



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Avis n° 2/2018

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, du TFUE)

«Réflexions sur l'audit et l'obligation de rendre compte à la suite de la proposition du 6 décembre 2017 concernant la création d'un Fonds monétaire européen s'inscrivant dans le cadre juridique de l'Union»

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire, sigles et acronymes	
Introduction	1 - 7
Remarques d'ordre général	8 - 10
Partie I – Le Mécanisme européen de stabilité: principaux écueils du cadre en matière d'audit et d'obligation de rendre compte	11 - 29
Les droits d'audit de la Cour des comptes européenne ne s'étendent pas au MES, mais elle pourrait intervenir sur demande	12 - 16
Les mandats des membres du comité des commissaires aux comptes sont courts	17 - 18
Le comité des commissaires aux comptes communique très peu sur ses constatations d'audit	19 - 25
Des activités d'évaluation et d'audit de la performance du MES limitées	26 - 29
Partie II – La proposition de Fonds monétaire européen: principaux écueils du cadre en matière d'audit et d'obligation de rendre compte	30 - 43
Propositions de modifications du cadre d'audit du MES	31
La position de la Cour des comptes européenne en tant qu'auditeur externe du FME n'est pas explicite	32 - 38
Le contrôle parlementaire n'est pas conçu pour s'appuyer sur une opinion d'audit	39 - 43
 Annexe I – Demande d'avis adressée par la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen	
 Annexe II – Réponse du MES	
 Annexe III – Réponse du comité des commissaires aux comptes du MES	

GLOSSAIRE, SIGLES ET ACRONYMES

Les **institutions financières internationales (IFI)** sont un groupe d'institutions financières comprenant notamment la Banque mondiale, les banques régionales de développement et le Fonds monétaire international. Elles sont chargées de mobiliser des capitaux publics dans l'intérêt des citoyens et représentent la source la plus importante de financement du développement dans le monde.

Une **institution supérieure de contrôle (ISC)** est une autorité nationale chargée de contrôler les recettes et les dépenses des administrations publiques. Selon la définition de l'OCDE, les ISC jouent un rôle de superviseur et veillent à ce que les gouvernements rendent compte de leur utilisation des ressources publiques, en coopération avec le pouvoir législatif et d'autres organes de surveillance. Il existe divers modèles d'ISC et des dispositifs institutionnels différents régissent leurs relations avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Si plus d'un organisme est chargé de l'audit externe du secteur public, l'ISC est généralement celle qui présente les garanties constitutionnelles les plus solides en matière d'indépendance.

Les **normes d'audit internationalement reconnues** sont établies par différents organismes professionnels publics de normalisation; il s'agit notamment des normes internationales d'audit (ISA) publiées par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance (IAASB) ou des normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai).

L'**Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai)** est l'organisation professionnelle mondiale qui réunit les acteurs du contrôle externe des finances publiques. L'Intosai offre aux institutions supérieures de contrôle un cadre institutionnel destiné à favoriser le développement et le transfert des connaissances, améliorer à l'échelle internationale le contrôle des finances publiques et renforcer les compétences professionnelles, l'image et l'influence de ses membres dans leurs pays respectifs.

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 287, paragraphe 4, ainsi que le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu le traité instituant le mécanisme européen de stabilité,

vu la proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen (ci-après «la proposition de la Commission»)¹,

vu la demande d'avis sur la proposition de la Commission adressée par la présidente de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen le 19 juin 2018 et parvenue à la Cour des comptes européenne le 23 juin 2018 (voir [annexe I](#)),

considérant ce qui suit:

- a) Les discussions politiques sur l'avenir du Mécanisme européen de stabilité (MES) sont toujours en cours, et sans préjudice de toute décision à venir quant à l'opportunité de conserver, dans un avenir prévisible, la base intergouvernementale sur laquelle repose le MES ou à celle de créer un Fonds monétaire européen (FME) en tant qu'organe de l'UE, les dispositifs en matière d'audit et d'obligation de rendre compte, dans ces deux scénarios, constituent un aspect important à prendre en considération dès l'amorce de tout processus de réforme.
- b) Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ne prévoit pas que les institutions de l'UE puissent être utilisées pour soutenir des entités établies en dehors du cadre juridique de l'Union, comme le MES. Néanmoins, l'utilisation d'institutions de l'UE pour soutenir, dans certaines circonstances, des organes extérieurs à cette dernière a été reconnue dans le droit de l'Union lorsque la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que «les États membres sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la

¹ Proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, COM(2017) 827 final.

compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions, (...) pour autant que ces missions ne dénaturent pas les attributions que les traités UE et FUE confèrent à ces institutions»².

- c) En vertu de l'article 287 du TFUE, la Cour des comptes européenne est l'auditeur de tous les organes et organismes de l'Union, sauf si l'acte de fondation de ces entités l'exclut.
- d) Selon la proposition de la Commission, le Fonds monétaire européen (FME) serait créé en tant qu'organe de l'UE³, serait responsable devant le Parlement européen et le Conseil⁴ et serait placé sous le contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne. Le considérant 64 de la proposition n'empêche pas la Cour des comptes européenne d'exercer ses pouvoirs de contrôle. Bien que dans sa proposition la Commission reconnaisse à la Cour les pouvoirs de contrôle que lui confère l'article 287, paragraphe 1, du TFUE, elle maintient la structure actuelle constituée d'un comité des commissaires aux comptes.
- e) En ce qui concerne l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, la Commission plaide pour des solutions qui s'inscrivent «dans le cadre [des traités], de façon à prévenir toute fragmentation du cadre juridique, sous peine d'affaiblir l'Union et de remettre en cause l'importance fondamentale du droit de l'Union européenne pour la dynamique de l'intégration»⁵. Elle ajoute que «les solutions intergouvernementales ne devraient donc être envisagées qu'à titre exceptionnel et transitoire» et qu'elles doivent «être soigneusement élaborées, de façon à respecter le droit et la gouvernance de l'Union européenne, et à ne pas créer de nouveaux problèmes en matière de

² Arrêt dans l'affaire C-370/12 *Thomas Pringle contre Government of Ireland and Others*, Cour de justice de l'Union européenne, 27 novembre 2012, point 158.

³ Proposition de la Commission, considérant 17.

⁴ Proposition de la Commission, article 5.

⁵ Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie: Lancer un débat européen, COM(2012) 777 final, p. 14-15.

transparence»⁶. Suivant la même logique, la Cour des comptes européenne a insisté, dans son analyse panoramique sur les lacunes en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public⁷ et, plus récemment, dans son document d'information consacré au cadre financier pluriannuel⁸, sur le fait que l'UE et ses États membres devraient, dans la mesure du possible, éviter de créer un assemblage de différents mécanismes de contrôle.

- f) Ni le MES ni le FME proposé ne sont financés directement par le budget de l'UE. Dans la mesure où les États membres continuent d'en assurer directement le financement, ils ne sont pas concernés par les dispositions du règlement financier⁹ en matière d'obligation de rendre compte, d'audit et d'informations financières, ce qui nécessiterait d'intégrer ces éléments dans l'acte de fondation de l'organe.
- g) Les mandats d'audit devraient englober toutes les dimensions du contrôle des finances publiques: l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit de la performance. Ils devraient également fournir toutes les garanties nécessaires pour assurer que ces droits d'audit peuvent être exercés sur toutes les parties contractantes prenant part à l'utilisation de fonds publics, afin de permettre aux auditeurs de s'acquitter de leurs fonctions efficacement.

⁶ Ibidem.

⁷ Cour des comptes européenne, «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», point 84.

⁸ Document d'information de la Cour des comptes européenne relatif à la proposition de futur cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission, point 34.

⁹ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

- h) Tous les auditeurs externes désignés pour réaliser l'audit de fonds publics devraient respecter les normes d'audit internationalement reconnues.

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

INTRODUCTION

1. Le MES a été créé en 2012. Sa mission consiste à fournir une assistance financière aux pays de la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement. Cette assistance est octroyée uniquement s'il est démontré qu'elle est nécessaire pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et des membres du MES¹⁰. Le MES a été créé en tant qu'organisation intergouvernementale au moyen d'un traité conclu entre les États membres de la zone euro.
2. Les recettes et les dépenses du MES ne relèvent pas du budget de l'UE; son capital est constitué de contributions de ses membres. Le conseil d'administration et le conseil des gouverneurs sont investis du pouvoir de décision. Le conseil d'administration est composé de hauts fonctionnaires issus de ministères des finances, et le conseil des gouverneurs, des ministres des finances des États membres de la zone euro. La Commission et la Banque centrale européenne ont un statut d'observateur au sein du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration, sans droit de vote. Le MES a son siège à Luxembourg et employait 174 personnes à la fin de 2017. Il a décaissé 273 milliards d'euros sous la forme de prêts octroyés à cinq États membres et a une capacité de prêt inutilisée qui s'élève à 380 milliards d'euros¹¹.
3. Depuis 2013, le Parlement européen appelle à l'intégration du MES dans le cadre juridique de l'UE¹². En juin 2015, le rapport des cinq présidents indiquait que «sa gouvernance devrait donc être pleinement intégrée aux traités de l'UE»¹³.

¹⁰ Traité instituant le mécanisme européen de stabilité (2012), article 3.

¹¹ Mécanisme européen de stabilité, rapport annuel 2017 (2018), p. 15 (en anglais).

¹² Résolution du Parlement européen du 12 juin 2013 sur *le renforcement de la démocratie européenne dans la future UEM*, point 11.

¹³ Rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, *Le rapport des cinq présidents: Compléter l'Union économique et monétaire européenne* (Commission, 2015) p. 20.

4. En décembre 2017, la Commission a publié une communication intitulée «De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne: feuille de route»¹⁴. Dans le cadre de ce paquet, la Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil visant à remplacer le MES par un FME¹⁵, qui serait intégré au cadre juridique de l'UE.

5. Le 19 juin 2018, la présidente de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (CONT) a demandé à la Cour de fournir à ce dernier un «avis sur la forme que devrait idéalement prendre le mécanisme de contrôle du futur FME», particulièrement à l'égard d'un «éventuel déficit d'obligation de rendre compte» et «dans le souci de garantir l'existence de mécanismes de contrôles adéquats» (voir *annexe I*).

6. Le guide sur la bonne gouvernance de l'Intosai renforce cette idée puisqu'il indique que «lorsque l'importance ou la structure de l'institution internationale change radicalement, les mécanismes de contrôle doivent être examinés très attentivement et mis à jour au besoin»¹⁶.

7. L'analyse panoramique sur les dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public, publiée par la Cour en 2014, distinguait différents critères utilisables pour analyser l'obligation de rendre compte et l'audit des finances publiques¹⁷. Il s'agit notamment de la clarté des informations nécessaires aux fins de l'obligation de rendre compte et du rôle du contrôle parlementaire, appuyé par une opinion d'audit externe.

¹⁴ Communication de la Commission, «De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne: feuille de route», COM(2017) 821 final.

¹⁵ La «proposition de la Commission».

¹⁶ Intosai, Guide sur la bonne gouvernance, «GOV 9300 – Principes régissant la mise en place de mécanismes de contrôle externe des institutions internationales» (2016), principe 1.3.

¹⁷ Cour des comptes européenne, «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», tableau 1, p. 13.

REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

8. Dans le droit-fil de l'avis que la Cour exprimait dans le document d'information¹⁸ publié en juillet 2018 relatif à la proposition de futur cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission, nous nous félicitons du fait que la proposition de la Commission vise à ramener le MES dans le cadre juridique de l'Union. La politique de l'UE doit être encadrée par des dispositions solides en matière d'obligation de rendre compte dans lesquelles le contrôle parlementaire s'exerce en s'appuyant sur une opinion d'audit externe. Ces dispositions devraient être globalement cohérentes d'un domaine politique de l'UE à l'autre afin d'éviter les lacunes ou les doubles emplois. À cet égard, la proposition de la Commission constitue un pas dans la bonne direction, malgré l'ambiguïté des rôles et des mandats des différents auditeurs concernés et certaines failles dans la chaîne en matière d'obligation de rendre compte et d'audit auxquelles il convient de remédier.

9. Le présent avis expose les réflexions de la Cour des comptes européenne concernant l'obligation de rendre compte et les mécanismes de contrôle correspondants dans le contexte de la proposition de création du FME en tant qu'organe de l'UE. En premier lieu, nous examinons les dispositifs actuels du MES en matière d'audit et d'obligation de rendre compte, étant donné que la Commission s'attache dans sa proposition à en conserver l'essentiel. En second lieu, nous examinons les dispositifs en matière d'audit et d'obligation de rendre compte envisagés pour le FME dans la proposition de la Commission et nous formulons des recommandations sur les changements nécessaires pour remédier aux écueils constatés. Les réponses du MES et de son comité des commissaires aux comptes figurent respectivement à l'**annexe II** et à l'**annexe III**.

10. Depuis que la Commission a publié sa proposition, les dirigeants de l'UE ont fourni des orientations politiques en vue de procéder en deux temps à la réforme du MES¹⁹. Dans un premier temps, d'ici la fin de l'année, les caractéristiques essentielles d'un MES consolidé

¹⁸ Cour des comptes européenne, document d'information relatif à la proposition de futur cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission, dernière puce du point 34.

¹⁹ *Déclaration du sommet de la zone euro du 29 juin 2018*, EURO 502/18. Lettre du président de l'Eurogroupe, Mário Centeno, au président du Conseil européen, Donald Tusk (25 juin 2018).

ainsi que, le cas échéant, des mesures supplémentaires pour renforcer son rôle et sa gouvernance, seront définies, afin de répondre à certains aspects de la proposition de la Commission de décembre 2017, sans revenir sur le caractère intergouvernemental du MES. Dans un second temps, à plus long terme, les pays membres du MES et l'UE pourraient envisager d'intégrer ce dernier dans le cadre juridique de l'Union.

PARTIE I – LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ: PRINCIPAUX ÉCUEILS DU CADRE EN MATIÈRE D'AUDIT ET D'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

11. Cette section est consacrée à l'examen des dispositifs actuels du MES en matière d'audit et d'obligation de rendre compte. Le MES est une institution financière internationale (IFI). De ce fait, il est pertinent de se référer aux mécanismes de contrôle d'autres IFI ainsi qu'aux guides de bonnes pratiques de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (Intosai).

Les droits d'audit de la Cour des comptes européenne ne s'étendent pas au MES, mais elle pourrait intervenir sur demande

12. Le MES est actuellement doté d'un comité des commissaires aux comptes composé de cinq membres²⁰, dont deux sont désignés par les institutions supérieures de contrôle (ISC), deux autres proposés par le président du conseil des gouverneurs et un autre désigné par la Cour des comptes européenne (lequel peut conserver son siège au comité des commissaires aux comptes après la fin de son mandat de membre de la Cour). Tous les membres du comité des commissaires aux comptes du MES sont tenus d'éviter les conflits d'intérêts, d'agir en toute indépendance et de ne solliciter ni n'accepter d'instructions d'autres organes.

13. Dans le cadre de son mandat, le comité des commissaires aux comptes «établit des audits indépendants. Il contrôle les comptes du MES et vérifie la régularité des comptes d'exploitation et du bilan». Il contrôle la régularité, la conformité, la performance et la

²⁰ La structure et le fonctionnement du comité des commissaires aux comptes du MES sont définis à l'article 30 du traité instituant le mécanisme européen de stabilité (ci-après «le traité») et à l'article 24 de la réglementation générale du MES. Les membres du comité des commissaires aux comptes sont désignés par le conseil des gouverneurs, conformément à l'article 30, paragraphe 1, du traité et à l'article 24, paragraphe 1, de la réglementation générale du MES.

gestion des risques du MES conformément aux normes internationales d'audit²¹. Le comité des commissaires aux comptes bénéficie actuellement du soutien des auditeurs actifs de différentes ISC et de la Cour, qui sont rompus à l'utilisation des normes internationales d'audit pertinentes pour leurs travaux.

14. La direction du MES est principalement tenue de rendre compte à son conseil des gouverneurs. À ce jour, le MES n'est pas officiellement responsable devant le Parlement européen ou les parlements nationaux, même si son directeur général se présente devant eux, lorsqu'il y est invité. Le comité des commissaires aux comptes ne participe pas à ces auditions, bien qu'aucune disposition ne l'en exclue, ni devant le Parlement européen ni devant les parlements nationaux.

15. La Cour des comptes européenne ne jouit à l'heure actuelle d'aucun droit d'audit à l'égard du MES. Même si le MES conserve son caractère intergouvernemental, il existe des domaines où la Cour serait à même de jouer un rôle dans le cadre du dispositif mis en place pour le MES en matière d'audit et d'obligation de rendre compte. Il ressort de la jurisprudence que les États membres peuvent confier des missions à la Cour en dehors du cadre juridique de l'Union moyennant le respect des conditions suivantes:

- i) les domaines dans lesquels les États membres donnent compétence à la Cour ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union²²;
- ii) ces missions sont compatibles avec le TFUE;

²¹ Traité instituant le MES, article 30, paragraphes 3 et 4, et réglementation générale du MES, article 24, paragraphe 4.

²² En ce qui concerne le MES, la Cour de justice de l'UE a établi que ses activités relevaient de la politique économique, domaine dans lequel l'Union ne dispose pas d'une compétence exclusive (voir l'arrêt Pringle, point 160).

- iii) et elles ne dénaturent pas les attributions que le TUE et le TFUE confèrent à la Cour²³;
- iv) de l'avis de la Cour des comptes, elles sont appropriées, souhaitables et méritent d'être menées à bien.

16. Afin d'aligner les dispositifs du MES en matière d'obligation de rendre compte sur ceux d'autres organes de l'UE, et de contribuer à préparer son éventuelle intégration dans le cadre de l'UE, le MES, en accord avec la Cour des comptes européenne, pourrait conférer un mandat à celle-ci pour certains aspects de son audit externe, tels que les travaux d'audit de la performance ou de conformité.

Les mandats des membres du comité des commissaires aux comptes sont courts

17. Le comité des commissaires aux comptes est composé exclusivement de membres externes, qui ne sont pas issus du conseil d'administration de l'institution. Cette disposition est analogue à celle des autres institutions financières internationales, telles que la Banque européenne d'investissement et le Fonds monétaire international. À titre de comparaison, la Banque asiatique de développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement sont toutes les deux dotées d'un comité d'audit dont les membres sont désignés parmi ceux de leur propre conseil d'administration.

18. Les membres du comité des commissaires aux comptes sont nommés pour un mandat de trois ans non renouvelable. Leurs mandats sont échelonnés de manière à ce que leur remplacement n'intervienne jamais simultanément. Un mandat de trois ans est relativement court par rapport à ce que pratiquent des institutions homologues; les membres du comité d'audit de la BEI, par exemple, sont nommés pour un mandat de six ans non renouvelable. La durée du mandat des membres du comité des commissaires aux comptes du MES correspond à la durée minimale recommandée par le guide sur la bonne gouvernance de l'Intosai, qui dispose qu'«idéalement, les contrôleurs doivent être nommés pour une durée

²³ Par exemple, les attributions de la Cour seraient dénaturées si les missions confiées par les États membres portaient atteinte à son indépendance ou si la Cour se voyait attribuer un rôle radicalement différent de celui qui est le sien en vertu du droit de l'Union.

minimale de trois ou quatre ans et une durée maximale de six ans»²⁴. Par conséquent, les mandats des membres du comité des commissaires aux comptes peuvent uniquement se chevaucher sur un court laps de temps; il est donc difficile d'assurer la continuité des activités et d'entreprendre des travaux susceptibles d'être pluriannuels par nature. Par exemple, en raison de la structure actuelle, tous les membres en exercice ont commencé leur mandat sur une période de 14 mois à compter d'octobre 2015, ce qui signifie que le comité a été entièrement renouvelé durant ce laps de temps. Toute prolongation du mandat ordinaire des membres du comité des commissaires aux comptes nécessiterait de modifier l'article 24, paragraphe 1, de la réglementation générale du MES et requerrait, par conséquent, l'approbation du conseil des gouverneurs.

Recommandation n° 1

Afin de garantir la continuité des activités du comité des commissaires aux comptes, le conseil des gouverneurs du MES devrait envisager de modifier l'article 24, paragraphe 1, de la réglementation générale du MES afin de permettre un allongement du mandat des membres du comité ou, à défaut, de les autoriser à en accomplir un second.

Le comité des commissaires aux comptes communique très peu sur ses constatations d'audit

19. Le comité des commissaires aux comptes s'acquiesce de son obligation de «contrôle[r] les comptes du MES et vérifie[r] la régularité des comptes d'exploitation et du bilan»²⁵ de deux manières: au moyen de son rapport annuel d'une part, et d'une courte déclaration de son président accompagnant les états financiers du MES, d'autre part. Le rapport annuel du comité des commissaires aux comptes est adressé aux membres du conseil des gouverneurs, qui sont à leur tour responsables devant leurs parlements nationaux en tant que

²⁴ Intosai, Guide sur la bonne gouvernance, «GOV 9300 – Principes régissant la mise en place de mécanismes de contrôle externe des institutions internationales» (2016), principe 2.4.

²⁵ Traité instituant le MES, article 30, paragraphes 3 et 4.

représentants de leurs gouvernements. Il est également transmis aux parlements nationaux par les gouverneurs respectifs et communiqué au Parlement européen pour information.

20. Le rapport annuel décrit les activités du comité et énumère les thèmes des travaux d'audit qu'il a réalisés. Toutefois, il ne fait pas état des constatations d'audit ou des recommandations qui, par conséquent, ne sont pas rendues publiques²⁶²⁷. Les pratiques du comité ne respectent pas le principe énoncé dans le guide sur la bonne gouvernance de l'Intosai, qui précise que les rapports d'audit externes doivent être rendus publics et que des critères clairs doivent être établis pour justifier des exceptions²⁸.

21. L'autre document rendu public par le comité des commissaires aux comptes est une brève déclaration publiée avec le rapport annuel du MES et accompagnant les états financiers et le rapport du cabinet d'audit privé. Le comité des commissaires aux comptes nous a informés qu'il rédigeait cette déclaration après avoir consulté et examiné le rapport du cabinet d'audit privé. Cette déclaration fait référence au mandat et aux activités du comité des commissaires aux comptes et conclut par le texte suivant: *«Le comité des commissaires aux comptes déclare, pour autant qu'il puisse en juger, n'avoir eu connaissance d'aucun élément significatif de nature à l'empêcher de recommander au conseil des*

²⁶ Le comité des commissaires aux comptes nous a informés qu'il communiquait les constatations et les recommandations issues de ses audits à la direction du MES et au comité des risques du conseil d'administration. Toutefois, le dernier rapport annuel ne donne pas de détails sur ce processus.

²⁷ Le comité des commissaires aux comptes nous a informés qu'il dialoguait régulièrement avec l'encadrement supérieur du MES au sujet de l'intégrité et de l'adéquation des états financiers et des contrôles y afférents, et qu'il demandait, lorsqu'il le jugeait approprié, de modifier les projets d'états financiers et d'améliorer les informations communiquées et les notes explicatives.

²⁸ Intosai, Guide sur la bonne gouvernance, «GOV 9300 – Principes régissant la mise en place de mécanismes de contrôle externe des institutions internationales» (2016), principe 6.4: «Afin de renforcer la transparence et la reddition de comptes, tous les rapports de contrôle externe présentés à l'organe directeur doivent être rendus publics. Toute exception doit être fondée sur des critères clairs et pertinents s'appliquant à l'information classifiée et confidentielle».

*gouverneurs d'approuver les états financiers du MES pour l'exercice clos le 31 décembre 2017».*²⁹

22. La formulation utilisée dans cette déclaration du comité des commissaires aux comptes n'est pas catégorique, et il est difficile de savoir s'il recommande effectivement d'approuver les états financiers³⁰. En tout état de cause, même s'il recommande leur approbation, il ne s'agit pas d'une déclaration indiquant si les comptes d'exploitation et le bilan sont réguliers, ce qu'exige le traité instituant le MES (voir point 13).

23. Les pratiques du comité des commissaires aux comptes du MES en matière d'information financière ne sont pas conformes au principe correspondant, qui dispose que l'auditeur externe doit exprimer une opinion «sur la conformité de l'établissement des états financiers, dans tous leurs aspects significatifs, à un référentiel d'information financière applicable»³¹.

24. À titre de comparaison, les rapports annuels spécifiques de la Cour des comptes européenne comportent généralement un verdict clair sur les comptes de l'organisme contrôlé, formulé en des termes tels que «Nous estimons que les paiements sous-jacents aux comptes pour l'exercice en question sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers».

25. De même, le rapport annuel du comité d'audit de la Banque européenne d'investissement (BEI) comporte des détails sur les constatations tirées de ses audits, ainsi qu'une déclaration concernant la légalité et la régularité des comptes. Les statuts de la BEI

²⁹ Rapport annuel 2017 du MES (2018), p. 115 (en anglais).

³⁰ Rapport annuel 2017 du MES (2018), p. 111 (en anglais). Le rapport sur le MES établi par le cabinet d'audit privé est, à cet égard, sans équivoque, et comportait la déclaration suivante en 2017: «À notre avis, les états financiers en annexe donnent une image fidèle de la situation financière de l'entité».

³¹ Intosai, «ISSAI 200 – Principes fondamentaux de l'audit financier» (2013), point 16.

sont sans équivoque à cet égard et prévoient que son comité d'audit «confirme que les états financiers (...) donnent une image fidèle de la situation financière de la Banque»³².

Recommandation n° 2

Afin d'améliorer la transparence et de communiquer plus clairement avec les parties prenantes externes quant à la légalité et la régularité des comptes:

- a) le rapport du comité des commissaires aux comptes devrait contenir des précisions sur la teneur de ses constatations et de ses rapports d'audit, et des critères clairs devraient être appliqués pour l'exclusion des informations confidentielles et sensibles;
- b) le comité des commissaires aux comptes devrait formuler une déclaration claire sur la régularité des comptes d'exploitation et du bilan du MES;
- c) le comité des commissaires aux comptes devrait apprécier si les états financiers du MES présentent une image fidèle de sa situation financière.

Des activités d'évaluation et d'audit de la performance du MES limitées

26. Officiellement, le comité des commissaires aux comptes est spécifiquement investi d'un mandat d'audit de la performance³³. Pourtant, à ce jour, la plupart des audits décrits dans ses rapports sont des audits financiers et de conformité, même si ces dernières années, davantage de travaux d'audit de la performance y figurent.

³² Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Protocole (n° 5) sur les statuts de la Banque européenne d'investissement, article 12, paragraphe 3, (JO C 202 du 7.6.2016, p. 251).

³³ La réglementation générale du MES (article 24, paragraphe 4) dispose que le comité des commissaires aux comptes contrôle la régularité, la conformité, la performance et la gestion des risques du MES conformément aux normes comptables internationales. Intosai, «ISSAI 3000 – Norme relative à l'audit de performance» (point 17): «L'audit de performance [consiste en] un examen indépendant, objectif et fiable cherchant à déterminer si des initiatives, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations publiques fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et/ou d'efficacité et si des améliorations sont possibles.»

27. De plus, le MES ne dispose pas d'une fonction d'évaluation permanente de ses politiques et de ses programmes, qu'elle soit interne ou externe. Néanmoins, en 2016, il a commandé un rapport d'évaluation de l'assistance financière du MES, qui a été publié en 2017. Cette évaluation portait sur les prêts accordés à cinq pays participant au programme: l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, Chypre et la Grèce³⁴.

28. À titre de comparaison, le Fonds monétaire international dispose depuis 2001 d'un Bureau indépendant d'évaluation, qui procède à des évaluations indépendantes et objectives de questions présentant un intérêt pour le mandat du FMI. La Banque asiatique de développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ont également des services d'évaluation interne, mais qui n'entrent pas dans le cadre de leurs dispositifs de communication régulière d'informations.

29. Si un mandat lui était confié, la Cour des comptes serait en mesure de procéder à des audits de la performance du MES. Cette activité s'effectuerait en parallèle ou viendrait s'ajouter à une éventuelle fonction d'évaluation au sein du MES, qui pourrait avoir des approches et des objectifs différents. La Cour est légalement habilitée à réaliser des audits de la performance du MES, dans le souci d'améliorer globalement l'obligation de rendre compte du cadre de gouvernance économique européen. Cette mission serait cohérente avec le programme de travail actuel de la Cour, qui comprend l'évaluation de la performance des organes de l'UE, et viendrait compléter les activités du MES.

³⁴ MES, *EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report* (2017).

Recommandation n° 3

Afin de renforcer l'audit et l'évaluation de sa performance:

- a) le MES devrait instaurer une fonction d'évaluation interne afin d'évaluer les missions qui lui sont confiées et établir des rapports sur leur efficacité pour ses parties prenantes externes, conformément aux pratiques en vigueur dans les institutions homologues;
- b) le MES pourrait investir la Cour des comptes européenne d'un mandat et ainsi remédier au déficit d'audit externe de la performance constaté.

PARTIE II – LA PROPOSITION DE FONDS MONÉTAIRE EUROPÉEN: PRINCIPAUX ÉCUEILS DU CADRE EN MATIÈRE D'AUDIT ET D'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

30. La présente section est spécifiquement consacrée à l'examen de la proposition de la Commission en réponse à la demande de la commission du contrôle budgétaire du Parlement, comme exposé au point 5.

Propositions de modifications du cadre d'audit du MES

31. La proposition de la Commission consiste à conserver les caractéristiques principales du cadre d'audit externe du MES (visé à la *partie I*). Elle clarifie le rôle du comité des commissaires aux comptes, notamment en intégrant des éléments issus de l'actuelle réglementation générale du MES³⁵.

La position de la Cour des comptes européenne en tant qu'auditeur externe du FME n'est pas explicite

32. Actuellement, le rôle du MES consiste à fournir un soutien à la stabilité aux pays membres, mais il ne négocie pas les conditions relatives aux politiques à mener pour

³⁵ Proposition de la Commission, annexe, article 35, paragraphes 1 et 3. En particulier, les procédures de sélection des membres gagnent en clarté, le processus d'élection du président est exposé, et la nécessité pour les membres du comité d'éviter les conflits d'intérêts est établie. L'étendue des missions du comité des commissaires aux comptes est également mieux définie; elles consistent désormais à «contrôler la régularité, la conformité, la performance et la gestion des risques du FME conformément aux normes comptables internationales».

bénéficiaire d'un programme d'assistance financière. La proposition de la Commission attribuerait un rôle plus important au FME dans la définition des conditions dont sont assortis les programmes, qui s'effectuerait en coopération avec la Commission et en liaison avec la Banque centrale européenne³⁶.

33. La Cour des comptes européenne est pleinement habilitée à contrôler la participation de la Commission à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques, mais la proposition ne précise pas comment la Cour exercerait ses droits sur le FME dans ce contexte. Une description précise des droits permettrait, en l'occurrence, d'éviter tout risque de confusion concernant le rôle de la Cour.

34. La proposition de la Commission permettrait d'intégrer le FME dans le cadre de l'UE en s'appuyant sur l'article 352 du TFUE. Le FME serait créé, conformément au droit de l'Union, en tant qu'organe de l'Union doté de la personnalité juridique³⁷. Dans ces conditions, la Cour serait pleinement habilitée à auditer le FME en vertu de l'article 287 du TFUE, qui confère à la Cour des comptes le rôle d'auditeur externe de l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE, à moins que leur acte de fondation respectif ne l'exclue. La proposition de la Commission ne prévoit pas une telle exclusion et reconnaît à la Cour, au considérant 64, le droit d'exercer les compétences qui lui sont dévolues par l'article 287 du TFUE. Cette mention implique automatiquement que la Cour serait chargée de réaliser des audits financiers, de conformité et de la performance du FME.

35. Toutefois, la proposition de la Commission présente une lacune grave à cet égard, car elle ne précise pas le rôle opérationnel de la Cour. Elle suggère que des commissaires aux comptes privés sélectionnés parmi des cabinets d'audit de bonne réputation au niveau international effectuent des audits financiers du FME et que le comité des commissaires aux comptes contrôle la régularité, la conformité, la performance et la gestion des risques du Fonds. À la lecture de ces dispositions, on pourrait comprendre que le mandat d'audit externe est implicitement confié à des organismes autres que la Cour des comptes

³⁶ Proposition de la Commission, annexe, article 13, paragraphe 3.

³⁷ Proposition de la Commission, considérant 17.

européenne. On évite en règle générale les mandats d'audit externe doubles, voire multiples, pour des raisons évidentes: des opinions d'audit contradictoires pourraient être formulées et des doubles emplois ou des chevauchements pourraient avoir lieu entre les travaux des différents organismes de contrôle externe.

36. En outre, un tel assemblage de mécanismes de contrôle différents pourrait créer une ambiguïté et pourrait même être considéré comme une manière de priver implicitement la Cour de ses pouvoirs de contrôle, même si le considérant 64 exprime l'intention de la laisser exercer pleinement ses compétences sur le FME. La direction du MES a proposé d'intégrer ce dernier dans le cadre juridique de l'Union sur le modèle de ce qui avait été fait pour la BEI en modifiant le cadre du traité sur l'UE. À l'heure actuelle, en ce qui concerne la BEI, la Cour des comptes n'est habilitée à contrôler que des programmes spécifiques financés par le budget de l'UE et exécutés par la BEI. D'autres mécanismes de contrôle sont définis pour la BEI dans le protocole n° 5 annexé au TFUE. Si une approche similaire à celle adoptée pour la BEI devait être retenue pour le MES, la Cour des comptes serait empêchée de réaliser des audits efficaces du MES.

37. Un mécanisme dans lequel un mandat d'audit externe clairement défini serait confié à la Cour des comptes constituerait la solution la plus simple du point de vue des procédures et la plus cohérente avec les dispositifs actuels en matière d'audit et d'obligation de rendre compte dans le cadre de la gouvernance économique et financière de l'UE. Il serait toutefois possible de faire usage des travaux d'autres auditeurs pour formuler les opinions d'audit public. En effet, la Cour publie déjà une cinquantaine de rapports annuels spécifiques sur les activités des agences et des organismes de l'UE. Dans la plupart de ces cas, comme le prévoit le règlement, la Cour a pour rôle, notamment, d'examiner et de réexécuter les travaux des auditeurs externes. Dans le cas précis du FME, compte tenu de l'assurance particulière requise pour sa capacité à lever des fonds sur les marchés, nous considérons ce type d'assurance nécessaire et complémentaire de l'assurance que donnent les auditeurs des finances publiques principalement aux fins de l'obligation de rendre compte faite aux pouvoirs publics.

38. Si le FME est intégré au cadre de l'UE, la Cour fera valoir et exercera les droits d'audit que lui confère l'article 287 du TFUE. Si les pays membres du MES souhaitent conserver une

participation externe dans la structure d'audit du FME, il serait possible de garder un comité composé de membres externes qui fournirait des orientations et/ou surveillerait le processus d'audit interne du FME. La Cour ne pourrait toutefois pas envisager de désigner un membre pour cette structure, car cette nomination serait incompatible avec son mandat d'audit externe.

Recommandation n° 4

Afin d'éviter tout risque de confusion quant au rôle de la Cour ainsi que de coûteux doubles emplois:

- a) le texte principal de la base législative d'un FME devrait définir sans équivoque le rôle de la Cour des comptes européenne en tant qu'auditeur externe indépendant du Fonds et établir clairement que le rôle des cabinets d'audit privés et de toute autre contribution en matière d'audit ne saurait être que complémentaire de celui de la Cour;
- b) toute base législative d'un FME devrait exiger que des dispositions soient intégrées aux contrats conclus avec des cabinets d'audit privés afin que la Cour ait pleinement accès à leurs documents de travail et soit en mesure de procéder à des examens et de s'appuyer sur leurs travaux.

Le contrôle parlementaire n'est pas conçu pour s'appuyer sur une opinion d'audit

39. La proposition de la Commission donnerait au Conseil et au Parlement européen un rôle plus important dans le FME que celui qu'ils jouent actuellement dans le cadre du MES.

D'après l'article 5 de la proposition de la Commission, le FME soumettrait au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'exécution de ses tâches, ainsi que ses comptes annuels et états financiers. Le Parlement européen pourrait tenir un débat général sur cette base. Le directeur général serait également tenu de rendre compte au Parlement européen de l'exécution des tâches du FME et de faciliter la tenue de discussions confidentielles à huis clos avec le président et les vice-présidents des commissions compétentes.

40. Il s'agirait d'un progrès par rapport au dispositif actuel, qui prévoit que le directeur général du MES peut être entendu par le Parlement sur une base volontaire. À ce jour, aucune opinion d'audit externe n'a fait l'objet d'un examen officiel au cours de ces échanges de vues avec le MES.

41. Les dispositifs relatifs au contrôle parlementaire proposés pour le FME ne prévoient pas que le Parlement examine des rapports d'audit. Dans la mesure où le FME ne serait pas financé par le budget de l'UE (voir point 2), il ne relèverait pas du champ d'application et des dispositions relatives à la décharge du règlement financier. Cependant, des dispositions relatives à la décharge ont été intégrées dans les actes de fondation respectifs de plusieurs autres entités autofinancées existantes (l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, l'Office communautaire des variétés végétales et le Conseil de résolution unique).

42. Comme nous l'indiquions déjà dans notre analyse panoramique sur les lacunes en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public³⁸, nous estimons que, bien que ces recettes ne proviennent pas du budget de l'Union, elles résultent de l'exercice de l'autorité publique au niveau de l'Union et que les ressources utilisées sont de même nature que les autres fonds de l'UE. Il n'existe donc aucune raison impérieuse de traiter les recettes du FME différemment de celles des entités financées sur le budget de l'Union, et l'absence de dispositions solides en matière de contrôle parlementaire et de décharge en ce qui concerne les responsabilités du FME sur les plans financier, de la conformité et de la performance constitue un écueil majeur dans les dispositifs proposés en matière d'obligation de rendre compte.

43. La proposition de la Commission ne prévoit pas que le Parlement européen examine les rapports d'audit de la Cour des comptes européenne pendant la procédure de décharge du FME. Cet examen serait conforme à la pratique visée à l'article 319 du TFUE. La procédure de décharge prendrait en considération la déclaration d'assurance de la Cour concernant la fiabilité des comptes annuels du FME ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes et tiendrait également compte des éventuelles constatations d'audit de la performance effectuées par la Cour sur le FME.

³⁸ Cour des comptes européenne, «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», point 84.

Recommandation n° 5

Si le MES est intégré au cadre juridique de l'UE par la création d'un FME, et afin de renforcer l'importance de l'audit pour l'obligation de rendre compte et le contrôle démocratique, un rôle clair doit être formellement confié à la Cour des comptes européenne dans la procédure de décharge du FME.

Le présent avis a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Neven MATES, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 18 septembre 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE I**Demande d'avis adressée par la commission du contrôle budgétaire du Parlement
européen**

Commission du contrôle budgétaire
La Présidente

M. Klaus-Heiner LEHNE
Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

D 310044 19.6.2018

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, la Commission européenne a présenté en décembre 2017 une proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen (en application de l'article 352 du TFUE), qui s'inscrit parmi les initiatives annoncées dans sa communication intitulée «De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne».

Cette proposition prévoit que le FME prenne la succession du mécanisme européen de stabilité et le remplace, en tant qu'entité juridique distincte relevant du droit de l'Union. Dès lors qu'il est question de créer un nouvel organe de l'UE dans le cadre de l'Union, les enjeux liés à la responsabilité démocratique, au contrôle et à l'efficacité des activités de l'UE revêtent une importance capitale.

Afin d'éviter de se trouver confronté à l'avenir à un éventuel déficit d'obligation de rendre compte et dans le souci de garantir l'existence de mécanismes de contrôle adéquats, je saurai gré à la Cour, au nom de la commission du contrôle budgétaire, de bien vouloir fournir au Parlement, dès que possible et sous la forme la plus appropriée, un avis sur la forme que devrait idéalement prendre le mécanisme de contrôle du futur FME.

Dans l'attente de votre réponse, je vous remercie à nouveau de votre précieuse coopération.
Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma très haute considération.

D^r Inge Gräsle

ANNEXE II**Réponse du Mécanisme européen de stabilité**

M. Alex Brenninkmeijer
Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Luxembourg, le 24 septembre 2018

Monsieur,

Je vous remercie d'avoir bien voulu partager avec le MES l'avis de la Cour des comptes européenne exposant ses réflexions sur l'audit et l'obligation de rendre compte à la suite de la proposition de la Commission du 6 décembre 2017 concernant la création d'un Fonds monétaire européen (FME).

Nous prenons acte du fait que cet avis est émis par la Cour des comptes européenne en réponse à une demande qui lui a été adressée le 19 juin 2018 par la présidente de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen. Nous partageons l'opinion exprimée par la commission du contrôle budgétaire selon laquelle l'obligation de rendre compte, le contrôle et l'efficacité des activités des institutions publiques revêtent une importance capitale.

À cet égard, je tiens également à évoquer la lettre adressée le 25 juin 2018 par M. Mário Centeno, président de l'Eurogroupe et président du conseil des gouverneurs du MES, au président du Conseil européen, M. Donald Tusk. Dans cette lettre, il déclare qu'à plus long terme, les dirigeants peuvent décider d'intégrer le MES dans le cadre de l'UE, en préservant les éléments essentiels de sa gouvernance.

Au niveau des actionnaires du MES, une majorité se dessine en faveur de son intégration dans le cadre de l'UE, pour autant que celle-ci s'effectue en vertu du droit primaire et d'une manière analogue à celle de la Banque européenne d'investissement (BEI). La BEI est un organe de l'UE doté de son propre capital. Elle jouit de l'autonomie financière et dispose de ses propres organes de décision. Comme le faisait remarquer M. Mário Centeno, cette solution ne peut être mise en œuvre qu'à plus long terme. Il est essentiel que les futurs mécanismes de contrôle du MES n'aboutissent pas à une duplication des travaux d'audit et qu'ils continuent de répondre aux attentes des investisseurs sur les marchés financiers.

Dans le même temps, nous prenons acte du fait que votre avis contient également plusieurs recommandations concernant les dispositifs actuels du MES en matière d'audit et d'obligation de

rendre compte. À cet égard, bon nombre de vos recommandations concernent les travaux du comité des commissaires aux comptes. En notre qualité de dirigeants du MES, nous respectons pleinement l'indépendance du comité des commissaires aux comptes et nous ne pouvons pas nous prononcer sur la méthodologie utilisée dans le cadre de ses travaux ou sur la portée de ses rapports. Nous laissons donc le comité des commissaires aux comptes vous faire part de ses propres observations concernant votre avis.

Nous tenons à rappeler que les membres du MES jugent ses mécanismes de contrôle actuels conformes aux bonnes pratiques appliquées au sein des institutions financières internationales. Plusieurs points retiennent notre attention.

- Les mécanismes de contrôle du MES ont été établis par ses membres en concertation avec leurs institutions supérieures de contrôle nationales et la Cour des comptes européenne. Par conséquent, le comité des commissaires aux comptes a été créé au sein du MES en tant qu'organe de surveillance indépendant, dont les membres sont désignés par le conseil des gouverneurs du MES, devant lequel il est directement responsable. Le comité des commissaires aux comptes est investi d'un mandat d'audit étendu, qui englobe toutes les dimensions du contrôle des finances publiques, à savoir l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit de la performance, conformément aux dispositions de l'article 30, paragraphe 3, du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, et à celles de l'article 24, paragraphe 4, de la réglementation générale du MES. À cet égard, dans un rapport récemment consacré au MES, l'organisation *Transparency International* fait l'éloge des «mécanismes de contrôle de premier ordre» du MES.
- La Cour des comptes européenne joue déjà un rôle important dans les mécanismes de contrôle du MES, puisque l'un des membres du comité des commissaires aux comptes est désigné sur proposition de la Cour. En outre, les agents de la Cour sont souvent sollicités en tant qu'experts sur des sujets donnés et sont nommés par le comité des commissaires aux comptes en soutien à la réalisation de ses audits indépendants du MES, conformément à l'article 24, paragraphe 5, de la réglementation générale du MES. La Cour des comptes européenne, tout comme le Parlement européen, fait partie des destinataires officiels du rapport annuel du MES et du rapport annuel du comité des commissaires aux comptes, ce qui renforce la transparence et l'obligation de rendre compte des activités du MES.
- Les comptes du MES sont contrôlés chaque année par des commissaires aux comptes externes indépendants, conformément aux normes d'audit généralement admises. Ces commissaires aux comptes externes indépendants sont «*agréés et soumis à une supervision publique conformément à la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006*», comme l'exige spécifiquement la réglementation générale du MES (article 22). La supervision, par le comité des commissaires aux comptes, des travaux des commissaires aux comptes externes et son rapport sur les états financiers du MES fournissent une assurance supplémentaire aux membres du MES en ce qui concerne ses comptes d'exploitation et son bilan.
- Enfin, nous prenons acte de votre recommandation selon laquelle le MES devrait mettre en place une fonction d'évaluation interne. En septembre 2016, le conseil des gouverneurs a nommé un évaluateur indépendant de haut niveau pour apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'assistance financière du FESF et du MES. Le rapport d'évaluation qui en a découlé a été présenté

au conseil des gouverneurs et a été mis à la disposition du grand public sur le site web du MES. Étant donné la taille modeste du MES et le nombre limité de ses programmes d'assistance financière à ce jour, la création d'une fonction d'évaluation permanente ne serait pas efficiente en l'état actuel des choses. Cette évolution pourrait être envisagée à l'avenir si le MES était amené à se développer. Dans l'intervalle, nous continuerons de nous inspirer des pratiques d'évaluation des institutions homologues. L'équipe d'évaluation a collaboré étroitement avec des experts du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI et de la BEI pour l'élaboration de la méthodologie de la première évaluation mentionnée précédemment.

De manière plus générale, outre les solides mécanismes de contrôle du MES, ses membres ont mis en place des mécanismes robustes en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte. Les décisions du MES sont soumises à l'approbation de ses organes de direction. Dans ce contexte, les décisions supposent également la participation des parlements nationaux. En fait, le MES fait l'objet d'un contrôle parlementaire au niveau national à un degré inégalé dans les institutions homologues (par exemple, les décisions de prêt du FMI ne doivent pas être examinées par les parlements nationaux des membres du FMI). Les gouverneurs du MES se présentent devant leurs parlements respectifs pour expliquer les décisions liées aux activités du MES ou solliciter un mandat les concernant. Lorsqu'ils y sont invités, le directeur général du MES et le personnel d'encadrement supérieur se rendent dans les parlements nationaux pour présenter les activités du MES et, le cas échéant, fournir des explications.

Le MES coopère également de manière proactive avec le Parlement européen. Depuis 2013, à titre volontaire, le directeur général du MES a régulièrement participé à des auditions devant la commission des affaires économiques et monétaires. De nombreux contacts ont également lieu avec le Parlement européen dans le cadre de la Conférence des présidents ou, isolément, avec des groupes parlementaires et des députés. L'étape suivante consistera à déterminer si le MES pourrait s'engager dans un protocole d'accord avec le Parlement européen, qui pourrait poser les bases d'une communication d'informations plus régulière.

En conclusion, je tiens à vous remercier une nouvelle fois de nous avoir communiqué l'avis à paraître et j'ai la conviction que la présente lettre ouvre une perspective importante dans la discussion. Le MES reste à votre disposition pour approfondir avec vous le dialogue sur les futurs dispositifs en matière d'audit et d'obligation de rendre compte du MES, une fois que la manière dont le MES serait ramené dans le cadre de l'Union aura été cernée plus clairement.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma très haute considération.

Kalin Anev Janse

Secrétaire général

Membre du conseil d'administration

Réponse du comité des commissaires aux comptes du MES

Luxembourg, le 24 septembre 2018

M. Alex Brenninkmeijer
Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Cher Alex,

Je vous remercie d'avoir bien voulu communiquer au comité des commissaires aux comptes l'avis de la Cour des comptes européenne intitulé *«Réflexions sur l'audit et l'obligation de rendre compte à la suite de la proposition du 6 décembre 2017 concernant la création d'un Fonds monétaire européen s'inscrivant dans le cadre juridique de l'Union»* (ci-après «l'avis»).

Le comité des commissaires aux comptes souhaite faire remarquer que la Cour des comptes européenne ne dispose pas de mandat pour évaluer les travaux du comité et que son avis n'est donc pas fondé sur une évaluation complète. Toutefois, il apprécie l'occasion que cet avis lui offre de recueillir le point de vue d'une institution respectée sur certaines composantes de ses travaux.

Peut-être aurait-il été préférable que votre avis rappelle, lorsque vous vous référez aux principes de l'Intosai, que le comité des commissaires aux comptes n'est pas une institution supérieure de contrôle (ISC) et qu'il ne se trouve pas non plus dans la situation d'autres organismes d'audit externe dont le mandat s'étend au delà d'une seule institution. Le comité des commissaires aux comptes doit donc, dans une certaine mesure, juger de l'application de normes et de principes par rapport à son rôle particulier. Nous n'estimons pas qu'il existe une quelconque ambiguïté, par exemple, dans notre déclaration concernant l'audit financier. Après un examen poussé des travaux d'audit réalisés par le cabinet d'audit externe désigné, y compris une analyse approfondie de la documentation de travail de ces auditeurs, en utilisant un modèle directement emprunté à votre propre institution, nous formulons l'affirmation selon laquelle *«[nous n'avons] eu connaissance d'aucun élément significatif de nature à [nous] empêcher de recommander au conseil des gouverneurs d'approuver les états financiers du MES»*. Cette affirmation est sans équivoque et évite de répéter inutilement les travaux et les déclarations de l'auditeur externe.

D'une manière générale, le comité des commissaires aux comptes:

- commande, examine et finalise ses propres rapports d'audit spéciaux, qui peuvent porter sur la régularité, la conformité, la performance et la gestion des risques du MES, en recourant aux services de personnel qualifié provenant d'ISC, dont la Cour des comptes européenne;
- examine très minutieusement les travaux de l'auditeur externe en rapport avec les comptes, comme indiqué précédemment;
- fait part de ses observations en amont et demande les ajustements qu'il juge appropriés dans les comptes annuels publiés;
- se concerta de manière approfondie et continue avec la fonction d'audit interne sur leur programme de travail,
- rencontre la direction du MES et reçoit des rapports et des informations actualisées tout au long de l'année;
- et, bien sûr, révisé son propre mode de fonctionnement à intervalle régulier, afin d'en assurer l'amélioration continue.

Sur ce dernier point, nous entendons évidemment étudier vos suggestions et la mesure dans laquelle il est possible de les intégrer utilement dans nos travaux.

Étant donné que le comité des commissaires aux comptes se consacre à un seul «client», il pourrait peut-être développer une conception unique et une approche sur mesure pour ses travaux sur le MES. Il revient aux parties au traité instituant le MES d'analyser la question de savoir s'il serait opportun de mettre en place d'autres dispositifs en matière d'audit et d'obligation de rendre compte parallèlement à des dispositifs institutionnels modifiés. Nous tenons toutefois à rappeler que tout nouveau dispositif devrait éviter de dupliquer inutilement des fonctions et être acceptable sur les marchés financiers qui financent le MES, tout en garantissant un contrôle et une obligation de rendre compte appropriés.

Meilleures salutations,

Kevin Cardiff

Président du comité des commissaires aux comptes