'intention de mettre l'accent sur celles relatives aux dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit.

# Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

## L'appel en faveur d'un renforcement de l'obligation de rendre compte

### 25

Plusieurs années de crise financière ont considérablement écorné l'image de certains gouvernements et institutions. La qualité de la gouvernance des économies extrêmement interdépendantes de l'UE a été remise en question tout comme le rôle qu'y jouent certaines institutions de l'Union et qui, dans des conditions bien précises, a été étendu. La confiance des citoyens dans les institutions et les politiques de l'Union a fléchi au cours de cette période. À l'automne 2007, 48 % des citoyens croyaient en l'UE<sup>4</sup>. Cinq ans plus tard, au printemps 2012, le taux de confiance avait chuté à 31 %<sup>5</sup>.

### 26

S'agissant de l'utilisation de fonds publics pour répondre à la crise, la Cour des comptes européenne et les ISC des États membres ont souligné combien il importait d'appliquer de manière cohérente les principes de transparence et d'obligation de rendre compte<sup>6</sup>.

### 27

Cet appel a également été lancé par les présidents du Conseil européen, de la Commission, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2012, où ils ont défendu la vision d'une véritable union économique et monétaire fondée sur quatre éléments essentiels. Les trois premiers piliers concernent l'élaboration de cadres intégrés (l'un financier, un autre budgétaire et un troisième pour la politique économique), tandis que le quatrième met plus particulièrement en évidence la nécessité de garantir la légitimité démocratique et de satisfaire à l'obligation de rendre compte. Jusqu'à présent, les composantes du quatrième pilier ont été traitées au cas par cas pour les différents instruments politiques proposés.

- 4 Voir Eurobaromètre Standard du printemps 2007 et celui du printemps 2012, Commission européenne, direction générale de la communication (voir le lien ci-après: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_publ\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_fr.pdf)).
- 5 Lors du sondage Eurobaromètre du printemps 2012, 60 % des répondants ont déclaré ne pas faire confiance à l'UE (contre 31 % de réponses positives). Une légère amélioration a été constatée lors du sondage de l'automne 2012 (57 % d'avis négatifs contre 33 % d'opinions favorables), mais il n'empêche que dans 20 des 27 États membres de l'UE, une majorité de citoyens continuait à ne pas faire confiance à l'UE.
- 6 Voir la déclaration du comité de contact des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne, intitulée «Importance de dispositions appropriées en matière d'audit et d'obligation de rendre compte dans l'Union économique et monétaire et dans la gouvernance économique de l'UE», 2013 ([www.contactcommittee.eu](http://www.contactcommittee.eu)).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Principaux défis en matière d'obligation de rendre compte et d'audit dans l'UE

#### 28

Dans sa réflexion sur l'appel en faveur d'un renforcement de l'obligation de rendre compte, la Cour des comptes européenne a recensé un certain nombre de défis spécifiques (voir **tableau 2**).

Tableau 2

#### Six domaines caractérisés par des défis en matière d'obligation de rendre compte et d'audit

	Domaines	Nature du défi	Points
1	Actions coordonnées UE-États membres →	Garantir un contrôle public et un audit coordonnés au niveau de l'UE et au niveau national pour les actions coordonnées	30-42
2	Fonds gérés en partenariat avec des tiers →	Rendre compte de l'utilisation des fonds gérés en partenariat avec des tiers (partenaires externes ou privés); satisfaire aux attentes du public et des autres parties prenantes engagées dans les partenariats, en matière de transparence et d'obligation de rendre compte	43-65
3	Architecture politique variable/UE à plusieurs vitesses →	Procéder au contrôle démocratique et à un audit complet des finances publiques pour des groupes d'États membres et de pays tiers participant à des actions relevant de différents domaines ou instruments politiques	66-76
4	Organisation de l'UE (institutions et organes) →	Garantir une surveillance efficiente et efficace ainsi que l'audit de l'ensemble des institutions et organes de l'UE	77-114
5	Gestion financière et de la performance →	Renforcer l'obligation de rendre compte de la qualité globale de la gestion financière et de la performance de l'UE	115-139
6	Incidence et résultats de la politique menée →	Suivre et évaluer l'incidence et les résultats de la politique de l'UE	140-149

Source: Cour des comptes européenne.

#### 29

Les sections de la **partie II** passent ces différents domaines en revue de manière plus détaillée.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 1. Action coordonnée par l'UE et les États membres

#### 30

Dans la plupart des domaines politiques couverts par le traité de l'UE, les compétences sont partagées entre l'UE et ses États membres. Ainsi, plusieurs politiques de l'UE sont largement tributaires des ressources budgétaires des États membres (le budget de l'UE représente moins de 1 % du PIB de l'Union pour 49 % du PIB de celle-ci dépensés par les administrations publiques en 2013<sup>7</sup>); la réalisation des grands objectifs du traité par la mise en œuvre de stratégies ad hoc (Europe 2020, par exemple) dépend essentiellement d'actions menées par les États membres et financées sur leurs budgets nationaux; les nouveaux dispositifs de l'UE en matière de coordination budgétaire et économique couvrent l'ensemble des dépenses publiques dans l'Union, mais toutes les actions dans ce domaine relèvent d'un système complexe de coopération. En l'occurrence, la réalisation des objectifs communs passe nécessairement par une action coordonnée au niveau de l'UE.

#### 31

Il en résulte des chaînes parallèles de responsabilité. La Commission doit rendre compte au Parlement européen et au Conseil des mesures de coordination lui incombant et peut faire l'objet d'un audit de la part de la Cour des comptes européenne<sup>8</sup>. Les autorités nationales sont responsables, devant leurs parlements respectifs, des actions entreprises dans le cadre du droit national ainsi que de l'exécution des budgets nationaux. Elles peuvent faire l'objet d'un audit de la part de leur institution supérieure de contrôle.

#### 32

La difficulté réside dans le fait que les responsabilités en matière d'obligation de rendre compte de la plupart des actions coordonnées sont partagées, en l'occurrence entre les parlements respectifs des États membres et les autorités d'audit. En outre, l'Union rencontre des difficultés pour coordonner l'audit et le contrôle parlementaire lorsque l'action politique vise à contrer le risque systémique supranational, mais que l'intervention politique se déroule au niveau des États membres.

#### 33

Pour qu'une vue d'ensemble des finances publiques ainsi que des résultats et de l'incidence des politiques coordonnées entre les États membres et l'UE puisse être fournie, il faut également que la coordination et la coopération entre toutes les ISC et tous les Parlements soient assurées. La coordination requise va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour l'audit du budget de l'UE.

- 7 Données d'Eurostat sur les dépenses totales des administrations publiques, en pourcentage du PIB (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tec00023>).
- 8 Que la Commission européenne dépense les fonds directement ou indirectement (via les États membres), ces dépenses sont soumises à un audit par la Cour des comptes européenne.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Coordination de la stratégie Europe 2020

#### 34

La stratégie Europe 2020 comporte de nombreux exemples d'actions coordonnées. Comme le fait observer la Commission, la réussite de cette stratégie est indissociablement liée à la capacité des États membres de l'UE à jouer leur rôle dans la mise en œuvre des réformes nécessaires au niveau national pour stimuler la croissance et la coopération dans les sept initiatives phares<sup>9</sup>.

#### 35

Le cadre de gouvernance mis en place pour la stratégie Europe 2020<sup>10</sup> précise que:

- la direction politique relève de la responsabilité du Conseil européen;
- la Commission propose la stratégie, assure le suivi de la mise en œuvre et rédige un rapport sur les progrès enregistrés;
- les États membres sont invités à produire deux rapports annuels, où ils expliquent ce qu'ils font pour se rapprocher de leurs objectifs nationaux dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Ces deux documents doivent être intégrés complètement dans la procédure budgétaire nationale et dans le semestre européen, qui avait été introduit pour améliorer la coordination des politiques dans l'ensemble de l'UE.

#### 36

En vertu des dispositifs mis en place pour la gouvernance, le Parlement européen est tenu de participer au dialogue menant aux décisions finalement adoptées par le Conseil et d'encourager le débat entre les parlements nationaux et en leur sein. Toutefois, la stratégie ne prévoit pas explicitement la surveillance, par chaque parlement, de sa mise en œuvre et des résultats obtenus, pas plus qu'un audit coordonné des finances publiques entre l'UE et les États membres.

### Coordination budgétaire et économique dans le cadre du semestre européen

#### 37

Le semestre européen vise à rationaliser les processus nationaux et européens de coordination budgétaire et économique et implique un calendrier annuel strict pour la collecte, l'analyse et l'évaluation d'un large éventail d'indicateurs économiques. La **partie III** (voir points 174 à 176 et **figure 7**) expose en détail les implications de ce renforcement du rôle de coordination au niveau de l'Union.

9 COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010, «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», synthèse, paragraphes 2 et 7, p. 5 et 6.

10 COM(2010) 2020 final, synthèse, section 5.2, p. 32 et 33.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 38

L'efficacité du cadre de surveillance dépend de la performance de différents intervenants: le Conseil est compétent pour les décisions en matière de coordination et de gouvernance économiques; la Commission est chargée des fonctions de coordination et de surveillance. En outre, tous les règlements disposent que des informations doivent être communiquées au Parlement européen en vue du dialogue relatif aux différentes constatations et recommandations.

### Instruments intergouvernementaux

### 39

De même, certaines mesures prises en réaction à la crise économique et financière requièrent, de la part des États membres, une action coordonnée régie par des accords intergouvernementaux ou des traités. La **partie III** présente une analyse plus complète des implications en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public des mesures prises par l'UE pour réagir à la crise économique et financière.

### 40

Dans son «Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie»<sup>11</sup> de 2012, la Commission a qualifié la légitimité démocratique de pierre angulaire d'une véritable union économique et monétaire (UEM) et précisé qu'elle doit reposer sur deux principes fondamentaux:

- premièrement, il convient de placer la responsabilité à l'échelon où la décision d'exécution est prise, tout en tenant dûment compte de l'échelon où la décision a des incidences;
- deuxièmement, dans le cadre du développement de l'UEM et de l'intégration européenne en général, la légitimité démocratique doit toujours être à la mesure de la souveraineté transférée des États membres vers l'UE.

### 41

S'agissant du deuxième principe, le recours ou non à des mécanismes intergouvernementaux en dehors du cadre des dispositifs mis en place par l'UE pour satisfaire à l'obligation de rendre compte est un choix politique et juridique à faire en fonction des circonstances. Toutefois, un usage massif de l'action intergouvernementale pourrait soulever des questions de responsabilité et de gouvernance auxquelles il faudrait répondre tôt ou tard.

### 42

La Commission a recommandé que les instruments destinés à la gouvernance de l'UEM soient à l'avenir conçus dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE, lequel prévoit, entre autres, un contrôle par le Parlement européen.

11 COM(2012) 777 final/2 du 30 novembre 2012.



## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 2. Fonds gérés en partenariat avec des tiers

#### 43

Dans divers domaines politiques, les objectifs de l'UE ne peuvent être atteints que si les institutions de l'Union travaillent en partenariat avec des tiers, qu'il s'agisse de partenariats externes (par exemple avec des pays tiers ou des organisations internationales) ou de partenariats avec le secteur privé. En l'occurrence, l'obligation de rendre compte se fonde sur un audit externe, la structure de gouvernance des entités partenaires, ainsi que les propres dispositifs de l'UE en matière d'audit et d'obligation de rendre compte.

#### 44

Pour éviter les doubles emplois et les lacunes, les partenaires devraient pouvoir s'appuyer sur un système d'audit unique. Cela signifie que les systèmes d'audit et d'établissement de rapports doivent être satisfaisants et fiables. Une sensibilisation accrue des partenaires et une meilleure vérification de leurs propres systèmes d'audit interne et externe peuvent y pourvoir. Les sections ci-après donnent quelques exemples de situations où ces défis sont réels.

### Partenariats externes

#### 45

L'UE, par exemple, est engagée dans un certain nombre de partenariats avec les autorités de pays tiers et/ou des organisations internationales (comme les Nations unies ou la Banque mondiale). C'est souvent le cas lorsque l'UE et ses États membres doivent contribuer à des actions pour faire face à des enjeux mondiaux, à l'instar des Nations unies avec leurs objectifs du Millénaire pour le développement, leur action en matière de changement climatique ou leur lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Les partenariats entraînent soit un financement par l'UE, soit des actions conjointes auxquelles participent des organes de l'UE.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 46

La Commission reconnaît que garantir la transparence et l'obligation de rendre compte des actions menées avec des partenaires peut représenter un défi majeur<sup>12</sup>. Les audits de la performance réalisés par la Cour des comptes européenne et relatifs à l'aide que l'UE octroie par l'intermédiaire des organisations des Nations unies ont également permis de recenser un certain nombre de défis à relever (voir **encadré 1**).

### 47

Si l'UE choisit de collaborer avec des partenaires et de se fier à leurs systèmes de contrôle et d'information, elle doit défendre et garantir un degré élevé de transparence et de responsabilité.

### 48

L'UE utilise l'**appui budgétaire** pour venir en aide à plus de 70 pays. Il consiste en un transfert de fonds qu'il incombe aux systèmes de gestion des finances publiques de programmer et de gérer. Lorsqu'elle fournit un appui budgétaire, la Commission doit respecter des conditions particulières et apporter la preuve que l'État bénéficiaire satisfait aux conditions générales d'éligibilité.

### 49

S'il s'agit d'**actions relevant de plusieurs donateurs** et coordonnées par les Nations unies ou la Banque mondiale, les fonds des donateurs sont regroupés sans affectation particulière. Le cas échéant, la Commission doit s'en remettre aux systèmes de contrôle financier des Nations unies<sup>13</sup>.

12 Par exemple: SEC(2010) 409 final du 1<sup>er</sup> avril 2010, *Innovative Financing at a global level* (Le financement innovant au niveau mondial), section 2.5, p. 14, dans le contexte de la coopération pour un financement innovant, et COM(2011) 218 final du 19 avril 2011, «Renforcer la responsabilité de l'UE en matière de financement du développement en vue de l'évaluation par les pairs de l'aide publique au développement», point 3.1.3, p. 7 et 8, dans le contexte du financement relatif au changement climatique.

13 Les paiements effectués en 2012 au titre du budget général en faveur d'organisations internationales ont représenté 1,4 milliard d'euros, dont plus de la moitié a été exécutée dans le cadre de projets multidonateurs. Rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2012, point 7.6, note de bas de page 3.

#### Encadré 1

### Suivi insuffisant de la mise en œuvre et de l'obtention de résultats par les Nations unies

Dans son rapport spécial n° 15/2009, la Cour faisait observer que:

- bien que la Commission vérifie les systèmes de gestion financière de ses partenaires des Nations unies (l'analyse des quatre piliers), elle dépend des rapports des Nations unies pour confirmer le fonctionnement des systèmes de contrôle et la réalisation des objectifs. Au moment de l'audit, la Commission n'avait pas encore réussi à obtenir des informations adéquates à ce sujet de la part des Nations unies (synthèse, point IV);
- le groupe d'auditeurs externes des Nations unies ne fournit pas à la Commission des preuves satisfaisantes du bon fonctionnement des procédures de contrôle financier, et la Cour des comptes européenne a rencontré des difficultés lors du contrôle de l'utilisation des fonds de l'UE qui ont transité par les Nations unies (synthèse, point V).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 50

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2012, la Cour a relevé des difficultés dans deux domaines en particulier: l'appui budgétaire et les projets multidonateurs.

- S'agissant de l'appui budgétaire, l'audit de régularité opéré par la Cour ne peut aller au-delà de la phase où l'aide est versée au pays partenaire. La bonne utilisation de ces fonds est ensuite tributaire des dispositifs mis en place par le pays bénéficiaire en matière d'obligation de rendre compte et d'audit<sup>14</sup>.
- S'agissant des dépenses de l'UE consenties au titre de l'appui budgétaire, d'actions multidonateurs et d'instruments de coopération similaires, les risques pour la régularité sont élevés, en raison de la complexité du système de règles et de procédures (dont celles en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés). Toutefois, la nature de ces instruments et les conditions de paiement limitent le risque que ces opérations soient affectées par des erreurs telles qu'elles sont définies aux fins de l'audit de régularité opéré par la Cour des comptes européenne<sup>15</sup>.

### Mobilisation de fonds du secteur privé

### 51

Un certain nombre d'activités de l'UE font appel, directement ou indirectement, à des financements privés. Il s'agit, entre autres, des activités de crédit (prêts et emprunts) des organes de l'UE, comme la BEI, ainsi que de l'utilisation du budget de l'UE comme levier pour mobiliser des investissements du secteur privé, qui semble appelée à se renforcer. La stratégie Europe 2020 insiste sur le fait qu'investir dans la croissance nécessitera la mobilisation de fonds privés et que «l'Europe doit également faire tout son possible pour mobiliser ses moyens financiers et explorer de nouvelles voies en matière d'association de fonds privés et publics et de création d'instruments innovants pour financer les investissements nécessaires [...]»<sup>16</sup>. Le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020 met également et fortement l'accent sur le rôle du secteur privé dans la mobilisation des investissements et sur celui des instruments financiers dans l'amplification de l'impact potentiel du budget de l'UE<sup>17</sup>.

### 52

En vertu du nouveau règlement financier<sup>18</sup>, l'UE peut collaborer avec le secteur privé dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) en vue d'obtenir des moyens supplémentaires pour financer les activités de l'Union et pour mettre en œuvre ses projets. La nécessité de garantir un degré approprié de transparence et de responsabilité en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics fait partie des obstacles rencontrés par ces instruments. De plus, il faut aussi mesurer la performance de ceux-ci au regard des objectifs des activités financées.

14 Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne, points 7.6 à 7.8.

15 Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne, points 7.5 et 7.6.

16 COM(2010) 2020 final, p. 25.

17 COM(2011) 500 final du 28 juin 2011, «Un budget pour la stratégie Europe 2020», partie I, p. 11.

18 Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1), et règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 53

Les fonds de l'UE utilisés dans le cadre des instruments financiers et des PPP font l'objet d'un audit par la Cour des comptes européenne et d'un contrôle par le Parlement, dans le cadre de la procédure générale de décharge. Toutefois, de par leur nature même, ces instruments présentent des défis en matière de gouvernance, d'audit et de contrôle parlementaire, comme cela est expliqué dans les sections ci-après.

### 54

Les **instruments financiers** peuvent prendre la forme d'instruments de capital/capital-risque ou de dette (crédits, garanties ou partage des risques avec des institutions financières afin d'optimiser l'incidence potentielle du financement européen) dans le but de pallier une défaillance du marché ou des situations d'investissement non optimales, ou d'obtenir un effet de levier du financement de l'UE. Ils peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'une gestion centralisée (directe ou indirecte) ou partagée avec les États membres (on parle alors en général d'instruments d'ingénierie financière).

### 55

S'agissant des instruments financiers en gestion indirecte<sup>19</sup>, la Commission est chargée de fixer les objectifs politiques et les orientations stratégiques pour l'utilisation des fonds gérés au niveau central. Elle participe également aux structures de gouvernance de ces instruments. C'est également elle qui est responsable en dernier ressort de l'utilisation des fonds de l'UE.

### 56

La Commission a constaté des insuffisances dans les dispositifs mis en place pour satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit et relatifs aux instruments financiers relevant du CFP précédent (période 2007-2013)<sup>20</sup>. La Cour des comptes européenne a également décelé plusieurs difficultés, notamment en ce qui concerne les instruments d'ingénierie financière en gestion partagée avec les États membres (voir **encadré 2**).

### 57

Les règles nouvellement adoptées concernant les instruments financiers<sup>21</sup> et applicables dans le nouveau CFP visent à garantir la cohérence des règles, des pratiques de gestion, du contrôle et des exigences en matière d'établissement de rapports pour tous les instruments financiers. En outre, la Commission établira chaque année un rapport sur la performance de tous les instruments financiers et le présentera au Parlement européen et au Conseil<sup>22</sup>.

19 En vertu de l'article 58, paragraphe 1, point c), et de l'article 139, paragraphe 4, du règlement financier applicable au budget général de l'Union, la Commission européenne peut confier la mise en œuvre des instruments financiers «(ii) à des organisations internationales et à leurs agences; iii) à la BEI et au Fonds européen d'investissement; [...] v) à des organismes de droit public; vi) à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes». Ces entités «peuvent en outre confier, sous leur responsabilité [...] une partie de ladite mise en œuvre à des intermédiaires financiers [...]»

20 Commission européenne (2011), «Un cadre pour la prochaine génération d'instruments financiers innovants – Plateformes des instruments de capital et de dette de l'UE», COM(2011) 662 final.

21 Titre VIII (articles 139 et 140) du règlement financier [règlement (UE) n° 966/2012].

22 Article 140, paragraphe 8, du règlement financier.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Encadré 2

#### Exemples d'insuffisances dans la chaîne actuelle en matière d'obligation de rendre compte et d'audit des instruments financiers

La Cour des comptes européenne a mis en évidence les principales faiblesses suivantes<sup>23</sup>:

- déficiences des dispositions en matière d'effet de levier et de caractère renouvelable des fonds;
- possibilité d'affecter des crédits excessifs aux instruments financiers;
- possibilité de recourir de manière injustifiée au traitement préférentiel du secteur privé;
- manque de clarté des conditions d'éligibilité en matière de fonds de roulement.

Ces instruments financiers présentent des risques et posent des problèmes, par exemple en ce qui concerne la comptabilisation ou l'utilisation des fonds de l'UE, la surveillance de ceux-ci, la propriété des instruments financiers et la capacité des services de la Commission à gérer ces derniers.

La Cour des comptes européenne a également mis au jour des faiblesses importantes dans le cadre réglementaire.

<sup>23</sup> Avis n° 7/2011.

### 58

Afin de respecter les dispositions du nouveau règlement financier, la Commission a procédé à la signature d'accords-cadres financiers et administratifs (ACFA) avec la BEI et le FEI. Ces accords définissent les modalités d'information opérationnelle et financière, ainsi que les exigences en matière d'audit<sup>24</sup> pour les instruments financiers gérés au niveau central à mettre en place pour la période 2014-2020 et à confier à la BEI et au FEI.

### 59

S'agissant des instruments financiers en gestion partagée, le règlement portant dispositions communes (RDC)<sup>25</sup> définit les types d'instruments et les modes d'exécution, ainsi que les exigences en matière d'information. Il établit des règles normalisées pour les instruments financiers afin de garantir un compte rendu et un suivi cohérents des réalisations politiques dans l'ensemble des États membres.

### 60

Il est encore trop tôt pour savoir si la mise en œuvre de ces nouvelles règles suffira à remédier à toutes les insuffisances.

<sup>24</sup> L'ACFA impose qu'un auditeur externe indépendant fournisse une assurance sur les états financiers des instruments et atteste que les systèmes de contrôle de ceux-ci fonctionnent correctement et que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières.

<sup>25</sup> Titre IV du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320) («règlement portant dispositions communes»).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 61

Les **partenariats public-privé** (PPP) sont des formes de coopération entre autorités publiques et secteur privé. Les PPP traditionnels sont en principe mis en place dans les États membres pour fournir des infrastructures ou assurer des services publics et sont généralement régis par le droit privé. Ils visent à rendre les services publics plus efficaces en partageant les risques et en tirant parti de l'expertise du secteur privé.

### 62

Les PPP sont de plusieurs types, dont: «construction-propriété-exploitation» (CPE), sans transfert d'actifs au secteur public; «achat-construction-exploitation» (ACE), caractérisé par la vente de biens publics au PPP pour fournir et améliorer le service; «construction-exploitation-transfert» (CET), qui prévoit la construction, l'exploitation et le transfert au terme d'un délai précis; et «conception-construction-financement-exploitation» (CCFE), qui est similaire au type CET.

### 63

À l'échelon de l'Union, soit les PPP sont mis en place pour gérer certains fonds de l'UE (comme les entreprises communes créées principalement à des fins de recherche), soit ils sont eux-mêmes les bénéficiaires de fonds de l'UE. Ils constituent par définition une forme de marché public régi par les règles de l'UE en la matière. Ces partenariats doivent être compatibles avec les règles de l'UE relatives au fonctionnement du marché intérieur, le pacte de stabilité et de croissance, la législation de l'Union dans le domaine des marchés publics et des concessions, ainsi que les règles en matière de concurrence.

### 64

Les **instruments combinés** mêlent différents types d'aide pour les actions extérieures, parmi lesquels les bonifications d'intérêts, l'assistance technique, les subventions directes, la garantie de prêts et les enveloppes «capitales à risque». Ils sont principalement mis en œuvre par la Banque européenne d'investissement (BEI). À plusieurs occasions, le Parlement a lancé un appel en faveur d'une information plus abondante et de meilleure qualité dans le cadre du FED ou au niveau de la Commission et de la BEI (voir point 107).

### 65

L'obligation de rendre compte des PPP et des instruments combinés dépend des dispositifs applicables aux intermédiaires chargés de gérer ces instruments, ainsi que des dispositifs spécifiques mis en place au niveau de chaque instrument. Les aspects liés à l'obligation de rendre compte et à l'audit pour des intermédiaires comme la BEI et le FEI sont analysés plus loin (voir points 103 à 110). Quant à l'obligation de rendre compte au niveau de l'instrument, elle nécessiterait une analyse au cas par cas.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 3. UE à plusieurs vitesses et architecture politique variable

#### 66

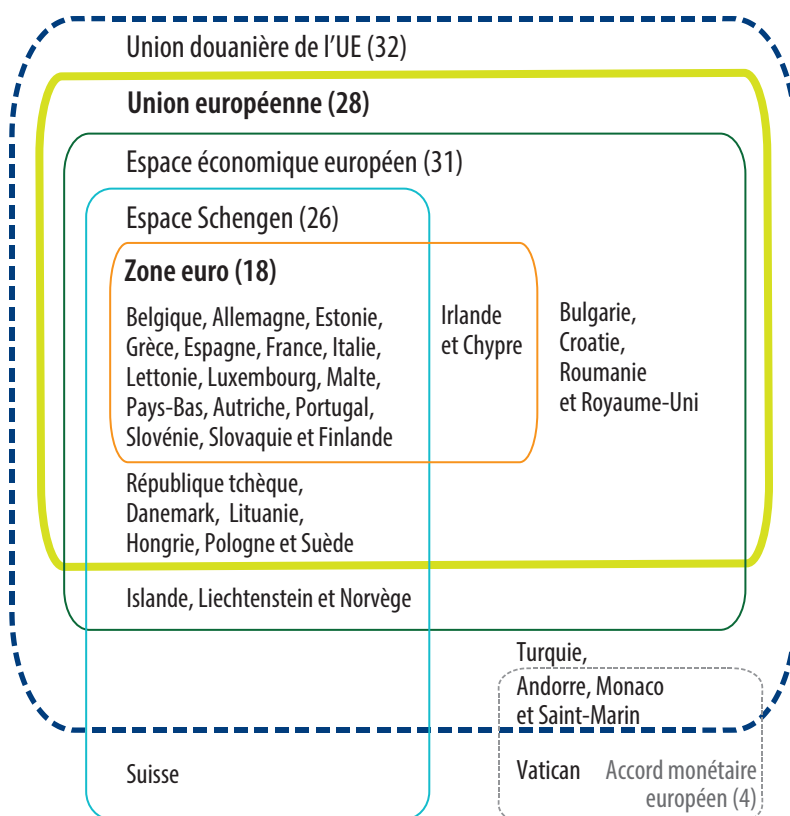
Le renforcement de l'intégration au sein de l'UE et dans le contexte économique et politique européen élargi continue sous plusieurs formes, mais tous les États membres ne sont pas en mesure de suivre le même rythme ou ne le souhaitent pas. C'est pourquoi certaines initiatives ne progressent qu'avec un petit groupe d'États membres et/ou de pays tiers participants. Il en résulte une «Europe à plusieurs vitesses» (voir **figure 4**).

#### 67

La zone euro en est un bel exemple: il s'agit d'un groupe d'États membres qui ont adopté un système politique particulier avant d'autres États membres ou en marge de ceux-ci. Cela s'est traduit par une architecture politique complexe, la mise en place de dispositifs de gouvernance et l'émergence de questions concernant le contrôle parlementaire et l'audit.

Figure 4

### Union à plusieurs vitesses et coopération avec des pays tiers



Source: Cour des comptes européenne.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Différents degrés d'intégration entre États membres dans divers domaines politiques

#### 68

L'UE comptant toujours plus d'États membres, il est devenu difficile d'obtenir l'unanimité sur les différentes initiatives politiques, de sorte que le risque de voir certains pays progresser à un rythme différent des autres est de plus en plus important. La multiplication des groupes peut être due aux éléments ci-après.

- **Dérogation:** autorisation donnée à un État membre de mettre en œuvre ou non certaines politiques de l'UE<sup>26</sup>.
- **Coopération renforcée:** un groupe de pays pourraient convenir de s'engager dans une coopération plus étroite sur certains thèmes politiques spécifiques [par exemple le brevet de l'UE<sup>27</sup>, la loi applicable au divorce<sup>28</sup> et la proposition de taxe sur les transactions financières (TTF)<sup>29</sup>].
- **Traités connexes:** plusieurs traités ont été signés en dehors du cadre juridique de l'UE par un groupe d'États membres de l'Union. Ainsi, le traité de Schengen a vu le jour de cette manière en 1985, bien qu'il ait ensuite été intégré dans le droit de l'UE par le traité d'Amsterdam. Autres exemples: le Mécanisme européen de stabilité, le traité de Prüm, le pacte de stabilité et la juridiction unifiée du brevet.
- **Vérification et suspension:** sur la base des références pour l'adoption de certains critères ou conditions au niveau de l'UE. Le mécanisme de coopération et de vérification est une mesure de sauvegarde qui peut être invoquée par la Commission lorsqu'un nouvel État membre n'a pas respecté les engagements pris lors des négociations d'adhésion dans les domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ou de la politique du marché intérieur.
- **Méthode ouverte de coopération:** méthode de gouvernance de l'UE fondée sur la coopération volontaire des États membres et s'appuyant sur la législation non contraignante, comme les lignes directrices et les indicateurs, les références (*benchmarks*) et les meilleures pratiques (par exemple le pacte pour l'euro plus).

#### 69

Comme le montre bien la **figure 4**, il existe également des politiques auxquelles participent plusieurs groupes de pays tiers. Une architecture politique et de gouvernance complexe a été mise en place dans un environnement à plusieurs vitesses, où des initiatives prises dans un certain nombre de domaines politiques ne s'appliquent qu'à un groupe d'États membres de l'UE. Par suite, les dispositifs en matière d'obligation de rendre compte et d'audit sont tout aussi complexes.

26 À l'heure actuelle, cinq États bénéficient de dérogations: le Danemark (quatre dérogations), l'Irlande (deux), la Pologne (une), la Suède (une, mais uniquement de fait) et le Royaume-Uni (quatre).

27 Règlement (UE, Euratom) n° 1257/2012 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2012 mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet (JO L 361 du 31.12.2012, p. 1), y compris toute modification ultérieure.

28 Règlement (UE) n° 1259/2010 du Conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps (JO L 343 du 29.12.2010, p. 10), également connu sous le nom de «règlement Rome III».

29 Résolution législative du Parlement européen du 12 décembre 2012 sur la proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières [COM(2012) 631 – C7-0396/2012 – 2012/0298 (APP)].



## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Euro, gouvernance budgétaire et contrôle démocratique

#### 70

La zone euro se compose d'un groupe d'États membres qui ont adopté l'euro comme monnaie. Son existence a – et de loin – les implications les plus profondes pour l'UE. Non seulement les différents groupes d'États membres participent à des pactes différents ou sont soumis à des réglementations différentes (voir point 172), mais, en outre, certaines de ces mesures s'appuient sur des accords intergouvernementaux conclus entre États membres plutôt que sur le droit de l'Union.

#### 71

S'agissant des mesures et des instruments fondés sur le TFUE, le rôle du Parlement européen a été renforcé sur le plan législatif, mais reste mineur en ce qui concerne l'obligation de rendre compte des décisions prises par le Conseil. En outre, les actions entreprises dans le cadre d'instruments intergouvernementaux, comme le pacte budgétaire, échappent complètement au système institutionnel de l'UE et aux procédures que celle-ci a mises en place pour garantir l'équilibre des pouvoirs.

#### 72

Les décisions prises pour préserver l'euro ont des implications considérables en matière d'obligation de rendre compte de la politique budgétaire. La Commission, le Conseil et le Parlement européen détiennent des pouvoirs importants, mais la plupart des mesures d'urgence ont été décidées par l'Eurogroupe, composé des ministres des finances de la zone euro. Ce dernier, qui a fourni une plateforme de coopération entre les gouvernements de la zone euro, n'a pas d'équivalent chargé d'effectuer un contrôle démocratique coordonné entre le Parlement européen et les parlements nationaux, en procédant aux vérifications requises, en intervenant le cas échéant et en apportant leur nécessaire légitimité aux décisions prises et aux actions entreprises.

#### 73

Les ministres des affaires étrangères de 11 États membres ont proposé que le contrôle démocratique de la politique menée dans la zone euro soit effectué non pas par le PE dans son ensemble, mais par les membres du PE des pays qui font partie de la zone euro<sup>30</sup>.

30 Il s'agit des ministres des affaires étrangères de Belgique, du Danemark, d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, d'Autriche, de Pologne et du Portugal. Rapport final du groupe sur le futur de l'Europe (rapport Westerwelle), 2012.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 74

Or l'euro est la monnaie de l'Union et non de la zone euro (article 3 du TUE) et le Parlement européen est le parlement de l'UE (article 14 du TUE). Dans sa version actuelle, le traité dispose que les États membres de l'UE sont représentés au sein du Conseil des ministres. Les membres du Parlement européen ne représentent pas leurs États membres respectifs, mais sont des «représentants des citoyens de l'Union» (article 14 du TUE).

### 75

Ces dispositions amènent le Parlement européen<sup>31</sup> et la Commission<sup>32</sup> à conclure qu'étant donné que le Parlement européen est le parlement de l'Union et donc de l'euro, c'est au PE qu'il incombe d'assurer la nécessaire légitimité démocratique des décisions de l'UE.

### 76

Le fait que ce débat ait lieu montre qu'il existe bien un lien entre les mécanismes de responsabilité démocratique et la légitimité démocratique perçue. Une approche à plusieurs vitesses, en particulier dans les domaines politiques de première importance, peut avoir des conséquences à long terme sur l'obligation de rendre compte.

31 Parlement européen, rapport Thyssen, 2012.

32 COM(2012) 777 final, p. 38.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 4. Dispositifs en matière d'obligation de rendre compte pour les institutions et les organes de l'UE

#### 77

Le cadre institutionnel de l'UE se compose de sept institutions, de deux organes consultatifs, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui est considéré comme une institution pour les besoins du règlement financier, de la Banque européenne d'investissement, de 41 organismes<sup>33</sup>, de huit entreprises communes et d'autres entités<sup>34</sup> établies par les traités et le droit dérivé de l'UE. Ces organes exercent toute une série de fonctions liées à la réalisation des objectifs de l'UE, souvent en coordination avec des entités des États membres. La plupart des organes de l'Union sont entièrement financés sur le budget de l'UE, mais pas tous. Selon la source de financement, les dispositifs applicables en matière d'obligation de rendre compte et d'audit peuvent varier.

### Procédure de décharge pour les institutions et les autres organes de l'UE

#### 78

La Commission, la plupart des autres institutions de l'UE et un certain nombre d'organes de l'Union sont soumis à une procédure de décharge (voir point 18). Néanmoins, certains organes de l'UE qui ne sont pas concernés par une telle procédure peuvent faire l'objet d'autres formes de contrôle de la part du Parlement européen. Plusieurs organes de l'Union doivent principalement rendre compte de l'utilisation des fonds qui leur sont alloués à leur conseil d'administration.

#### 79

La Commission endosse globalement la responsabilité de l'exécution du budget de l'UE et doit obtenir la décharge auprès du Parlement européen. Toutefois, d'autres institutions et organes dépensent des parties du budget de l'Union sous leur propre autorité et, dans certains cas, disposent de sources de financement extérieures. Afin que l'obligation de rendre compte soit respectée, le Parlement européen rend des décisions de décharge individuelles.

33 Voir l'*annexe* pour la liste de 40 organismes (33 organismes décentralisés, 6 agences exécutives et 1 agence d'approvisionnement d'Euratom). Ce chiffre inclut également le mécanisme de résolution unique, qui est sur le point de devenir un organisme de l'Union et qui gèrera le fonds de résolution unique.

34 Le Médiateur européen, le Contrôleur européen de la protection des données et les agences liées à la défense et placées sous l'autorité du Conseil.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 80

Le règlement intérieur du Parlement européen dispose que cette décharge individuelle se fonde sur la même procédure que la décharge relative au budget général (voir **encadré 3**).

#### Encadré 3

### Article 94 du règlement intérieur du Parlement européen

Les dispositions concernant la procédure à appliquer pour la décision sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget s'appliquent de la même manière à la procédure relative à la décharge à donner:

- au président du Parlement européen pour l'exécution du budget du Parlement européen;
- aux personnes responsables de l'exécution des budgets d'autres institutions et organes de l'Union européenne, comme le Conseil (en sa qualité d'exécutif), la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour des comptes, le Comité économique et social européen et le Comité des régions;
- à la Commission pour l'exécution du budget du Fonds européen de développement;
- aux organes responsables de l'exécution du budget d'entités juridiquement indépendantes qui effectuent des missions de l'Union, dans la mesure où leurs activités sont soumises à des dispositions statutaires qui requièrent la décharge du Parlement européen.

### 81

Le Conseil joue un rôle important dans le processus de décharge, notamment en adressant chaque année, au Parlement européen, des recommandations sur la décharge (article 319 du TFUE). Toutefois, bien que financé par le budget de l'UE, le Conseil ne participe pas au débat parlementaire sur la décharge le concernant. Dans les faits, il n'existe pas de processus distinct pour l'obligation de rendre compte du Conseil et pour le contrôle public de ses propres dépenses.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 82

Il existe un certain nombre d'exceptions à la procédure de décharge normale, en particulier lorsque des fonds publics proviennent de sources autres que le budget de l'UE (voir **tableau 3**).

Tableau 3

### Champ d'application de la procédure de décharge

Groupe d'entités	Institution/organe	Source de financement	Processus de décharge
Institutions de l'UE	Parlement européen, Commission européenne, Cour de justice et Cour des comptes	Budget de l'UE	Décharge accordée par le PE <sup>1</sup>
	Conseil européen et Conseil <sup>2</sup>	Budget de l'UE	<i>Sui generis</i> <sup>3</sup>
	Banque centrale européenne	Banques centrales nationales	Décharge accordée par le conseil des gouverneurs
Autres organes ou organismes mis en place par l'UE	Organes consultatifs (CESE et CdR)	Budget de l'UE	Décharge accordée par le PE
	Organismes (financés par le budget)	Budget de l'UE	Décharge accordée par le PE <sup>4</sup>
	Autres organes <sup>5</sup>	Budget de l'UE	Décharge accordée par le PE
	Entreprises communes	Contribution du budget de l'UE	Décharge accordée par le PE
	Service européen pour l'action extérieure	Budget de l'UE	Décharge accordée par le PE
	Organismes (autofinancés)	Autofinancement	Décharge accordée par le conseil d'administration ou équivalent
	Organismes (placés sous l'autorité du Conseil et liés au domaine de la défense)	Contributions des États membres	Décharge accordée par le conseil d'administration ou équivalent
BEI	Capitalisation par les États membres <sup>6</sup>	Décharge accordée par le conseil d'administration ou équivalent	

1 Voir points 78 à 80.

2 Le 1<sup>er</sup> décembre 2009, à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil européen est devenu l'une des sept institutions de l'Union. L'article 13, paragraphe 1, de son règlement intérieur prévoit que le Conseil européen et son président sont assistés par le secrétariat général du Conseil, sous l'autorité de son secrétaire général.

3 Voir point 81.

4 Les six agences «exécutives» ne sont pas soumises à une décision de décharge individuelle, mais sont incluses dans la décharge générale de la Commission.

5 Ils comprennent le Médiateur européen et le Contrôleur européen de la protection des données.

6 La BEI fait appel aux États membres pour sa capitalisation (voir point 105), mais se finance par ses propres opérations.

Source: Cour des comptes européenne.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Institutions et organes de l'UE auxquels le processus de décharge ne s'applique pas

#### 83

Un certain nombre d'institutions et d'organes de l'UE ne sont pas financés directement par le budget de l'UE:

- la Banque centrale européenne (BCE) est capitalisée par les banques centrales nationales et tire ses revenus de son rôle monétaire au sein du Système européen de banques centrales (SEBC). Ses comptes sont contrôlés par un auditeur indépendant et elle peut également être auditée par la Cour des comptes européenne lorsqu'il s'agit d'évaluer son efficacité et le MSU (voir points 87, 88 et 96);
- la Banque européenne d'investissement s'autofinance et est contrôlée par un auditeur indépendant (voir point 108).

#### 84

S'agissant des organismes de l'UE, trois d'entre eux (OHMI, OCVV<sup>35</sup> et CdT) s'auto-financent et sont audités par la Cour des comptes européenne. Trois organismes relevant du domaine de la défense et placés sous l'autorité du Conseil (AED, IESUE et CSUE<sup>36</sup>) sont financés par des contributions versées par les États membres et sont contrôlés par des auditeurs externes indépendants. L'autorité de décharge de ces entités est leur conseil d'administration ou équivalent. Comme ces organismes ne sont pas financés par le budget de l'UE, il n'appartient pas au Parlement européen de leur donner la décharge. Toutefois, bien que le budget de l'UE ne soit pas la source de leurs recettes, celles-ci proviennent de l'exercice de l'autorité publique au niveau de l'Union et les ressources utilisées sont publiques au même titre que les autres fonds de l'UE. Il n'existe dès lors aucune raison impérieuse pour justifier cette différence de traitement.

#### 85

Par contre, la nouvelle législation établissant le mécanisme de résolution unique (MRU) en tant qu'organe de l'UE dispose que la Cour des comptes européenne audite le MRU en vertu de l'article 287, paragraphe 1, du TFUE, qui habilite la Cour à examiner les comptes, la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, ainsi que les aspects de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité notamment), même si cet organe n'est pas financé par le budget général de l'UE. Suivant la réglementation, la Cour est également tenue d'établir des rapports sur le fonds de résolution unique y afférent, sur tout passif éventuel à naître à la fois pour le MRU et la Commission, ainsi que sur toute autre matière que le Parlement européen et le Conseil souhaiteraient voir traitée.

35 Office de l'harmonisation dans le marché intérieur [règlement (CE) n° 40/94 du Conseil (JO L 11 du 14.1.1994, p. 1)] et Office communautaire des variétés végétales [règlement (CE) n° 2100/94 de la Commission (JO L 227 du 1.9.1994, p. 1)].

36 Agence européenne de défense, (AED), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) et Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 86

De même, bien que le Fonds européen de développement (FED) ne soit pas financé par le budget de l'UE, la Cour des comptes européenne est habilitée à contrôler les dépenses et la performance des projets qu'il finance, ainsi que l'appui budgétaire, et le Parlement européen donne la décharge à la Commission sur les dépenses du FED qu'elle gère. Les fonds du FED gérés par la BEI sont soumis à un régime différent [la facilité d'investissement représentait un montant de 1,5 milliard d'euros (10 %) dans le cas du 10<sup>e</sup> FED]. Dans son avis sur le règlement financier régissant le FED, la Cour des comptes européenne a déclaré déplorer l'exclusion, par les colégislateurs (le Conseil et le Parlement), de l'autorité de décharge du Parlement sur cette facilité gérée au nom et aux risques de l'UE. Cette exclusion a dès lors rendu lacunaire l'obligation de rendre compte.

### Obligation de rendre compte et audit concernant la Banque centrale européenne

### 87

En vertu des articles 130 et 282 du TFUE, la BCE et les banques centrales nationales des pays de la zone euro sont indépendantes des autres institutions de l'UE et des gouvernements des États membres. Ce statut a d'importantes conséquences sur le plan des dispositifs mis en place pour différentes fonctions de la BCE en vue de leur permettre de satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit.

### 88

L'article 127 du TFUE et le protocole n° 4 fixent les objectifs et les tâches de la BCE. L'objectif premier est de «maintenir la stabilité des prix», le deuxième consistant à apporter un «soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne». Plus récemment, la BCE a reçu la charge du mécanisme de surveillance unique, rendu possible en vertu de ce même article 127 du TFUE, qui dispose que le Conseil «peut confier à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers [...]».

### 89

La BCE est dirigée par le conseil des gouverneurs et par le directoire, auxquels elle rend compte. Son président est tenu d'adresser annuellement un rapport sur les activités du Système européen de banques centrales (SEBC) et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours à la Commission, au Conseil et au Parlement. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat. À la demande du Parlement ou de la BCE elle-même, le président peut être entendu sur des questions particulières par les commissions compétentes du Parlement<sup>37</sup>.

37 Article 284, paragraphe 3, du TFUE.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 90

La Banque centrale européenne n'est pas financée par le budget général de l'UE et le protocole y afférent ne prévoit pas de décharge budgétaire par le Parlement. Selon les statuts de la BCE, les comptes de l'institution sont vérifiés par des commissaires aux comptes extérieurs indépendants, désignés sur recommandation du conseil des gouverneurs et agréés par le Conseil<sup>38</sup>. En vertu des mêmes dispositions du protocole n° 4 du TFUE, la Cour des comptes européenne examine «l'efficacité de la gestion de la BCE»<sup>39</sup>.

### 91

La mesure dans laquelle les banques centrales devraient communiquer sur leurs activités dans le domaine de la politique monétaire et en rendre compte suscite un vif débat et fait couler beaucoup d'encre, avec souvent en point de mire l'importance de cette communication au regard de l'efficacité de la politique monétaire menée et de la transmission de celle-ci aux marchés financiers et aux systèmes bancaires. Il n'entre pas dans le propos de la présente analyse de prendre part à ce débat, aussi important soit-il. Cette dernière est plutôt centrée sur la question de l'obligation, pour la BCE, de rendre compte devant le Parlement européen et sur les dispositifs applicables en matière d'audit.

### 92

Force est de constater que les dispositions du traité relatives à la BCE et au SEBC accordent un degré d'indépendance élevé à la BCE et aux banques centrales qui composent le SEBC, même par rapport à d'autres systèmes de banques centrales. Peut-être le caractère relativement sommaire du traité en ce qui concerne les questions de contrôle parlementaire et d'audit de la BCE s'explique-t-il par l'importance primordiale accordée à l'indépendance ou par l'idée que les parties concernées peuvent fort bien élaborer leurs propres dispositifs.

### 93

Selon le traité, la BCE doit établir des rapports trimestriels sur le SEBC et adresser annuellement un rapport sur les activités du SEBC<sup>40</sup> et sur la politique monétaire au Parlement, au Conseil et à la Commission, rapport qui doit être présenté par le président de la BCE devant le Parlement et le Conseil aux fins d'un débat général. Le traité permet aussi d'adresser des invitations («demandes») aux membres du directoire. Dans la pratique, ces dispositions ont été davantage développées: le règlement intérieur du Parlement européen dispose que le président de la BCE est invité à s'exprimer quatre fois par an devant le Parlement et comporte également des dispositions permettant d'entendre ponctuellement les membres du directoire. Les échanges de vues avec le PE sont ainsi réguliers; par ailleurs, la BCE répond également aux questions écrites des membres de ce dernier.

### 94

D'une manière générale, la mesure dans laquelle les banques centrales sont soumises à un contrôle externe indépendant effectué par des auditeurs externes du secteur public varie d'un pays à l'autre. S'agissant de la BCE, ses comptes sont vérifiés, en vertu du traité, par des auditeurs externes indépendants et non par la Cour des comptes européenne<sup>41</sup>. La mission d'audit de la Cour s'applique «uniquement à un examen de l'efficacité de la gestion de la BCE».

38 Article 27, paragraphe 1, du protocole n° 4 sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, TFUE.

39 Article 27, paragraphe 2, du protocole n° 4, TFUE.

40 Dans les faits, la BCE satisfait à cette exigence en publiant des bulletins mensuels.

41 Article 27 du protocole n° 4, TFUE.



## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 95

Cette formulation laisse à la Cour des comptes européenne une marge de manœuvre appréciable dans le domaine du contrôle de la bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité), mais le protocole, qui limite l'audit externe à un contrôle des comptes, d'une part, et à «un examen de l'efficacité de la gestion», d'autre part, se traduit par une différence dans la définition du rôle de la Cour à l'égard de la BCE par rapport aux autres institutions de l'UE<sup>42</sup>. Sans doute est-ce pour montrer combien il importe d'être indépendant dans la prise de décisions relatives aux matières monétaires et pour tenir compte du caractère spécialisé des fonctions de la BCE.

### 96

La réglementation instituant le mécanisme de surveillance unique (MSU) confie à la BCE des missions de surveillance des établissements de crédit dans la zone euro et dans les autres États membres participants<sup>43</sup>. Le règlement fondateur prévoit un régime de responsabilité particulier. La BCE conserve son indépendance en ce qui concerne les fonctions qu'elle exerce au sein du MSU, mais les textes précisent qu'elle doit rendre compte des activités liées au MSU au Parlement européen et au Conseil. Certaines dispositions prévoient une information du PE et de l'Eurogroupe (en présence des représentants des États membres qui participent au MSU mais ne font pas partie de la zone euro).

### 97

La BCE et le Parlement européen ont conclu un accord interinstitutionnel<sup>44</sup> relativement étendu, détaillant les mécanismes de responsabilité applicables au MSU. En vertu de cet accord, la BCE:

- établit un rapport annuel;
- établit des rapports trimestriels sur les progrès enregistrés au cours de la phase de transition et se soumet à un suivi de la réalisation des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de surveillance unique;
- accepte la participation du président du conseil de surveillance du MSU aux auditions ordinaires (deux fois par an) et aux échanges de vues ad hoc des commissions compétentes du PE;
- participe à des réunions spéciales confidentielles organisées dans certaines circonstances bien définies;
- reconnaît le rôle du Parlement européen dans le processus de sélection du président et du vice-président du conseil de surveillance;
- coopère à certaines enquêtes.

42 Dans la correspondance relative aux nouvelles fonctions du MSU placé sous la responsabilité de la BCE, la Cour des comptes européenne a déjà précisé que l'examen qu'elle effectuera de l'efficacité de la gestion de la BCE comprendra un contrôle de la bonne gestion financière, tel qu'il est prévu pour les autres organes relevant de sa sphère de compétence (lettre du président de la Cour des comptes européenne au président du Parlement européen, du 7 février 2013).

43 Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

44 Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de supervision unique (2013/694/UE). Note du traducteur: «supervision» a été utilisé dans le titre du document au lieu de «surveillance», qui est le terme habituellement utilisé dans la littérature de l'UE.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 98

Le Comité européen du risque systémique (CERS) n'a pas de budget propre. La Banque centrale européenne en assure le secrétariat et en finance intégralement les activités. Si la BCE dispose de son propre système d'audit, il n'existe pas de dispositifs d'audit spécifiques pour évaluer la performance du CERS.

### 99

Comme cela ressort clairement de ce qui précède, la BCE a vu son rôle évoluer rapidement sous la pression exercée par la crise financière et à la lumière des enseignements tirés de celle-ci. En raison de sa position et de son expertise spécifiques, le législateur lui a confié un large éventail de nouvelles missions, qu'elle a dû prendre en charge dans un laps de temps assez court. Le plus souvent, ces nouvelles fonctions ont été attribuées de manière formelle dans le cadre d'instruments juridiques appropriés, mais il arrive qu'elles soient moins formelles.

### 100

L'interaction de la BCE avec les États membres de la zone euro au cours de la crise financière et économique constitue un exemple particulier. Au sein de la «troïka» ou chez les «partenaires du programme», chargés de superviser le programme d'assistance financière octroyée par l'UE/le FMI aux États membres, l'UE est représentée par la Commission «en liaison avec la BCE». Cette formule, qui précise que la Commission travaille en liaison ou en consultation avec la BCE, figure dans certains instruments juridiques [l'accord-cadre régissant le Fonds européen de stabilité financière (FESF) par exemple]. Toutefois, le rôle de la BCE n'y est pas clairement défini, même s'il est évident que celle-ci joue, dans ce cadre et plus généralement, un rôle plus direct et plus influent que par le passé à l'égard des États membres et de leurs autorités politiques en ce qui concerne la gestion de leurs économies nationales.

### 101

À cet égard, la Banque centrale européenne a en effet examiné ces nouvelles fonctions et la manière dont elle les assume, via un dialogue régulier avec le Parlement européen. C'est là un point important, vu le caractère complexe des différentes fonctions de la BCE (conseils à la Commission à propos des États membres concernés, interaction directe avec ceux-ci, détention directe ou indirecte d'obligations souveraines, fourniture de liquidités aux banques établies dans les États membres, etc.), parallèlement à ses missions dans les domaines de la politique monétaire dans la zone euro, de l'aide économique et (désormais) de la surveillance bancaire. Toutefois, bien que l'efficacité de la gestion de la BCE au regard de toutes ses fonctions fasse l'objet d'un audit par la Cour des comptes européenne, les fonctions qui consistent à nouer un dialogue avec les gouvernements des États membres et à les assister, ainsi qu'à participer aux activités de la troïka n'ont pas encore été soumises à un audit externe.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 102

Vu tous les nouveaux rôles joués par la Banque centrale européenne et le rythme auquel ils ont nécessairement dû se développer, les nouvelles structures ainsi que leur mise en place et leur efficacité requerront un suivi et une évaluation. Ceux-ci devraient inclure la solidité et l'adéquation des dispositifs destinés à satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit à la lumière de l'expérience acquise au fil du temps. Le rythme auquel le changement se produit constitue également un réel défi pour la communauté d'audit: la Cour des comptes européenne, qui est l'un des auditeurs externes de la BCE, ainsi que les ISC nationales et les autres auditeurs externes des banques centrales réunis au sein du SEBC doivent veiller à une actualisation de leurs compétences et de leurs connaissances afin de remplir au mieux leur rôle dans un contexte en rapide évolution.

### Obligation de rendre compte et audit concernant la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement

### 103

La Banque européenne d'investissement (BEI) est l'institution financière de l'UE qui contribue à l'intégration, au développement et à la cohésion européens en finançant des projets qui soutiennent les politiques de l'Union. Bien que la majorité des projets qu'elle finance se déroulent dans l'UE, la BEI effectue également des opérations en dehors de l'Union.

### 104

Le Fonds d'investissement européen (FEI) est l'entité ad hoc de l'UE en matière de capital-risque et de garanties et vise principalement à soutenir les PME et les nouvelles technologies. Le FEI fait partie du groupe BEI et est détenu en partie par la Commission européenne. Les règles régissant la participation de celle-ci au FEI sont définies dans une décision du Conseil.

### 105

S'agissant de l'obligation de rendre compte, la BEI constitue un autre «cas particulier» sur le plan des dispositifs mis en place. Bien qu'elle ait le statut d'organe de l'UE, ses ressources financières proviennent des États membres. C'est pourquoi elle doit rendre compte de ses activités à son conseil des gouverneurs, composé des ministres des finances des États membres.

### 106

En tant qu'organe de l'Union, la BEI est tenue, en vertu de l'article 15 du TFUE, d'œuvrer dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture. Aucune disposition particulière ne fait obligation à la BEI d'informer le Parlement européen ou ne prévoit, pour ce dernier, d'autorité directe sur la banque et le fonds. Toutefois, la BEI établit des rapports sur ses activités et fournit annuellement, de sa propre initiative, des informations au PE, qui approuve chaque année des résolutions sur la performance de la banque.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 107

Ces dernières années, le Parlement européen a exprimé un certain nombre de préoccupations à propos de l'obligation de rendre compte de la BEI, notamment:

- le niveau de contrôle prudentiel exercé sur la BEI, que la BCE, l'Autorité bancaire européenne (ABE) ou les autorités nationales de surveillance pourraient permettre d'atteindre;
- l'exclusion d'une partie de la gestion, par la BEI, des programmes et fonds de l'UE de la procédure de décharge relative aux dépenses de l'Union et aux rapports sur les résultats obtenus;
- l'évaluation des activités à effet multiplicateur important, garanties par le budget de l'UE;
- l'explication des risques qu'implique une augmentation du montant des garanties fournies par le budget de l'UE pour les prêts accordés par la BEI, ainsi qu'une explication sur la manière dont sont utilisées les recettes générées par ces garanties;
- la nécessité d'une explication détaillée sur les commissions de gestion perçues par la BEI et financées par le budget de l'UE.

### 108

En ce qui concerne les dispositifs mis en place pour l'audit de la BEI et de sa filiale, le FEI, la situation se présente comme suit:

- s'agissant de la BEI, elle dispose d'un comité d'audit dont les six membres sont nommés selon un système d'alternance entre les États membres. Ces personnes sont désignées de manière formelle (et à l'unanimité) par le conseil des gouverneurs et doivent satisfaire à certains critères, dont une expertise dans le domaine de l'audit financier ou de la surveillance bancaire. Le comité d'audit délègue la responsabilité de l'audit des comptes de la banque à une société externe, qui lui adresse directement son rapport. Il transmet aux gouverneurs une opinion sur les comptes et l'accompagne d'un rapport et de recommandations;
- s'agissant du FEI, il dispose d'un conseil d'audit nommé par les actionnaires du fonds (la BEI en est le principal) et rendant compte à ces derniers des activités du fonds. Ce conseil compte trois membres, chacun d'entre eux étant nommé par l'un des groupes de l'actionnariat: la BEI, la Commission européenne et les institutions financières. Les mandats au sein du conseil d'audit ont une durée de trois exercices consécutifs et peuvent être renouvelés, l'un des trois mandats expirant chaque année. À l'instar de la BEI, le conseil d'audit du FEI recourt à une société externe pour les travaux de vérification de ses comptes et de ceux de ses filiales.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 109

Les dépenses de l'UE gérées par la BEI ou le FEI et la contribution de l'UE au capital du FEI sont contrôlées par la Cour des comptes européenne, comme le prévoit un «accord tripartite» conclu par le FEI, la Cour des comptes européenne et la Commission. Toutefois, les dépenses de l'UE que le FEI gère au nom de l'Union ne sont pas régies par l'accord tripartite, si bien que la Cour des comptes européenne vérifie ces dépenses jusqu'au bénéficiaire final, d'une manière similaire à celle qu'elle utilise pour contrôler toutes les autres dépenses financées par le budget général de l'Union.

### 110

Les activités de la BEI en Europe et ailleurs présentent un grand intérêt pour toute une série de parties prenantes. Le principal défi pour tous les acteurs concernés consiste à obtenir et à fournir des informations à la fois exactes et complètes pour pouvoir juger de l'efficacité des divers instruments financiers au regard des objectifs fixés par les pouvoirs publics.

### Contrôle et audit disproportionnés à l'égard des entités et des budgets plus modestes

### 111

En vertu de l'article 287 du TFUE, la Cour des comptes est tenue de contrôler l'exécution du budget général de l'UE et du Fonds européen de développement et d'examiner les comptes de tout organe ou organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

### 112

En fait, cela signifie que la Cour doit effectuer annuellement des contrôles relatifs à l'exécution du budget de l'UE et du FED, ainsi que des audits spécifiques pour chacun des organismes de l'Union (40 organismes en 2014: 33 organismes décentralisés, 6 agences exécutives et 1 agence d'approvisionnement Euratom<sup>45</sup>) et pour les entreprises communes (6 en 2014), quelle que soit l'ampleur de leur budget et qu'elles soient ou non soumises à la procédure de décharge.

### 113

Par conséquent, les travaux d'audit de la Cour des comptes européenne sont proportionnellement plus importants pour les organismes et les entreprises communes que pour les institutions de l'UE. Dans le futur, les organismes seront tenus de faire vérifier la fiabilité de leurs comptes par des cabinets d'audit privés avant de les soumettre à la Commission en vue de leur consolidation. De plus, la Cour des comptes européenne établira un rapport annuel spécifique pour chaque organisme.

45 Voir l'**annexe** pour connaître la liste complète des organismes de l'UE en 2014.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 114

Les dispositions actuelles prévoient des audits séparés pour les entités plus petites, mais un audit général unique pour les institutions plus importantes. Une approche plus cohérente de l'obligation de rendre compte voudrait que toutes les institutions et tous les organes publient des comptes distincts et fassent l'objet d'un rapport d'audit séparé, ou que tous les organismes soient couverts par un rapport d'audit unique. Le choix entre ces deux options dépendra d'un arbitrage entre l'importance accordée à une utilisation mieux proportionnée des ressources et celle accordée à la mise en place de dispositifs distincts en matière d'obligation de rendre compte et d'audit afin de refléter la nature du système de gouvernance des organes concernés.

### 5. Dispositifs en matière de gestion et de contrôle financiers de l'UE

### 115

Les États membres participent à l'exécution du budget de l'UE. Cela étant, il incombe à la Commission de garantir globalement la fiabilité de l'information financière, la légalité et la régularité des opérations financières, ainsi que le caractère économique, efficient et efficace de la gestion financière (c'est-à-dire une bonne gestion financière). Ces trois éléments sont essentiels. Les travaux de la Cour des comptes européenne montrent que la Commission n'est pas en mesure de fournir une assurance positive sur tous ces points.

### Fiabilité des comptes

### 116

L'ensemble de normes actuellement appliquées pour établir les comptes de l'Union a été défini indépendamment de celle-ci. Ces comptes donnent une image complète des actifs et des passifs de l'UE. En outre, depuis l'introduction de la comptabilité d'exercice en 2005, la réalité économique sous-jacente aux finances de l'UE apparaît beaucoup plus clairement. À titre d'exemple, les comptes d'un certain nombre d'organes européens sont désormais consolidés dans ceux de l'UE, ce qui permet d'obtenir une vue plus complète des investissements de l'Union. En outre, les comptes de l'UE présentent aussi la dette financière nette de celle-ci, l'exposition du budget aux mécanismes d'aide financière pour les États membres dans le besoin, ainsi que la mesure dans laquelle les engagements à long terme dépassent les crédits de paiement annuels.

### 117

Depuis l'exercice 2007, la Cour des comptes européenne émet une opinion sans réserve indiquant que les comptes consolidés de l'Union européenne présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union, le résultat de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état de variation de l'actif net, conformément au règlement financier et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public. En d'autres termes, elle estime que les comptes sont fiables.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

#### 118

La Cour des comptes européenne fournit une déclaration d'assurance sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui comprend une opinion sur les recettes et une autre sur les dépenses. Tant les recettes que la gestion partagée des dépenses avec les États membres présentent des défis en matière d'obligation de rendre compte et d'audit.

#### Recettes de l'UE

#### 119

Les recettes de l'UE se composent de ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB) et sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ainsi que de ressources propres traditionnelles (droits de douane perçus à l'importation et taxes à la production de sucre). Depuis 1994, les recettes de l'UE sont considérées comme exemptes de toute erreur significative par la Cour des comptes européenne, dont la déclaration d'assurance explique les caractéristiques spécifiques de la TVA, du RNB et des ressources propres traditionnelles<sup>46</sup>.

#### 120

Les ressources propres RNB, par exemple, résultent de l'application d'un taux uniforme au RNB des États membres. Les données relatives au RNB sont le principal déterminant de la contribution de chaque État membre aux recettes de l'UE et sont estimées au niveau national. Les estimations du RNB sont extrêmement complexes et la Cour des comptes européenne ne peut fournir la moindre assurance quant à leur exactitude. Toute sous-estimation (ou surestimation) du RNB d'un État membre a pour conséquence d'augmenter (ou de diminuer) les contributions des autres États membres. La répartition des contributions à l'UE entre les États membres dépend donc de la qualité des estimations fournies par les instituts de statistique nationaux. Si la Commission (Eurostat) fournit des orientations et cherche à vérifier la qualité des statistiques relatives au RNB, de récents travaux d'audit de la Cour des comptes européenne donnent à penser que la nature et l'étendue de ces contrôles sont limitées<sup>47</sup>.

#### 121

S'agissant de l'obligation de l'UE de rendre compte, la conséquence est que les autorités européennes sont fortement tributaires des vérifications et des contrôles nationaux.

46 Voir, par exemple, l'opinion de la Cour sur les recettes, rapport annuel 2012, points VIII et X, p. 11 et 12.

47 Rapport spécial n° 12/2012 de la Cour des comptes européenne, intitulé «La Commission et Eurostat ont-ils amélioré le processus de production de statistiques européennes de manière à en renforcer la crédibilité et la fiabilité?» (<http://eca.europa.eu>).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Gestion partagée avec les États membres

#### 122

Les dispositifs mis en place pour assurer la gestion et le contrôle financiers de l'UE dans le cadre de l'exécution du budget de celle-ci soulèvent un certain nombre de questions en matière d'obligation de rendre compte et d'audit, ce qui est lié au fait que la Commission et les États membres se partagent la responsabilité de la gestion de plus de 80 % du budget de l'Union («gestion partagée»).

#### 123

La Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, sous sa propre responsabilité et conformément au principe de la bonne gestion financière. Par ailleurs, les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément à ce même principe (article 317 du TFUE).

#### 124

Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres sont chargés de gérer les programmes et régimes de dépenses, d'effectuer les paiements aux bénéficiaires et de prendre toutes les mesures nécessaires (législatives, réglementaires et administratives) pour protéger les intérêts financiers de l'UE. Dans bien des cas, les fonds de l'UE servent également à cofinancer des projets portés par les autorités nationales ou régionales des États membres. Ces derniers financent les frais administratifs des programmes et régimes européens en cause qui sont de leur ressort. Si une autorité nationale ou régionale ne remplit pas bien ses fonctions, la Commission peut imposer des corrections financières et des recouvrements à l'État membre concerné.

#### 125

Ces dispositifs créent un chevauchement des chaînes de responsabilité jusqu'au niveau des autorités politiques nationales et européennes. Les autorités de gestion dans les États membres sont tenues de rendre compte à la fois à la Commission et à leurs propres autorités nationales.

#### 126

En 2004, la Cour des comptes européenne a proposé d'introduire un système intégré de contrôle interne<sup>48</sup>. Elle a défini les caractéristiques fondamentales qu'un tel système doit posséder pour permettre à la Commission de satisfaire plus efficacement à son obligation découlant du traité.

48 Avis n° 2/2004 de la Cour des comptes européenne.



## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 127

En 2006, la Commission a adopté un plan d'action dans le but de mettre en œuvre ce type de cadre intégré de contrôle interne. Des mesures connexes, comme les résumés annuels des opinions d'audit, les déclarations nationales fournies spontanément par les États membres, ainsi que les rapports et certificats établis volontairement par les organismes d'audit nationaux sur la gestion des fonds de l'UE, ont été intégrées dans le règlement financier. Par conséquent, des éléments importants du système intégré de contrôle interne ont été mis en place, mais il est possible de faire mieux (voir point 137).

### 128

Le règlement financier dispose que les autorités des États membres sont tenues de fournir des comptes annuels et des déclarations de gestion relatifs à l'utilisation des fonds de l'UE, ainsi qu'un résumé des rapports d'audit et des contrôles effectués. Les États membres peuvent également décider d'émettre des déclarations nationales au niveau politique. Jusqu'à présent, quatre États membres (Danemark, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) l'ont fait.

### 129

Dans les domaines en gestion partagée, la Commission est habilitée à procéder à des contrôles ex post relatifs au fonctionnement des systèmes de contrôle et aux dépenses déclarées. Elle peut ensuite imposer les mesures correctrices ci-après:

- recouvrement auprès du bénéficiaire: action en recouvrement entamée par les autorités dans les États membres (pour les dépenses relevant de la gestion partagée) et par la Commission (notamment dans les domaines en gestion directe). Le bénéficiaire est tenu de rembourser tout ou partie des fonds perçus;
- application de corrections financières aux autorités des États membres: la Commission peut imposer des corrections financières lorsque les États membres ne parviennent pas à détecter et à corriger des dépenses irrégulières. Ces corrections peuvent être calculées au cas par cas, sur la base d'une extrapolation des résultats des tests ou selon des taux forfaitaires (si aucune des deux autres méthodes ne peut être appliquée).

### 130

Dans son rapport annuel 2012, la Cour des comptes européenne a formulé un certain nombre d'observations sur les recouvrements et les corrections financières<sup>49</sup>, sur le rapport de synthèse annuel de la Commission et sur l'évaluation, dans ce dernier, des erreurs, ainsi que des recouvrements et des informations financières y afférents<sup>50</sup>. La Cour a également expliqué les implications de telles corrections sur ses opinions quant à la fiabilité des comptes et à la régularité des opérations<sup>51</sup>.

49 Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne, points 1.19 à 1.35.

50 Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne, points 1.41 à 1.45.

51 Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne, annexe 1.1, partie 3, point 22, p. 52.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 131

Dans le système actuel, il faut parfois dix ans avant que les corrections soient effectives. Celles-ci visent avant tout à protéger le budget de l'UE et non à encourager les États membres et les bénéficiaires à respecter les règles. Par conséquent, des dépenses inéligibles non recouvrées auprès des bénéficiaires finals continuent à être supportées par les contribuables des États membres. En outre, l'obligation de rendre compte des dépenses indues n'est pas satisfaite pendant de nombreuses années après qu'elles ont été effectuées<sup>52</sup>.

### 132

L'introduction d'une procédure d'accréditation dans le règlement portant dispositions communes<sup>53</sup> pour les Fonds structurels pour la période 2014-2020 renforcera les responsabilités des États membres en matière de capacité administrative des organes nationaux de gestion et de contrôle. Toutefois, la Cour des comptes européenne estime que la Commission, responsable en dernier ressort de l'exécution budgétaire, devrait jouer un rôle de surveillance dans ce processus afin d'atténuer le risque d'une détection tardive<sup>54</sup>.

### Bonne gestion financière

### 133

S'agissant de la bonne gestion financière, il convient de faire en sorte que l'obligation de rendre compte des résultats obtenus avec le budget de l'UE soit beaucoup plus efficace. La section 6 ci-après détaille un à un les défis à relever dans ce domaine.

### Cadre juridique régissant le budget de l'UE

### 134

Le «nouveau» règlement financier<sup>55</sup> et ses règles d'application<sup>56</sup> sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Si les principales caractéristiques des anciens dispositifs mis en place pour satisfaire à l'obligation de rendre compte ont été maintenues, des éléments nouveaux et importants ont été introduits et méritent d'être examinés.

### 135

Selon le nouveau règlement, la Commission européenne reste tenue de rendre compte, comme par le passé, de l'exécution du budget de l'UE au Parlement européen et au Conseil, à travers la procédure de décharge.

52 Rapport spécial n° 7/2010 de la Cour des comptes européenne, intitulé «Audit de la procédure d'apurement des comptes», synthèse, point V, p. 5.

53 Règlement (UE) n° 1303/2013.

54 Avis n° 7/2011 de la Cour des comptes européenne, point 25.

55 Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

56 Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 136

En outre, l'architecture générale du contrôle financier n'a pas beaucoup changé. Elle se fonde sur un cadre de contrôle interne principalement conçu pour permettre à la Commission européenne d'assumer la responsabilité politique globale de l'exécution du budget de l'UE lors de la procédure de décharge.

### 137

Le nouveau règlement a toutefois renforcé les dispositifs par lesquels les déclarations de gestion et les résumés annuels contrôlés doivent être transmis par les États membres à la Commission. Cependant, suivant le principe de subsidiarité, il ne s'applique pas au contrôle politique de ces autorités nationales dans les États membres. Par ailleurs, les déclarations nationales restent facultatives.

### 138

Un certain nombre de nouveaux éléments importants prévus par le règlement portant dispositions communes doivent encore être intégralement élaborés. C'est par exemple le cas des contrats de partenariat nationaux, des nouveaux cadres de performance et des réserves de performance<sup>57</sup>. Ces éléments et d'autres nouveautés devront être intégrés dans les dispositifs de contrôle interne. En outre, la Commission doit encore proposer des mesures permettant de garantir la qualité des nouvelles déclarations d'assurance fournies par les autorités nationales, ainsi que la qualité des informations relatives à la mise en œuvre des programmes.

### 139

Compte tenu des réformes lancées en 2006, des progrès ont été enregistrés sur la voie d'un système de contrôle intégré qui permettra de renforcer, au niveau tant national qu'europeen, l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds de l'UE. Toutefois, aucun système complet n'a encore été mis en place à ce jour. Les audits effectués chaque année par la Cour des comptes européenne montrent que les déclarations soumises à la Commission comportent de nombreuses erreurs qui auraient pu être corrigées au préalable par les autorités nationales. Dans de nombreux cas, la Cour constate aussi que des déclarations certifiées par les autorités d'audit sont entachées d'erreurs. Vu la situation, elle poursuit ses audits jusqu'au niveau du bénéficiaire final des fonds de l'UE. Une amélioration des systèmes devrait permettre à la Cour de s'appuyer davantage, pour l'audit financier, sur les travaux d'autres auditeurs.

57 Un cadre de performance consiste en une sélection d'indicateurs financiers, d'indicateurs de réalisation, d'indicateurs de résultats et d'étapes clés de mise en œuvre pour chaque priorité, et s'applique aux Fonds structurels européens. Il est destiné à garantir que les programmes donnent les éléments relevant du contrôle des autorités de gestion dans les États membres. Une réserve de performance représente 6 % des fonds structurels alloués et elle n'est attribuée que si les priorités des programmes ont été mises en œuvre avec succès. Voir règlement (UE) n° 1303/2013 (articles 20 et 21).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### 6. Incidence et résultats des politiques de l'UE

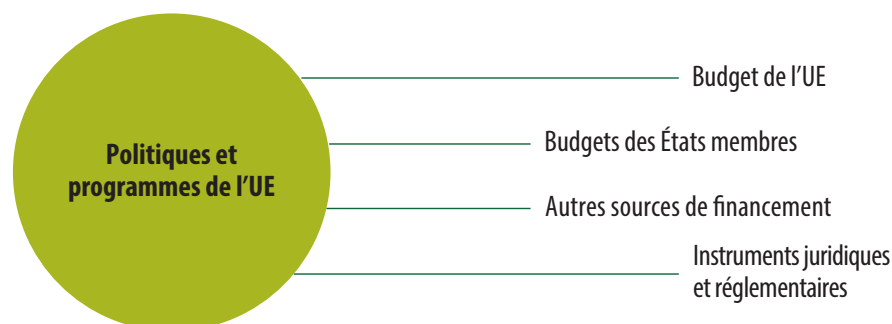
#### 140

La réalisation des politiques de l'UE passe en partie par des instruments budgétaires et en partie par des instruments juridiques et réglementaires (voir **figure 5**):

- **instruments budgétaires**: la mise en œuvre des politiques repose sur le budget de l'UE. Un certain nombre d'entre elles sont largement financées par les budgets nationaux et, dans une moindre mesure, par d'autres sources de financement (mobilisation de moyens financiers privés, par exemple);
- **instruments juridiques et réglementaires**: l'UE adopte chaque année de nombreuses dispositions législatives et réglementaires. La plupart de celles-ci fixent des règles ou des normes dans des domaines comme le marché unique, la protection de l'environnement, les politiques sociales et la concurrence.

Figure 5

#### Instruments de mise en œuvre des politiques de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

#### 141

L'obligation de rendre compte au niveau de l'Union est stricte lorsque le principal instrument de financement est le budget de l'UE. Elle l'est moins lorsqu'il est fait appel à d'autres sources de financement ou formes d'instrument. Les sections ci-après sont consacrées aux grands défis liés à la mesure de l'incidence et des résultats des activités financées par le budget de l'UE, ainsi qu'à la mesure de l'incidence des instruments réglementaires.

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Défis liés à la mesure de l'incidence et des résultats des opérations financées par le budget de l'UE

#### 142

La Cour des comptes européenne a plaidé pour que l'attention soit davantage centrée sur les résultats des opérations budgétaires pendant la période 2014-2020. Elle a invité la Commission à repenser ses systèmes d'établissement de rapports et de reddition des comptes afin de mettre l'accent non seulement sur la conformité, mais aussi sur l'obtention d'effets (résultats et incidence)<sup>58</sup>.

#### 143

Les États membres devraient également améliorer leurs rapports sur la performance. La fiabilité des informations financières doit aller de pair avec celle des informations non financières, et l'attention accordée aux résultats doit être à la mesure de l'accent mis par l'UE sur la conformité.

#### 144

Les principaux défis à relever dans ce domaine consistent à :

- a) disposer d'indicateurs de performance cohérents et d'informations fiables;
- b) mettre en place des systèmes qui produisent des informations précises sur les résultats;
- c) améliorer l'appréciation des résultats obtenus dans le rapport d'évaluation de la Commission.

### Faiblesse des indicateurs de performance et mauvaise qualité de l'information

#### 145

La Cour des comptes européenne a signalé des cas de dispositifs inappropriés d'évaluation et de suivi et constaté qu'il était nécessaire d'améliorer la pertinence, la fiabilité et la rapidité de diffusion des données sur la performance fournies par les systèmes de gestion (voir **encadré 4**). Plus fondamentalement encore, elle a souvent observé que les programmes financés avec des fonds de l'UE manquaient d'objectifs clairs et mesurables. Lorsque les objectifs définis dans la législation ou dans les documents de référence sont ambigus ou ne peuvent être mesurés, ou qu'ils sont cachés ou implicites, il est très difficile pour les auditeurs ou d'autres intervenants de déterminer si l'argent de l'UE a été utilisé de manière économique, efficiente et efficace. En l'occurrence, les représentants publics ne peuvent pas obtenir, de la part de la Commission et des États membres, une reddition correcte des comptes pour les dépenses effectuées en leur nom.

58 Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes européenne, points 10.25 et 10.26. Voir aussi les avis n° 4/2012, n° 7/2011 et n° 1/2012 de la Cour, ainsi que son rapport annuel 2010, point 8.54, et la réponse de la Cour des comptes européenne au deuxième rapport d'évaluation de la Commission visé à l'article 318 du TFUE.

#### Exemple de déficiences affectant les données sur la performance

##### Faiblesse des indicateurs de performance

- Le rôle de la Commission en matière de suivi concernant la question de savoir si le marché vitivinicole atteignait ses objectifs a été limité par l'absence d'indicateurs de performance clés (rapport spécial n° 7/2012 de la Cour des comptes européenne, points 50 et 57).
- Dans le cas des instruments d'ingénierie financière cofinancés par le FEDER, la Cour est arrivée à la conclusion que les instruments classiques de suivi de la politique de cohésion étaient inappropriés ou inadaptés pour fournir des informations sur la qualité de la gestion financière des instruments concernés (rapport spécial n° 2/2012 de la Cour des comptes européenne, points 82 et 121).

##### Pertinence, fiabilité et rapidité de diffusion des données sur la performance

- Dans le cas de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles, la Cour a constaté que le cadre commun de suivi et d'évaluation ne fournissait pas de données pertinentes susceptibles de servir au suivi des résultats obtenus avec les fonds dépensés (rapport spécial n° 8/2012 de la Cour, point 70).
- Lors de son audit du système commun d'information RELEX (CRIS), la Cour a constaté que des informations faisaient défaut, n'étaient pas valides ou n'étaient pas actualisées, ce qui compromettait la fiabilité du système en tant qu'outil de gestion (rapport spécial n° 5/2012 de la Cour, point 79).

#### Rapport d'évaluation de la Commission sur les résultats obtenus

### 146

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission est tenue d'établir un rapport d'évaluation sur les résultats des programmes de dépenses budgétaires. Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la procédure de décharge pour l'exécution du budget de l'UE<sup>59</sup>. Toutefois, les deux premiers rapports d'évaluation n'ont pas démontré que les conditions nécessaires à une évaluation de la performance étaient réunies. En juin 2012, la Cour des comptes européenne a rendu un avis sur le premier rapport d'évaluation de la Commission et est arrivée à la conclusion que ce dernier était vague, manquait de substance et apportait une valeur ajoutée limitée<sup>60</sup>.

### 147

Les raisons pour lesquelles la Commission n'est pas en mesure de fournir une évaluation globale des résultats obtenus ont été documentées par la Cour des comptes européenne dans des rapports spéciaux antérieurs consacrés à la performance des différents instruments et politiques et présentant les défis posés par une évaluation complète de la performance.

59 Article 318 du TFUE.

60 Avis n° 4/2012 de la Cour des comptes européenne concernant le rapport de la Commission sur l'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus, établi conformément à l'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 179 du 20.6.2012, p. 1).

## Partie II – Obligation de rendre compte et audit dans l'UE: un véritable défi

### Défi posé par la mesure de l'incidence des instruments réglementaires

#### 148

L'analyse d'impact ex ante sert à déterminer l'incidence sociale, économique et environnementale potentielle des propositions ainsi que la charge administrative qu'elles représentent pour les autorités nationales, les entreprises et les citoyens. Les analyses d'impact ex ante de la Commission sont une source essentielle d'informations pour les législateurs de l'UE, en particulier pour les membres des commissions spécialisées du Parlement européen et du Conseil. Toutefois, elles ne vont pas systématiquement de pair avec des analyses d'impact ex post. La Cour des comptes européenne a mis en évidence des déficiences dans les analyses d'impact<sup>61</sup>.

— S'agissant des analyses ex ante:

- l'analyse de l'ensemble des impacts sur les plans économique, social et environnemental relève du défi;
- il est souvent difficile de comparer directement les différentes options;
- la disponibilité des données permettant les analyses d'impact demeure un problème;
- les modalités de mise en œuvre ne sont pas toujours suffisamment examinées.

— S'agissant des analyses ex post:

- les évaluations ne sont pas réalisées systématiquement dans tous les domaines législatifs;
- les coûts liés à l'application et la charge administrative ne sont pas suffisamment quantifiés.

#### 149

En tant que «gardienne du traité», la Commission est chargée de veiller au respect du droit de l'UE et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne en cas d'infraction. Elle est également en charge de l'analyse ex post des activités de l'UE, dont celles qui concernent essentiellement des mesures d'ordre réglementaire. Toutefois, réaliser des analyses sur les plans économique, social et environnemental relève du défi. Ainsi, les relations de cause à effet entre les règlements de l'UE et leurs impacts peuvent être difficiles à démontrer, les données relatives aux coûts et aux charges administratives peuvent faire défaut ou être financièrement difficiles à collecter, et la coordination avec les autorités nationales peut s'avérer difficile<sup>62</sup>.

61 Rapport spécial n° 3/2010 de la Cour des comptes européenne, intitulé «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?», points 57 à 81.

62 Avis n° 1/2010 de la Cour des comptes européenne, intitulé «Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis», points 14 à 16.

# Partie III – Défis posés par la réponse de l'UE à la crise financière

## 150

La crise financière et les mesures prises pour y répondre posent de nouveaux défis majeurs en matière d'audit et d'obligation de rendre compte, tant au niveau européen qu'à l'échelon national. Des lacunes sont apparues, et l'UE et ses États membres ont encore d'importantes questions à régler en matière d'obligation de rendre compte. Les sections ci-après donnent une vue d'ensemble de la réponse apportée à la crise financière et économique et de ses implications dans le domaine de l'obligation de rendre compte et de l'audit des finances publiques.

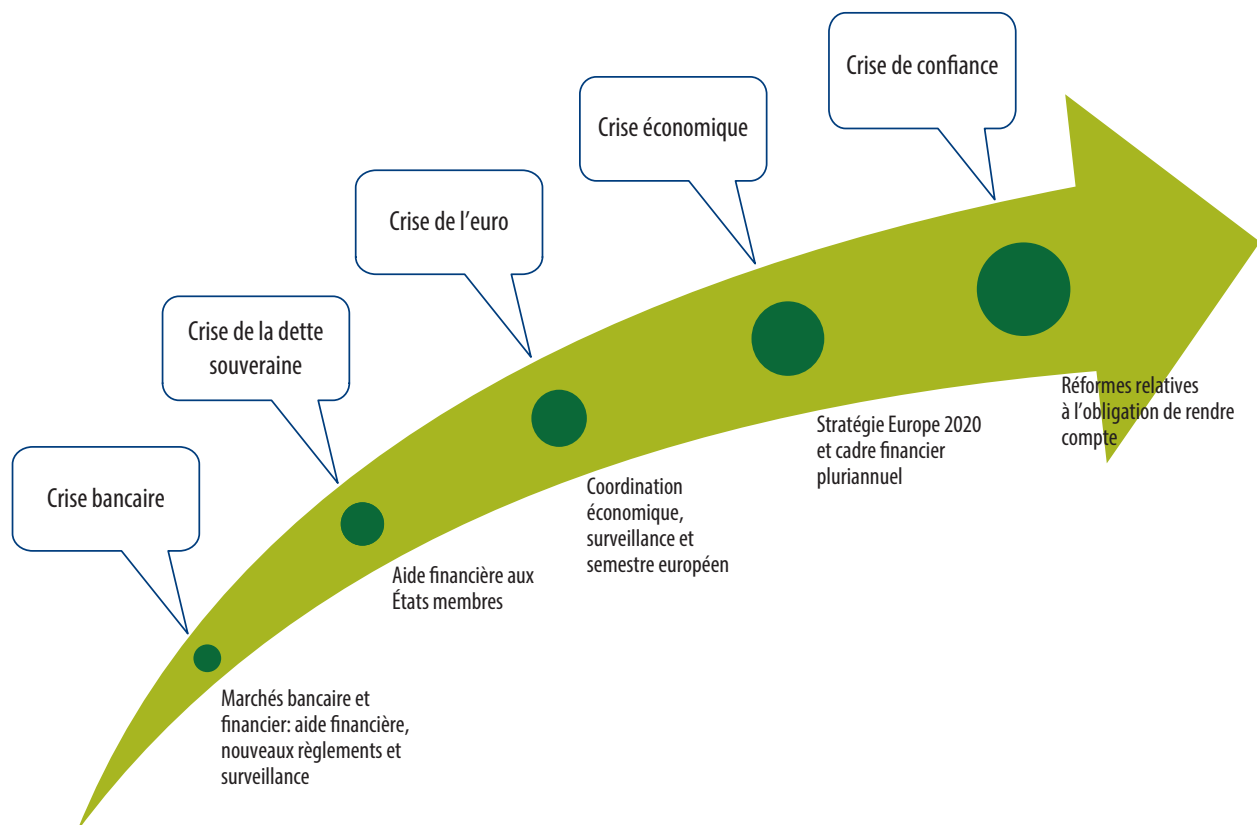
## Chaîne des événements et des réponses de l'Union

## 151

La crise a éclaté en 2007 dans le secteur bancaire avant de se propager à d'autres domaines de l'économie, avec des effets négatifs sur la soutenabilité de la dette souveraine, la stabilité de l'euro, la croissance et la confiance de la population. La résolution de la crise a nécessité la prise de mesures urgentes et extraordinaires, tant au niveau de l'UE que dans les États membres, avec comme corollaire des réformes axées sur une restructuration à long terme des cadres européens de gouvernance financière, économique et politique (voir **figure 6**).

Figure 6

### Réponse de l'UE à la crise financière



Source: Cour des comptes européenne.



## Partie III – Défis posés par la réponse de l'UE à la crise financière

### Réglementation et surveillance du secteur financier

#### 152

La première phase (2007-2009) a été caractérisée par une crise du secteur financier mondial. La combinaison d'une prise de risques excessive avec une détérioration des marchés financiers a provoqué des pertes considérables sur les investissements et fait plonger les fonds propres réglementaires des banques sous le niveau requis. En outre, le marché interbancaire s'est tari et, vu l'étroite corrélation entre les banques, les importantes difficultés rencontrées par certaines grandes institutions financières ont mis de nombreux autres établissements de crédit sous forte pression («risque systémique»).

#### 153

Pour éviter un effondrement du système bancaire, les États membres de l'UE ont utilisé des fonds publics pour recapitaliser leurs banques, tandis que les banques centrales injectaient des liquidités dans le système bancaire. La Commission a approuvé une aide de plus de 5 000 milliards d'euros pour le secteur financier et défini des orientations quant aux critères d'approbation du soutien aux banques<sup>63</sup>. L'aide réellement apportée aux banques et supportée par le contribuable entre 2007 et 2011 a atteint 1 600 milliards d'euros (12,8 % du PIB de l'UE)<sup>64</sup>.

#### 154

L'UE a également adopté une série de règles régissant les activités des opérateurs et marchés financiers et résultant pour la plupart des négociations internationales menées au sein du G20, du Conseil de stabilité financière (CSF) et du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (réforme de la réglementation financière). En outre, elle a créé un système européen de surveillance financière (SESF), qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (voir **encadré 5**).

63 COM(2012) 778 final du 21 décembre 2012, Bruxelles/ SEC(2012) 443 final du 21 décembre 2012, p. 29.

64 La majeure partie de ce montant a été consacrée à des garanties, soit près de 1 085 milliards d'euros (8,6 % du PIB), le reste se répartissant entre recapitalisations (environ 322 milliards d'euros ou 2,6 % du PIB), actifs dépréciés (119,9 milliards d'euros ou 0,9 % du PIB) et injections de liquidités (89 milliards d'euros ou 0,7 % du PIB).

#### Encadré 5

### Système européen de surveillance financière (SESF)

Le SESF s'appuie sur deux piliers:

- la surveillance macroprudentielle, qui est du ressort du Comité européen du risque systémique (CERS), lequel est composé, entre autres, des représentants des banques centrales et des autorités nationales de surveillance;
- la surveillance microprudentielle, qui relève de la responsabilité des autorités nationales de surveillance à l'échelon national et de trois autorités européennes de surveillance (AES) au niveau de l'Union, à savoir l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP).

### 155

Conformément aux conclusions du sommet de la zone euro du 22 juin 2012 et dans le but de renforcer encore la surveillance bancaire, le Conseil a approuvé, en octobre 2013, la proposition de la Commission portant sur l'instauration d'un mécanisme de surveillance unique (MSU)<sup>65</sup>. Dans ce système, la BCE est investie d'un pouvoir de surveillance direct sur les banques les plus «importantes» établies dans les États membres concernés et détient également un droit de contrôle de la surveillance exercée par les autorités nationales de surveillance pour les autres banques. L'importance d'un établissement de crédit est déterminée par sa taille ou en fonction d'autres critères.

### 156

En guise d'étape supplémentaire vers une union bancaire et afin d'éviter de nouveaux sauvetages de banques à l'avenir, la Commission a proposé, le 10 juin 2013, de créer un mécanisme de résolution unique (MRU), qui devrait être adopté prochainement<sup>66</sup>. Selon cette proposition, les coûts de la résolution seraient supportés en premier lieu par les actionnaires et les créanciers de la banque concernée («renflouement interne») et, le cas échéant, en dernier recours par un fonds de résolution bancaire unique, financé par des contributions du secteur bancaire.

### 157

La crise a fait apparaître des failles d'ordre général dans la gouvernance et la surveillance du système financier mondial: la structure des incitants pour les banques à prendre des risques, les règles comptables appliquées pour déterminer la valeur des actifs et passifs financiers et les présenter, ainsi que le rôle des analystes, des agences de notation, des auditeurs, des organes de régulation et des autorités de surveillance trop proches de l'industrie et pas suffisamment soucieux de garantir la stabilité du marché et de préserver les intérêts des consommateurs.

### 158

La réponse apportée, qui a notamment pris la forme d'un renflouement de plusieurs banques par des États membres (voire d'une nationalisation de banques privées), de nouveaux règlements pour les marchés bancaire et financier, de réformes et de nouveaux mécanismes de surveillance au niveau de l'UE, soulève des questions de gouvernance, de transparence et de responsabilité.

### 159

L'un des défis à relever pendant la phase de réponse à la crise a consisté à trouver le moyen de garantir que les règlements étaient élaborés et adoptés et que les nouveaux instruments fonctionnaient dans le respect de la légitimité démocratique. Au cours des premières phases, les dispositifs nécessaires pour satisfaire à l'obligation de rendre compte des résultats attendus de ces instruments ont fait l'objet d'une attention moindre.

65 Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil.

Voir aussi le règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013 (J O L 287 du 29.10.2013, p. 5).

66 Au 15 avril 2014, il en était au stade de la décision au Parlement, 1<sup>re</sup> lecture/lecture unique (réf. T7-0341/2014).

Actions coordonnées

### 160

Dans la nouvelle architecture en matière de réglementation et de surveillance du secteur financier, qui a été mise en place pour répondre à la crise, l'obligation de rendre compte s'appuie sur un dispositif de surveillance qui n'est pas totalement abouti. À titre d'exemple, certains systèmes au niveau de l'UE ne sont parfois couverts que partiellement par le mandat de la Cour des comptes européenne. Ainsi:

- les trois autorités européennes de surveillance (AES) sont auditées par la Cour;
- le MSU est régi par des dispositions spécifiques (voir plus haut), selon lesquelles la BCE est tenue de rendre compte au Conseil et au Parlement européen et de se soumettre à un examen de la Cour des comptes européenne portant sur l'efficacité de sa gestion<sup>67</sup>;
- cependant, dans le cadre du MSU, les autorités nationales de surveillance ne sont pas auditées par la Cour des comptes européenne et il n'existe aucune disposition claire à propos de l'évaluation, par des auditeurs, du fonctionnement de l'ensemble du système de surveillance. Une coopération renforcée avec les ISC des différents États membres pourrait peut-être donner lieu à des évaluations plus complètes, mais rien n'a été fait en ce sens jusqu'à présent.

67 Article 27, paragraphe 2, du protocole n° 4 sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, TFUE.

### Mécanismes de soutien financier pour les États membres

#### 161

La deuxième phase de la crise, qui a débuté en 2010 pour la zone euro, était liée à la dette souveraine. En janvier 2013, pas moins de 20 États membres avaient fait l'objet d'une décision du Conseil dans le cadre de la procédure sur les déficits excessifs. Le lien entre les banques et la dette souveraine a affecté la performance budgétaire des États membres: d'une part, certains d'entre eux ont renfloué plusieurs banques en difficulté financière et, d'autre part, la forte exposition des banques à la dette souveraine menaçait d'entraîner le secteur financier dans une spirale dangereuse, qui requerrait une action immédiate au niveau de l'Union. À la mi-2013, des mécanismes de stabilité macrofinancière avaient été mis en place pour un montant cumulé de 890 milliards d'euros, dont 313,6 milliards d'euros avaient été utilisés<sup>68</sup>.

#### 162

La crise bancaire et de la dette souveraine a eu une incidence sur la performance économique. Les mesures d'austérité, les ajustements budgétaires, la hausse des coûts du service de la dette et les difficultés rencontrées par le secteur bancaire ont aggravé les conséquences de la récession sur l'économie de l'UE:

- les déficits budgétaires publics, tant dans la zone euro que dans l'EU-27, ont dépassé 6 % du PIB entre 2009 et 2010 (soit plus de deux fois le plafond fixé dans le traité de Maastricht);
- la dette publique dans la zone euro est passée de 66,4 % à 92,7 % du PIB entre 2007 et 2013<sup>69</sup>;
- la croissance du PIB, tant dans la zone euro que dans l'UE, est passée sous son potentiel à long terme, devenant même négative en 2009 (- 4,4 % pour la zone euro) et en 2013 (- 0,4 % pour la zone euro). En termes réels, le PIB dans la zone euro a été inférieur en 2013 à ce qu'il était avant l'éclatement de la crise (2007).

#### 163

L'UE a réagi à la crise de la dette souveraine en fournissant une aide financière aux États membres en difficulté, par l'intermédiaire d'une série de mécanismes (voir **tableau 4**).

#### 164

Les initiatives prises dans le cadre de l'UE comprennent:

- le **mécanisme européen de stabilisation financière** (MESF), qui devait permettre d'octroyer une aide financière aux États membres sur la base de garanties budgétaires de l'UE (le Conseil a décidé de supprimer cet instrument à la fin de 2013);
- le soutien à la **balance des paiements** (BdP), qui est antérieur à la crise et accorde également des prêts et des lignes de crédit garantis par le budget de l'UE.

68 Situation au 30 juin 2013, sur la base de la capacité de prêt consolidée dans le cadre du mécanisme de la balance des paiements, du prêt à la Grèce, du MESF, ainsi que du plafond combiné du FESF et du MES, fixé à 700 milliards d'euros (voir **tableau 4**).

69 Eurostat, données en ligne, Statistiques de finances publiques, déficit public (en % du PIB) et dette publique brute (en % du PIB) – voir aussi le communiqué de presse d'Eurostat du 22 janvier 2014.

## Mécanismes européens et intergouvernementaux d'aide financière

Instruments d'aide financière	Soutien à la balance des paiements (BdP)	Prêts intergouvernementaux de la zone euro à la Grèce	Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)	Fonds européen de stabilité financière (FESF)	Mécanisme européen de stabilité (MES)
<b>Forme juridique/institutionnelle</b>	Mécanisme de l'UE	Accord intergouvernemental	Mécanisme de l'UE	Société de droit privé détenue par les pays de la zone euro	Organisation intergouvernementale
<b>Structure du capital</b>	Garantie par le budget de l'UE (c'est-à-dire tous les États membres)	Néant; prêts bilatéraux octroyés par la Commission européenne	Garantie par le budget de l'UE (c'est-à-dire tous les États membres)	Garanties et garanties supplémentaires des pays de la zone euro	80 milliards d'euros de capital libéré et 620 milliards d'euros de capital exigible
<b>Capacité de prêt</b>	50 milliards d'euros	80 milliards d'euros	60 milliards d'euros	440 milliards d'euros	500 milliards d'euros
<b>Montants prêtés et États membres bénéficiaires</b>	13,4 milliards d'euros (Lettonie, Hongrie et Roumanie)	52,9 milliards d'euros (Grèce)	43,8 milliards d'euros (Irlande et Portugal)	166,1 milliards d'euros (Grèce, Irlande et Portugal)	44,3 milliards d'euros (Espagne et Chypre)
<b>Instruments</b>	Prêts, lignes de crédit	Prêts	Prêts, lignes de crédit	Prêts, achats d'obligations sur les marchés primaire et secondaire	Prêts, achats d'obligations sur les marchés primaire et secondaire
<b>Durée</b>	Mécanisme permanent	Prêts à rembourser sept ans et demi après la date de décaissement en 22 paiements trimestriels identiques	Jusqu'à la fin de juin 2013; restera opérationnel ensuite jusqu'au remboursement de toutes les dettes en cours	Jusqu'à la fin de juin 2013; restera opérationnel ensuite jusqu'au remboursement de toutes les dettes en cours	Mécanisme permanent depuis octobre 2012
<b>Principaux organes de décision</b>	Décision du Conseil se prononçant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission européenne	Eurogroupe	Décision du Conseil se prononçant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission européenne	Eurogroupe/conseil d'administration du FESF	Eurogroupe/conseil des gouverneurs du MES
<b>Base juridique du financement</b>	Article 143 du TFUE	Décision intergouvernementale et article 136 du TFUE	Article 122 du TFUE (État membre confronté à «des événements exceptionnels échappant à son contrôle»)	Décision intergouvernementale	Traité intergouvernemental lié à l'article 136 modifié du TFUE
<b>Obligation de rendre compte</b>	Soumis à la procédure de décharge de l'UE	Instrument non soumis à la procédure de décharge de l'UE Activités de la Commission pour soutenir le mécanisme soumises à la procédure de décharge de l'UE	Soumis à la procédure de décharge de l'UE	Instrument non soumis à la procédure de décharge de l'UE Décharge relative aux comptes donnée par l'assemblée générale annuelle des actionnaires Activités de la Commission pour soutenir le mécanisme soumises à la procédure de décharge de l'UE	Instrument non soumis à la procédure de décharge de l'UE Autorité de décharge: conseil des gouverneurs Activités de la Commission pour soutenir le mécanisme soumises à la procédure de décharge de l'UE
<b>Audit public</b>	Audit par la Cour des comptes européenne, en vertu de l'article 9 bis du règlement (CE) n° 332/2002	Aucune disposition	Audit par la Cour des comptes européenne, en vertu de l'article 8 du règlement (UE) n° 407/2010	Recours à un auditeur privé	Audit par un comité de commissaires aux comptes composé de cinq membres (dont l'un issu de la Cour des comptes européenne), exerçant leurs fonctions à titre personnel; recours prévu à un auditeur privé

Source: Cour des comptes européenne.

### 165

Toutefois, certaines initiatives majeures ont été prises par les États membres en marge du cadre institutionnel de l'Union, comme:

- le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG);
- le prêt à la Grèce, instrument créé par les pays de la zone euro, financé par des prêts bilatéraux et par le Fonds européen de stabilité financière (FESF), avec l'aide de la Commission européenne. Les contributions nationales au prêt à la Grèce peuvent faire l'objet d'un audit par les ISC nationales. L'institution supérieure de contrôle de la Grèce pourrait vérifier la légalité des dépenses grecques, mais pas leur efficacité, puisqu'elle ne réalise pas d'audits de la performance. La Cour des comptes européenne ne peut contrôler que l'assistance technique fournie par la Commission européenne;
- le Fonds européen de stabilité financière (FESF), financé par des fonds publics et créé par les États membres de la zone euro en tant que véhicule de droit privé, sans dispositions en matière d'audit ou d'obligation de rendre compte par les institutions européennes;
- le Mécanisme européen de stabilité (MES), créé pour venir en aide aux pays membres de la zone euro en proie à des difficultés financières. Certaines institutions de l'UE vont mettre en œuvre ce traité intergouvernemental: le règlement des litiges a été délégué à la Cour de justice de l'Union européenne, tandis que la surveillance postprogramme sera effectuée par la Commission européenne et le Conseil. Aucun rôle n'a été envisagé ni pour le Parlement européen (obligation de rendre compte) ni pour la Cour des comptes européenne: le MES sera contrôlé par un comité de commissaires aux comptes composé de cinq membres exerçant leurs fonctions à titre personnel. Contrairement au pacte budgétaire, aucune disposition du MES n'évoque sa future intégration dans le traité de l'UE. Toutefois, les autorités politiques de l'UE ont souligné que «des arrangements intergouvernementaux ont été créés pour remédier aux déficiences de l'architecture précédente» et qu'«à terme, ceux-ci devront toutefois être intégrés dans le cadre juridique de l'Union européenne»<sup>70</sup>.

### 166

La Cour des comptes européenne contrôle les mécanismes mis en place dans le cadre juridique de l'Union (BdP et MESF), ainsi que les fonctions attribuées aux institutions européennes (DG ECFIN par exemple) pour tous les mécanismes d'aide (notamment le FESF, le MES et les prêts à la Grèce) en ce qui concerne l'évaluation de l'éligibilité à ces différents mécanismes, la définition des conditions, le suivi de la performance du pays concerné et le processus de formulation de recommandations spécifiques par pays. Certains audits de la performance sont en cours dans ces domaines.

70 «Vers une véritable union économique et monétaire», feuille de route élaborée par le président du Conseil européen en collaboration avec le président de la Commission européenne, le président de l'Eurogroupe et le président de la Banque centrale européenne, 5 décembre 2012.

## Partie III – Défis posés par la réponse de l'UE à la crise financière

### 167

Tous les instruments d'aide fondés sur des accords intergouvernementaux prévoient le recours à un auditeur externe. En outre, certaines ISC nationales contrôlent les parts nationales respectives dans les différents instruments d'aide financière. Cette approche fragmentée, combinée avec des bases juridiques différentes et les divers dispositifs mis en place pour satisfaire à l'obligation de rendre compte, se traduit par une structure complexe en matière de gouvernance et de responsabilité.

Actions coordonnées

### 168

L'approche fragmentée qui sous-tend l'établissement des mécanismes d'aide financière, ainsi que les prérogatives partielles en matière de contrôle accordées aux différentes autorités en charge de l'audit des finances publiques ne sont pas propices à l'obtention d'une vue d'ensemble de la réponse apportée à l'échelle européenne. Il conviendrait de renforcer les dispositifs en matière d'audit à cette fin.

Gestion de la performance

### 169

À l'heure actuelle, la Commission ne fournit ni informations ni rapports complets sur la question de savoir si les mesures d'aide financière sont efficaces pour atténuer les effets secondaires et si les États bénéficiaires parviennent à surmonter leurs difficultés financières en se conformant aux conditions et programmes convenus.

### Surveillance budgétaire et économique renforcée

#### 170

Plusieurs mesures ont été prises pour garantir la coordination économique en vue de réduire les effets secondaires négatifs des actions menées par un État membre. Il s'agit notamment d'un ensemble de règlements et de directives (le «six-pack» et le «two-pack») ainsi que d'une série de traités conclus en dehors du cadre juridique de l'UE et applicables aux États membres signataires (le «pacte budgétaire»).

#### 171

Ces règles fixent des plafonds en matière de déficit budgétaire et de dette publique et prévoient des mécanismes de surveillance afin d'éviter les effets secondaires, principalement dans la zone euro. Elles rationalisent en outre le calendrier du processus budgétaire dans les 28 États membres dans le cadre du semestre européen et traitent également de questions relatives aux statistiques et aux comptes nationaux sous-jacents.

### Mesures européennes renforcées en matière de coordination budgétaire et économique

#### 172

À la suite de la crise financière, l'Union européenne a pris des mesures pour réformer le pacte de stabilité et de croissance (PSC). La première a été le pacte pour l'euro plus. Une réforme plus récente consiste en une série de textes législatifs désignés par les appellations «six-pack» et «two-pack» et visant à renforcer la coordination et la surveillance économiques et budgétaires au niveau de l'UE. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (communément désigné par l'appellation «pacte budgétaire») renforce également la responsabilité de chaque État membre à l'égard des autres.

- Le **pacte de stabilité et de croissance** est un accord conclu par les 28 États membres de l'Union afin de favoriser et de maintenir la stabilité de l'Union économique et monétaire. Fondé essentiellement sur les articles 121 et 126 du TFUE, il prévoit une surveillance budgétaire des États membres par la Commission européenne et par le Conseil des ministres, ainsi que la formulation d'une recommandation annuelle en matière d'actions politiques à mener pour garantir une totale conformité avec le PSC, également à moyen terme. Ce pacte est né d'une résolution et de deux règlements du Conseil en juillet 1997. Le premier règlement «relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques» (et qualifié de «volet préventif») est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>71</sup>. Le second règlement «visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs» (et qualifié de «volet correctif») a sorti ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 1999<sup>72</sup>. Tous les États membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni<sup>73</sup>, sont automatiquement membres à la fois de l'UEM et du PSC, comme le prévoient les paragraphes concernés du TFUE.

- 71 Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1).
- 72 Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).
- 73 En vertu de l'article 4 du protocole 15 (TFUE), cette obligation ne s'applique pas au Royaume-Uni. En vertu de l'article 5 du protocole 15 (TFUE), l'obligation d'éviter un déficit excessif s'applique bien au Royaume-Uni.



## Partie III – Défis posés par la réponse de l'UE à la crise financière

- Le «**six-pack**» relève du droit dérivé de l'UE et s'applique en principe à l'ensemble des 28 États membres, mais comporte également certaines règles spécifiques qui ne concernent que les pays de la zone euro. Le «two-pack» ne s'applique qu'aux États membres de la zone euro.
- Les règlements contenus dans le «six-pack» et le «two-pack» renforcent différents aspects de la surveillance budgétaire et économique, avec notamment les importantes caractéristiques communes ci-après: i) une adoption par la procédure législative ordinaire, ii) une consultation renforcée entre le PE et les parlements nationaux dans le cadre du dialogue économique, iii) des examens périodiques de l'efficacité à effectuer par la Commission et iv) des dispositions relatives aux chaînes de responsabilité des différentes parties concernées.
- Le **pacte budgétaire** (ou TSCG)<sup>74</sup> est un traité distinct portant sur la responsabilité réciproque des États membres en matière de respect des pratiques budgétaires requises pour protéger l'euro. En cas de violation, la Commission est habilitée à saisir la Cour de justice de l'Union européenne, dont les arrêts ont force exécutoire. Le traité renforce également les règles économiques et budgétaires de l'UE en imposant l'intégration de ces conditions dans la législation nationale et en exigeant que la coordination et la surveillance s'appuient sur les institutions de l'Union et les mesures prévues par le droit de celle-ci<sup>75</sup>. La Commission assure le suivi et l'activation de tout processus correctif nécessaire.

74 Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), également appelé «pacte budgétaire».

75 Voir articles 10 et 11 du TSCG.

## Semestre européen

### 173

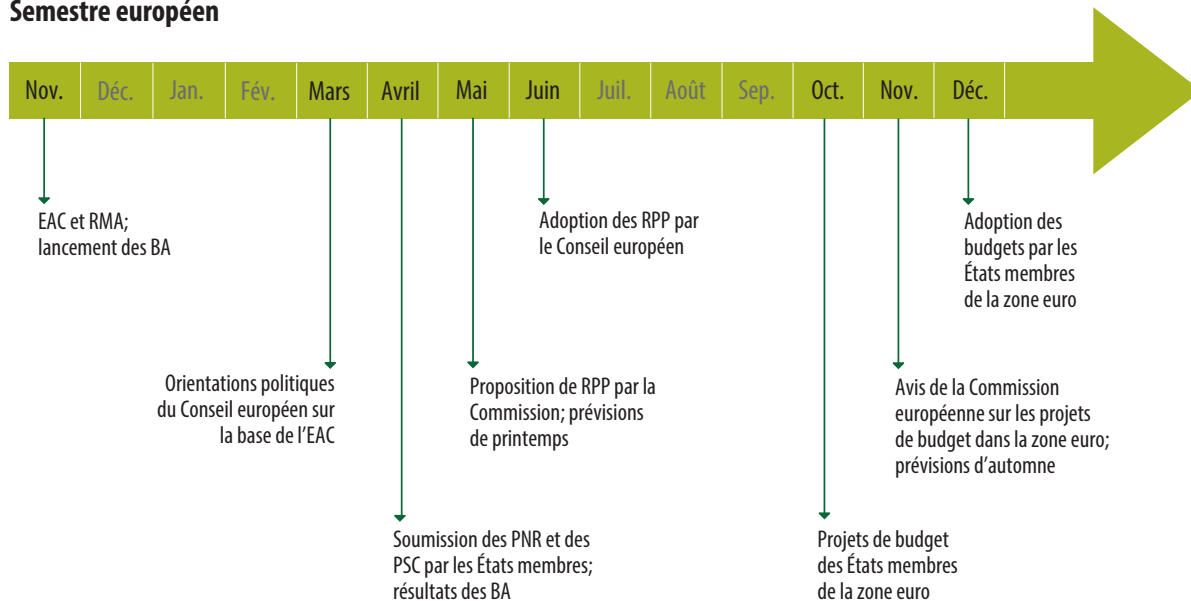
Le semestre européen est une nouvelle structure de gouvernance convenue par les États membres de l'UE en 2010<sup>76</sup>. Il vise à rationaliser les processus nationaux et européens de coordination budgétaire et économique et s'accompagne d'un calendrier annuel strict pour la collecte, l'analyse et l'évaluation d'un large éventail d'indicateurs économiques. Il doit fournir à toutes les parties prenantes (Parlement européen et parlements nationaux, États membres et autres institutions de l'UE) le cadre nécessaire pour renforcer la surveillance et la coordination (voir **figure 7**).

76 Adopté par les États membres de l'UE le 7 septembre 2010, à la suite des propositions n<sup>os</sup> IP/10/561 et IP/10/859 formulées par la Commission en mai et en juin 2010 respectivement.

Figure 7

## Calendrier du semestre européen

### Semestre européen



#### Sigles utilisés

**BA** Bilan approfondi – **EAC** Examen annuel de la croissance – **PNR** Programme national de réforme  
**PSC** Programme de stabilité et de convergence – **RMA** Rapport sur le mécanisme d'alerte – **RPP** Recommandations par pays

Source: Commission européenne.

## Partie III – Défis posés par la réponse de l'UE à la crise financière

### Statistiques et comptes nationaux fiables

#### 174

Les mesures prises pour promouvoir des finances publiques durables posent de nouveaux défis en matière d'obligation de rendre compte et d'audit. La coordination budgétaire et économique s'appuie, dans une large mesure, sur des estimations comptables et des statistiques de qualité élevée, comparables entre les différents États membres. Selon les données disponibles, le manque de transparence budgétaire a un coût réel pour les États membres et pour l'UE. L'incapacité de certains gouvernements à évaluer leur véritable position budgétaire a été un facteur aggravant au plus fort de la crise<sup>77</sup>.

#### 175

En réaction, la Commission a procédé en 2012, par l'intermédiaire d'Eurostat, à une évaluation de la situation en ce qui concerne l'application des normes comptables dans les États membres<sup>78</sup>. Le rapport établi à cette occasion a pris en considération les implications d'une harmonisation des normes de comptabilité publique dans les États membres. Les IPSAS constituent un ensemble de normes comptables pour le secteur public, conçues pour garantir que les comptes établis selon le principe de la comptabilité d'exercice fournissent des informations actualisées, exactes et fiables sur la situation financière et économique d'un organisme public. La Commission (Eurostat) consulte les parties prenantes pour déterminer si les normes IPSAS constituent une base valable pour l'élaboration de normes comptables européennes pour le secteur public (EPSAS), ce qui permettrait d'harmoniser les normes comptables pour le secteur public, fondées sur la comptabilité d'exercice, dans les États membres.

#### 176

Quelles que soient les normes comptables convenues, la transparence passe nécessairement par :

- des informations de qualité sur les risques afin de maintenir la vigilance à l'égard des chocs économiques potentiels pour les finances publiques;
- une communication correcte et complète des passifs existants et potentiels des pouvoirs publics et des secteurs connexes (pour préciser l'étendue de l'activité hors budget, dont les coûts risquent d'avoir ultérieurement une incidence sur les pouvoirs publics);
- la rapidité, l'efficacité et l'exactitude de l'information sur tous les événements économiques apparaissant dans le système comptable intégré des entités publiques.

77 Fonds monétaire international (2012), «Transparence, système de responsabilité et risques budgétaires», Département des finances publiques, en collaboration avec le Département des statistiques, 7 août 2012.

78 «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les États membres – L'adéquation des IPSAS pour les États membres [SWD(2013) 57 final]», COM(2013) 114 final.

### Actions coordonnées

#### 177

L'efficacité du cadre de surveillance dépend de la performance de différents acteurs au cours du processus: le Conseil est compétent pour les décisions en matière de coordination et de gouvernance économiques; la Commission est chargée des activités essentielles qui sous-tendent les fonctions de coordination et de surveillance de l'UE.

#### 178

Le «six-pack», le «two-pack» et le pacte budgétaire contiennent des dispositions mentionnant une consultation avec le Parlement européen: tous les règlements prévoient la transmission d'informations au PE et un dialogue avec celui-ci dans le cadre du semestre européen. Les règles vont dans le sens d'une meilleure information du PE et donnent l'occasion à ce dernier d'influencer le Conseil dans ses décisions. Il n'est pas clairement établi si (ou comment) les travaux des ISC sur les questions concernées pourraient être pris en considération dans le cadre du semestre européen et du dialogue économique.

#### 179

Le citoyen attend des pouvoirs publics, notamment des auditeurs, qu'ils le préviennent des risques systémiques majeurs pour ses intérêts financiers. Les auditeurs reconnaissent cette responsabilité. Lors de leur congrès international de 2013 (XXI<sup>e</sup> Incosai), les membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai) ont conclu dans leur accord que les ISC ont un rôle à jouer lorsqu'il s'agit d'attirer «l'attention sur des questions d'ordre général ou systémique dont l'importance est telle qu'elles seraient susceptibles d'influer sur la viabilité à long terme des politiques et des finances gouvernementales». En tant qu'institution supérieure de contrôle de l'UE, la Cour des comptes européenne pourrait être considérée comme l'entité censée mettre en garde contre de potentiels risques systémiques en Europe.

#### 180

Si les institutions d'audit n'ont pas vocation à jouer le même rôle que les institutions chargées de repérer et de traiter dès que possible les risques systémiques, il incombe aux auditeurs d'évaluer si ces entités sont aptes ou non à remplir leur mission. Toute extension du rôle des auditeurs, comme le suggèrent les conclusions de l'Incosai, requerrait un consensus plus large avec les autres parties prenantes ainsi qu'une réflexion sur les moyens nécessaires pour mener à bien de telles activités.

## Partie III – Défis posés par la réponse de l'UE à la crise financière

### 181

Le système actuel est toutefois fragmenté, l'obligation de rendre compte et l'audit des finances publiques n'en étant que plus compliqués. Des chaînes de responsabilité clairement établies sont nécessaires pour que les autorités puissent être appelées à rendre des comptes, notamment en ce qui concerne la gestion des fonds publics. Il est devenu de plus en plus difficile de comprendre qui est responsable de quoi dans l'UE dans les domaines mentionnés plus haut. Cette complexité croissante présente des risques pour la légitimité de l'Union.

### 182

Tant la feuille de route du président du Conseil européen que le projet détaillé de la Commission comportent des propositions en faveur d'un renforcement de l'Union économique et monétaire et de l'union bancaire. Parmi les éléments actuellement à l'examen, il y a l'attribution éventuelle à l'UE de pouvoirs de révision des budgets nationaux en fonction des engagements européens, l'accroissement de l'influence de l'UE en matière de fiscalité et d'emploi et, à plus long terme, la création d'une capacité budgétaire, un fonds d'amortissement pour gérer les endettements critiques, ainsi que l'émission en commun de dette publique par les États membres de la zone euro. Plusieurs de ces éléments nécessiteraient une modification des traités. Il convient de veiller à ce que de tels mécanismes soient accompagnés de dispositifs précis, cohérents et transparents en matière d'audit et d'obligation de rendre compte.

### 183

La crise financière a accéléré la création de nouveaux instruments assortis de dispositifs spécifiques pour satisfaire à l'obligation de rendre compte et aux impératifs d'audit. Ces dispositifs illustrent les défis plus généraux présentés dans la **partie II**. En raison de la rapidité avec laquelle certains instruments ont été conçus et de leur caractère innovant, il apparaît nécessaire de revoir ces dispositifs de contrôle dans les années qui viennent et de mettre en place des mécanismes garantissant une transparence, une responsabilité et un contrôle appropriés lorsque de l'argent public est, directement ou indirectement, en jeu.

## 184

Le contrôle démocratique ne peut s'exercer si des dispositifs adéquats en matière d'obligation de rendre compte et d'audit des finances publiques n'ont pas été mis en place. En passant en revue l'environnement institutionnel de l'UE et les récents développements qui l'ont caractérisé, la Cour a recensé six domaines présentant des défis particuliers (voir **tableau 2**).

## 185

Renforcer l'obligation de rendre compte et l'audit des finances publiques au niveau de l'UE a des implications à plusieurs égards:

- il importe de mettre en place des dispositifs cohérents et complets en matière d'obligation de rendre compte et d'audit pour toutes les politiques ainsi que pour tous les instruments et fonds de l'UE;
- des dispositifs cohérents doivent être instaurés en matière d'obligation de rendre compte et d'audit des finances publiques, en particulier pour les instruments coordonnés et intergouvernementaux. Vu la complexité du problème, le cadre correspondant doit être bien structuré et garantir une certaine coordination des travaux des parlements et des institutions de contrôle des finances publiques, tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE;
- il est nécessaire de mettre en place un ensemble plus cohérent et complet de dispositifs pour couvrir l'utilisation de tous les fonds gérés par les institutions et les organes de l'Union;
- toutes les parties engagées dans la gestion et le contrôle du budget de l'UE doivent améliorer plus particulièrement les points suivants: l'articulation des objectifs, le contrôle du respect des règles, la mesure des effets et des résultats, ainsi que les systèmes connexes de contrôle interne et d'établissement de rapports;
- il importe de renforcer la coopération pour que les parlements puissent exercer un contrôle complet sur les instruments européens. L'architecture européenne existante en matière d'obligation de rendre compte et d'audit ainsi que les instruments européens fondés sur des accords intergouvernementaux doivent être améliorés.

## 186

À la lumière des évolutions qui se sont dessinées à la suite de la crise financière – et, plus généralement, au sein de l'UE et de ses États membres – et eu égard au niveau actuel d'intégration économique, budgétaire et monétaire, il apparaît de façon évidente qu'une plus grande coopération est nécessaire entre la Cour des comptes européenne et les ISC des États membres, sur une base bilatérale ou plus large en fonction des questions abordées, afin de fournir de manière plus complète et plus approfondie une vue d'ensemble de la situation. Il importe également d'engager une importante réflexion et un véritable débat sur les systèmes généraux existant dans l'UE dans le domaine de l'obligation de rendre compte et de l'audit. La présente analyse panoramique a permis de souligner plusieurs lacunes et doubles emplois et devrait contribuer, à ce titre, à encourager le débat et à le centrer sur certaines questions essentielles.

## Liste des organismes de l'UE

### 33 organismes décentralisés

1. Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)
2. Agence de l'Union européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)
3. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)
4. Agence du GNSS européen (GSA)
5. Agence européenne de contrôle des pêches (AECP)
6. Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)
7. Agence européenne des médicaments (EMA)
8. Agence européenne des produits chimiques (ECHA)
9. Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex)
10. 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 (eu-LISA)
11. Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)
12. Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)
13. Agence européenne pour l'environnement (AEE)
14. Agence ferroviaire européenne (AFE)
15. Autorité bancaire européenne (ABE)
16. Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)
17. Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP)
18. Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)
19. Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)
20. Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT)
21. Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)
22. Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)
23. Collège européen de police (CEPOL)
24. Eurojust
25. Fondation européenne pour la formation (ETF)
26. Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)
27. Institut européen d'innovation et de technologie (EIT)
28. Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)
29. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)
30. Office communautaire des variétés végétales (OCVV)
31. Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) (OHMI)
32. Office européen de police (Europol)
33. Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)

## 6 agences exécutives

34. Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA)
35. Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA)
36. Agence exécutive pour la recherche (REA)
37. Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (Chafea)
38. Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME)
39. Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA)

## 1 agence Euratom

40. Agence d'approvisionnement d'Euratom (AAE)



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements:**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications