

Rapport spécial

**La gouvernance
à la Commission
européenne
est-elle conforme
aux meilleures pratiques?**COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site internet: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

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, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6111-3	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/75421	QJ-AB-16-027-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6066-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/998081	QJ-AB-16-027-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6107-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/74855	QJ-AB-16-027-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Pour toute utilisation ou reproduction de la figure présentée dans l'encadré 10 de la page 30, l'autorisation doit être demandée directement auprès du titulaire du droit d'auteur. Tous droits réservés.

Rapport spécial

La gouvernance à la Commission européenne est-elle conforme aux meilleures pratiques?

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

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou à des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre V, compétente pour les domaines relatifs au financement et à l'administration de l'Union. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Lazaros S. Lazarou, Doyen de la Chambre V, assisté de: M. Andreas Antoniadès, chef de cabinet, et M. Johan Adriaan Lok, attaché de cabinet; M. Peter Welch, directeur; M. Mariusz Pomiński, manager principal; M^{me} Bogna Kuczynska, chef de mission; M. Rogelio Abarquero Grossi, M. Erik De Bruyne, M^{me} Daria Bochnar, M. Andreas Dürrwanger, M. Mehmet Ergün, M. Paul Sime, M. Michael Tatianos et M. Carl Westerberg, auditeurs.



De gauche à droite: E. De Bruyne, A. Dürrwanger, J. A. Lok, P. Sime, D. Bochnar, L. S. Lazarou, B. Kuczynska, A. Antoniadès, P. Welch, M. Pomiński, C. Westerberg, R. Abarquero Grossi

Points

Liste des abréviations

I - IX Synthèse

1 - 10 Introduction

1 - 10 **Mettre en place une bonne gouvernance est une priorité dans les organismes des secteurs public et privé**

11 - 14 Étendue et approche de l'audit

15 - 57 Observations

15 - 31 **Modifications apportées aux structures de gouvernance, ainsi que création du service d'audit interne et du comité de suivi des audits**

15 - 22 La Commission opère une distinction entre sa propre responsabilité politique et la responsabilité de ses directeurs généraux en matière de gestion

23 - 24 La Commission a supprimé la fonction de contrôleur financier et a mis en place une fonction d'audit interne

25 Au début, le service d'audit interne était davantage axé sur les questions de gouvernance de haut niveau à l'échelle de l'institution...

26 ... et il accorde à présent davantage d'attention au cadre de contrôle interne de la Commission

27 - 29 La création, par la Commission, d'un comité de suivi des audits a été l'une des premières étapes du processus de réforme

30 - 31 Dans la pratique, le comité de suivi des audits limite sa supervision aux travaux du service d'audit interne

32 - 41 **Alignement des contrôles internes et des informations financières sur les normes internationales**

32 - 34 La Commission a choisi le cadre COSO comme base pour ses standards de contrôle interne...

35 - 39 ... mais il sera difficile d'assurer la transition vers le cadre COSO actualisé

40 - 41 L'établissement de comptes annuels conformes aux normes internationales a permis d'améliorer les informations financières

42 - 57	Communication d'informations non financières aux parties prenantes internes et externes
42 - 44	La Commission joint aux comptes des informations non financières...
45 - 47	... mais moins que beaucoup d'autres organisations
48 - 51	Depuis 2013, la Commission fait état d'un niveau significatif d'erreur affectant ses dépenses
52 - 53	L'une des meilleures pratiques consiste à fonder les estimations des montants à risque sur une méthodologie cohérente
54 - 57	Les rapports introduits par la réforme Prodi constituent encore la base de la communication interne d'informations au sein de la Commission
58 - 66	Conclusions et recommandations
	Annexe I — Cadre de la bonne gouvernance dans le secteur public et cadre COSO 2013
	Annexe II — Éléments clés d'une sélection de cadres de communication d'informations par les entreprises
	Annexe III — Aperçu des rapports et comptes annuels d'une sélection d'organismes du secteur public
	Réponses de la Commission

CEI: Comité des experts indépendants

CIPFA: *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, l'un des principaux organismes professionnels du Royaume-Uni en matière de comptabilité et de finances dans le secteur public

CONT: Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen

COSO: *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, organisation bénévole du secteur privé dont le but est d'améliorer la qualité de la présentation des informations financières grâce à l'éthique d'entreprise, à des contrôles internes efficaces et au gouvernement d'entreprise

CSA: Comité de suivi des audits

DG: Direction générale

DG AGRI: Direction générale de l'agriculture et du développement rural

DG BUDG: Direction générale du budget

DG DEVCO: Direction générale de la coopération internationale et du développement

DG DIGIT: Direction générale de l'informatique

DG REGIO: Direction générale de la politique régionale et urbaine

DG RTD: Direction générale de la recherche et de l'innovation

EAEF: Examen et analyse des états financiers

FEE: Fédération des experts-comptables européens

GAO: *Government Accountability Office* (institution supérieure de contrôle des États-Unis)

GGPS: *Good Governance in the Public Sector* (bonne gouvernance dans le secteur public)

GPA: Gestion par activités

IAS: *Internal Audit Service* (service d'audit interne)

IASB: *International Accounting Standards Board*, organisme adoptant des normes comptables internationales

IFAC: *International Federation of Accountants* (Fédération internationale des experts-comptables)

IFRS: *International Financial Reporting Standards* (normes internationales d'information financière)

IIA: *Institute of Internal Auditors* (Institut des auditeurs internes)

Iperia: *Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act* (loi sur l'amélioration de l'élimination et du recouvrement des paiements indus, aux États-Unis)

IPSAS: *International Public Sector Accounting Standards* (normes comptables internationales pour le secteur public)

IPSASB: *International Public Sector Accounting Standards Board*, organisme adoptant des normes comptables internationales pour le secteur public

ISC: Institution supérieure de contrôle

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

OLAF: Office européen de lutte antifraude

PIC: *Public Internal Control* (contrôle interne du secteur public)

RAA: Rapport annuel d'activité

RPG: *Recommended Practice Guideline* (ligne directrice de pratique recommandée)

SFC: Service financier central

SG: Secrétariat général

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE: Traité sur l'Union européenne

UE: Union européenne

I

Dans la foulée de la démission de la Commission Santer et en réaction au rapport du comité des experts indépendants, la Commission a approuvé, en mars 2000, le livre blanc intitulé «Réforme de la Commission», destiné à moderniser sa gouvernance. Les réformes proposées couvraient la fixation des priorités et l'affectation des ressources, l'évolution de la politique des ressources humaines, ainsi que la révision de l'audit et celle de la gestion et du contrôle financiers. Le livre blanc et le rapport du comité des experts indépendants influencent aujourd'hui encore la prise de décision et la gouvernance au sein de la Commission.

II

Il demeure impératif de se doter d'excellentes modalités de gouvernance. Comme l'explique la Commission dans un document récent, «nous vivons à une époque où la pression exercée sur les finances publiques à tous les niveaux de l'UE est considérable. [] Dans ces conditions, il est essentiel que les cadres et les normes appliqués dans le secteur public soient à jour»¹. La bonne gouvernance n'est pas qu'une question de relations, elle consiste aussi à obtenir des résultats et à fournir aux décideurs les outils nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Elle devrait encourager l'utilisation efficiente des ressources, renforcer l'obligation de rendre compte de leur gestion, promouvoir un contrôle rigoureux et améliorer l'encadrement, la gestion et la supervision de l'organisation. Atteindre ces objectifs devrait permettre d'accroître l'efficacité des interventions².

III

Les règles et les structures établies par la Commission reflétaient, dans une large mesure, les meilleures pratiques de l'époque, qui ont toutefois continué d'évoluer. Nous avons donc examiné les modalités de gouvernance actuellement en place à la Commission en nous concentrant sur l'audit, ainsi que sur la gestion et le contrôle financiers, afin de vérifier s'ils sont conformes aux meilleures pratiques et s'ils répondent toujours aux besoins de l'institution.

IV

Les meilleures pratiques ont continué d'évoluer depuis les réformes de l'an 2000. Bien que certaines mesures³ aient été prises, nous estimons en conclusion que, dans plusieurs domaines, la Commission ne suit pas ou ne respecte pas pleinement les meilleures pratiques définies dans les normes ou mises en place par les organismes internationaux et publics pris pour référence.

1 Commission européenne – Système public de contrôle interne: http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm [NdT: le document n'existant qu'en anglais, le texte entre guillemets est une traduction libre].

2 Voir *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)/Fédération internationale des experts-comptables (IFAC): «International Framework: Good Governance in the Public Sector»* (Cadre international: bonne gouvernance dans le secteur public), 2014, p. 6.

3 Y compris: la publication, avec les comptes de l'UE établis selon la comptabilité d'exercice, de la section intitulée «Examen et analyse des états financiers»; l'établissement de rapports sur la performance (qui a abouti, en 2015, à une intégration des informations sur la gestion dans le rapport annuel sur la gestion et la performance); ainsi que la transition vers le COSO 2013, le cadre de contrôle interne intégré actualisé.

V

En raison de la distinction opérée entre la «responsabilité politique des commissaires» et la responsabilité opérationnelle des directeurs généraux, il n'est pas toujours possible de déterminer clairement si la «responsabilité politique» recouvre celle des directions générales ou si elle est distincte de celle-ci. Les réformes récentes sur le plan organisationnel commencent à traiter certains des risques dus à la culture du «cloisonnement». Afin de continuer de parer aux principaux risques, la Commission devra toutefois renforcer davantage la structure de gouvernance dans l'ensemble de l'institution.

VI

Le service d'audit interne concentre ses efforts sur les systèmes de contrôle interne de la Commission. Ces dernières années, la couverture, par l'IAS, des questions de gouvernance à l'échelle de l'institution englobait la sécurité des informations de celle-ci. Les dépenses effectuées en dehors de la Commission – qui engagent sa responsabilité – relèvent de la compétence des directions et unités d'audit des directions générales chargées de gérer les fonds en cause. Cela a un impact sur les informations présentées au comité d'audit de la Commission. Le rôle du comité de suivi des audits (ainsi que la participation de membres indépendants et externes) est plus limité que celui des comités d'audit des organismes internationaux que nous avons pris pour référence.

VII

La Commission a récemment commencé à joindre des informations non financières aux comptes. Malgré les dernières améliorations, elle continue cependant de joindre aux comptes moins d'informations non financières que les autres organisations prises pour référence en matière de meilleures pratiques.

VIII

La Commission devrait:

- lorsqu'elle décide de ne pas suivre l'une des meilleures pratiques, expliquer pourquoi, comme cela est exigé des entités européennes d'intérêt public;
- inviter l'IAS à réaliser davantage de travaux d'audit sur les questions de gouvernance de haut niveau;
- achever l'alignement de son cadre de contrôle interne sur les principes du cadre COSO 2013;
- avancer encore la date de publication des comptes annuels;

- réunir les informations déjà présentées dans différents rapports existants afin de constituer un rapport ou une série de rapports unique consacré(e) à l'obligation de rendre compte, dans lequel(laquelle) figureraient, outre les comptes:
 - une déclaration de gouvernance,
 - un rapport du Président,
 - un examen des risques opérationnels et stratégiques,
 - un rapport sur les performances non financières,
 - des informations sur les activités effectuées pendant l'année et sur la réalisation des objectifs politiques,
 - un rapport sur le rôle et les conclusions du comité d'audit,
 - une déclaration de viabilité budgétaire à moyen et long termes, ainsi que, le cas échéant, des liens vers les informations contenues dans d'autres rapports;
- présenter ce rapport ou cette série de rapports unique consacré(e) à l'obligation de rendre compte, afin que l'auditeur contrôle les comptes et qu'il vérifie si les autres informations y figurant sont cohérentes par rapport aux données comptables;
- publier, dans les comptes annuels ou dans les informations qui y sont jointes, un niveau d'erreur estimatif fondé sur une méthodologie cohérente;
- actualiser et publier régulièrement ses modalités de gouvernance, puis expliquer son choix des structures et des processus en fonction du cadre établi;
- faire du comité de suivi des audits un comité d'audit composé d'une majorité de membres indépendants et externes, puis étendre son mandat afin qu'il couvre la gestion des risques, la communication d'informations financières, ainsi que les travaux et les résultats des unités chargées de la vérification ex post et ceux des directions d'audit.

Mettre en place une bonne gouvernance est une priorité dans les organismes des secteurs public et privé

01

En raison d'une série de faillites d'entreprises survenues pendant les années 1990, les problèmes liés à la gouvernance d'entreprise ont été portés à l'attention du grand public et l'amélioration des modalités de gouvernance dans le secteur privé est devenue l'une des principales priorités politiques. Ces faillites se sont généralement produites dans des cas où toute l'ampleur d'un risque ou d'un comportement irrégulier n'était pas connue des membres de l'organe directeur, ou ne l'était que d'un nombre restreint de membres influents (exécutifs pour la plupart) du conseil d'administration. Les inquiétudes concernant les faillites dans le secteur privé ont donné lieu à des changements de la législation de l'UE, qui a imposé à toutes les entités d'intérêt public⁴ de respecter un code de gouvernance⁵ et de le confirmer dans le rapport annuel et les états financiers qu'elles publient.

02

L'adoption de modalités de bonne gouvernance s'est étendue au secteur public. Le document établi par le CIPFA et l'IFAC et intitulé *Good Governance in the Public Sector*⁶ (ci-après «GGPS») constitue l'une des dernières réflexions à ce sujet, tout comme l'initiative PIC⁷ menée par l'UE, qui met l'accent sur les modalités de gouvernance et de contrôle appropriées pour les pays qui souhaitent adhérer à l'UE.

03

La bonne gouvernance (voir **encadré 1**) n'est pas qu'une question de relations, elle consiste aussi à obtenir des résultats et à fournir aux décideurs les outils nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

- 4 Comme les entreprises cotées en bourse (directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil (JO L 145 du 30.4.2004, p. 1)).
- 5 Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises (JO L 182 du 29.6.2013, p. 19) (telle que modifiée par la directive 2014/95/UE (JO L 330 du 15.11.2014, p. 1)) (ci-après «la directive comptable»).
- 6 *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)/Fédération internationale des experts-comptables (IFAC), International Framework: Good Governance in the Public Sector (Cadre international: bonne gouvernance dans le secteur public), 2014.*
- 7 Le contrôle interne du secteur public est une plateforme d'échange d'informations et de bonnes pratiques entre administrations publiques dans l'UE.

Bonne gouvernance

«La bonne gouvernance dans le secteur public encourage une prise de décision plus éclairée, ainsi que l'utilisation efficiente des ressources. Elle renforce l'obligation de rendre compte de la gestion de ces dernières. La bonne gouvernance est caractérisée par un contrôle rigoureux, qui permet d'exercer une forte pression en vue d'améliorer la performance du secteur public et la lutte contre la corruption. La bonne gouvernance peut améliorer l'encadrement, la gestion et la supervision de l'organisation, donnant lieu à des interventions plus efficaces et, en définitive, à de meilleurs résultats.»⁸

8 CIPFA/IFAC, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 6 [voir NdT de la note de bas de page 1].

04

Les inquiétudes relatives à la gouvernance au sein de la Commission européenne ont atteint leur paroxysme en 1999, avec la démission de la Commission Santer et, notamment, le rapport du comité des experts indépendants (ci-après le «CEI») chargé par le Parlement d'enquêter sur les problèmes à l'origine de la démission et de recommander une voie à suivre. Le comité s'est plaint de n'avoir pu trouver personne qui soit «prêt à assumer les responsabilités», ce qui a constitué le point central de sa critique sur la gouvernance au sein de la Commission (voir **encadré 2**). À la suite de ces événements et du rapport du CEI, la Commission Prodi a approuvé, en 2000, un train complet de réformes destiné à moderniser la gouvernance de la Commission (ci-après la «réforme Prodi»). Le livre blanc, la démission de la Commission Santer et le rapport du CEI influencent aujourd'hui encore la prise de décision au sein de la Commission.

Encadré 2

Cadres en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte

Selon le document GGPS, les dispositifs mis en place pour garantir que les effets escomptés pour les parties prenantes sont définis et obtenus font partie intégrante de la gouvernance.

Les principes du cadre **COSO 2013**⁹ disposent que l'organe directeur «fait preuve d'indépendance vis-à-vis du management et qu'il surveille la mise en place et le bon fonctionnement du dispositif de contrôle interne»¹⁰ (voir **encadré 10**).

L'obligation de rendre compte est un élément essentiel de la gouvernance, surtout dans le secteur public. L'**IFAC** la définit comme étant «le processus par lequel les entités du secteur public, ainsi que les personnes qui les composent, sont tenues responsables de leurs décisions et actions, y compris de leur gestion des fonds publics et de tous les aspects de la performance, et se soumettent à un contrôle externe approprié. Pour que cette obligation soit respectée, il faut que toutes les parties comprennent clairement ces responsabilités et que leurs rôles soient clairement définis au sein d'une structure solide. En effet, c'est de l'exercice des responsabilités conférées qu'il convient de rendre compte»¹¹.

La Commission participe à la promotion de la bonne gouvernance dans les États membres de l'UE au moyen du **réseau PIC**. Elle a souligné l'importance d'un contrôle rigoureux et de l'utilisation des meilleures pratiques: «Nous vivons à une époque où la pression exercée sur les finances publiques à tous les niveaux de l'UE est considérable. Plus que jamais, les contribuables de chaque État membre attendent une utilisation optimale des deniers, et le secteur public est tenu de rendre compte de la gestion saine et efficiente des fonds qui lui sont confiés. Le secteur public doit prouver que les ressources sont dépensées de façon efficiente et que les réalisations et les effets sont efficaces. Dans ces conditions, il est essentiel que les cadres et les normes appliqués dans le secteur public soient à jour»¹².

Des exemples de meilleures pratiques existent dans différents codes et orientations. Tout au long du présent rapport, nous utilisons le symbole  pour repérer les encadrés qui présentent ce type d'exemples.

9 *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), Internal Control – Integrated Framework (Contrôle interne – Cadre intégré)*, 2013.

10 *Source: Internal Control – Integrated Framework (Contrôle interne – Cadre intégré)*, Synthèse, © COSO.

11 Comité du secteur public de l'IFAC, *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* (La gouvernance dans le secteur public du point de vue de l'organe directeur), 2001, p. 12.

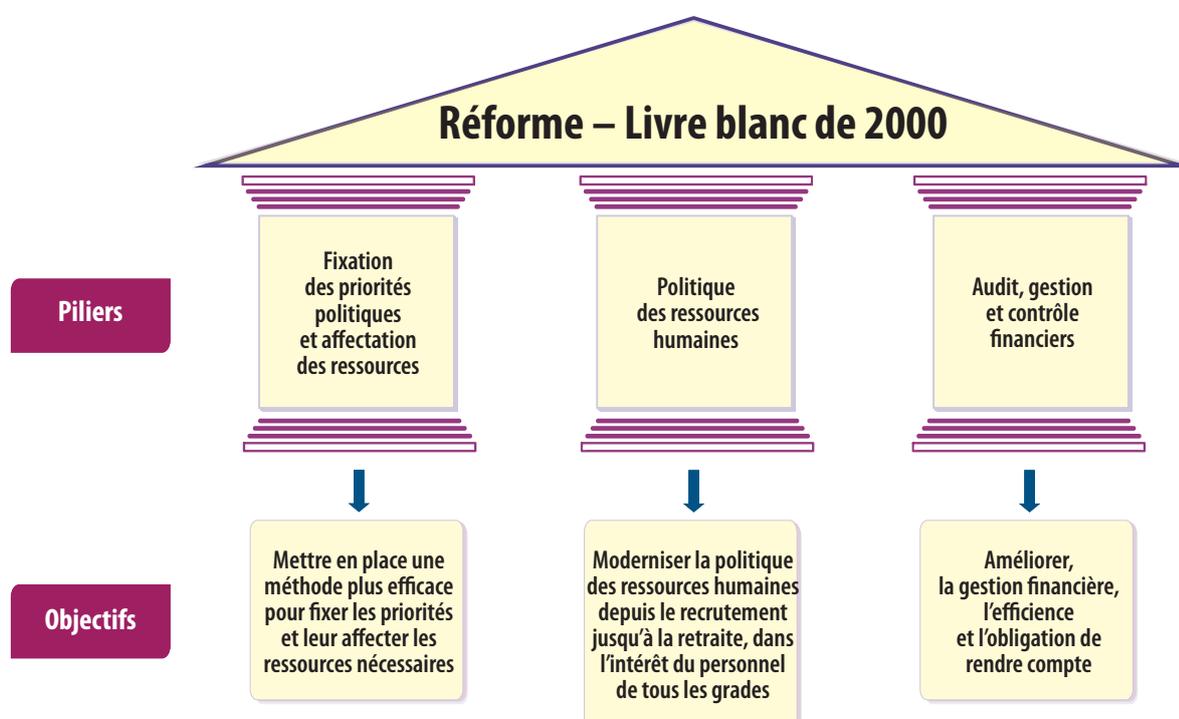
12 Commission européenne – Système public de contrôle interne: http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm [voir NdT de la note de bas de page 1].

05

La Commission a fondé son programme de réforme sur trois piliers: réforme de la fixation des priorités et de l'établissement du budget, modernisation de la politique des ressources humaines, et amélioration de l'audit ainsi que de la gestion et du contrôle financiers (voir **figure 1**). Selon elle, une période de «changement culturel» reposant sur cinq principes clés s'impose: indépendance de la Commission, responsabilité, obligation de rendre compte, efficacité dans l'obtention de résultats et transparence.

Figure 1

Trois piliers de la réforme Prodi (livre blanc)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document COM(2000) 200 final/2 intitulé «Réforme de la Commission – Livre Blanc – Partie I».

06

Le premier pilier de la réforme a consisté à mettre en place de nouveaux outils de planification et de suivi pour chaque service de la Commission (les plans de gestion et les rapports annuels d'activité (ci-après les «RAA»)). Le troisième pilier (voir **encadré 3**) a consisté à simplifier les règles régissant l'autorisation des dépenses. Une question a fait l'objet de vifs débats: la manière de gérer et de combiner les différentes responsabilités au sein de la Commission. Les principaux rôles étaient ceux de la Commission en tant que collège, des différents commissaires, du contrôleur financier, ainsi que des directions générales (DG) (et des directeurs généraux qui y jouent le principal rôle administratif).

Encadré 3

Troisième pilier de la réforme Prodi: modernisation du système d'audit, de gestion et de contrôle financiers¹³**Révision du système d'audit, de gestion et de contrôle financiers, conformément aux meilleures pratiques:**

- transfert des compétences en matière de vérification des dépenses du contrôleur financier vers les DG;
- déclaration, faite par chaque directeur général dans son rapport annuel d'activité (RAA), attestant que les contrôles internes appropriés ont été mis en place et que les ressources ont été utilisées aux fins prévues;
- création, au sein des DG, d'unités financières chargées d'aider et de conseiller les unités opérationnelles;
- création d'un service financier central chargé de conseiller les services opérationnels;
- mise en place d'un service d'audit interne (ci-après l'«IAS» – *Internal Audit Service*), placé sous l'autorité du vice-président chargé de la réforme, afin de faciliter la gestion au sein de la Commission;
- mise en place, au sein de chaque DG, d'une «structure d'audit» spécialisée qui rendra compte directement au directeur général;
- création d'un comité de suivi des audits (ci-après le «CSA»), chargé de surveiller les processus de contrôle de la Commission, la mise en œuvre des recommandations résultant des audits et la qualité des activités d'audit.

Définition des responsabilités des ordonnateurs et des gestionnaires:

- établir des règles simplifiées et aisément accessibles pour définir les responsabilités des agents qui jouent des rôles financiers essentiels.

13 Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document COM(2000) 200 final/2.

07

Une autre réforme, qui ne faisait pas partie du livre blanc, mais qui a été abordée lors de la discussion sur la proposition de refonte du règlement financier formulée par la Commission, visait à transformer la base d'établissement des comptes de l'UE. Sous la pression du Conseil, la Commission a accepté de relever le défi que représentait la mise en place, pour 2005, d'un système de comptabilité d'exercice fondé sur les normes internationales¹⁴.

08

La Commission a rapidement mis en œuvre les réformes Prodi: le CSA s'est réuni en décembre 2000 (voir point 27); un chef de l'audit interne recruté à l'extérieur a été désigné le jour suivant; le nouveau règlement financier a été approuvé le 25 juin 2002 et un nouveau statut le 22 mars 2004. La Commission a établi en 2005 la première série de comptes annuels fondés intégralement sur la comptabilité d'exercice et sur les normes IPSAS¹⁵.

09

Dans son rapport de suivi sur sa réforme, de décembre 2005, la Commission a estimé que les principes fondamentaux qui sous-tendent les mesures de réforme demeuraient valables et qu'elle devait «s'appuyer sur ses réalisations et [...] veiller à ce que ses ressources, qu'elles soient financières ou humaines, soient utilisées avec efficacité et efficience, d'une manière ouverte et transparente, afin de faciliter le contrôle et de renforcer la confiance des citoyens européens»¹⁶.

10

Plus de dix ans se sont écoulés depuis cette déclaration. Même si les règles et les structures adoptées par la Commission reflétaient, dans une large mesure, les meilleures pratiques de l'époque, les règles de gouvernance relatives aux secteurs privé et public ont continué d'évoluer. Les membres de la Commission ont besoin d'outils efficaces pour exercer leur responsabilité générale en matière de gestion du budget de l'UE.

- 14 La Cour des comptes européenne recommandait ce changement depuis 1978. Voir Eduardo Ruiz García, *The Role of the Court of Auditors in Modernising the Accounting System of the European Institutions* (Le rôle de la Cour des comptes européenne dans la modernisation du système comptable des institutions européennes), *Revista Española de Control Externo*, mai 2013.
- 15 *International Public Sector Accounting Standards* (Normes comptables internationales pour le secteur public).
- 16 «Rapport de suivi sur la réforme de la Commission: après la réforme», COM(2005) 668 final du 21 décembre 2005.

11

La question centrale de notre audit, celle qui sous-tendait les travaux réalisés pour élaborer le présent rapport, centré sur l'audit ainsi que sur la gestion et le contrôle financiers, était la suivante:

Les modalités de gouvernance mises en place à la Commission sont-elles conformes aux meilleures¹⁷ pratiques reconnues et aux besoins de l'institution?

12

Nous nous sommes concentrés sur les éléments ci-après (voir **figure 1** et **encadré 3**):

- les modifications apportées aux structures de gouvernance, ainsi que la création de l'IAS et du CSA (points 15 à 31),
- l'alignement des contrôles internes et des informations financières sur les normes internationales (points 32 à 41),
- la communication d'informations non financières aux parties prenantes internes et externes (points 42 à 56).

13

Nous considérons le GGPS comme l'un des principaux textes de référence (**encadré 2**). Nous tenons également compte de l'étude réalisée précédemment par l'IFAC, *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, notamment pour appréhender les meilleures pratiques à l'époque de la réforme Prodi¹⁸. Pendant cette période, les mesures prises par la Commission en matière de contrôle interne ont été inspirées en grande partie par le cadre COSO (comme nous l'expliquons aux points 32 à 39). La dernière révision du cadre COSO (en 2013) est fondée sur des principes et place le contrôle interne dans un contexte de bonne gouvernance. Nous avons examiné le contenu du cadre GGPS par rapport à celui du cadre COSO 2013 (voir **annexe I**), afin d'éclairer notre analyse des meilleures pratiques en matière de gouvernance. Nous avons également tenu compte des exigences imposées par les directives de l'UE aux entités d'intérêt public, ainsi que des recommandations de la Commission dans ce domaine¹⁹.

14

Pour réaliser notre audit, nous avons examiné des documents de la Commission (le livre blanc ainsi que des rapports internes et externes), ainsi que des documents des organismes internationaux concernés (CIPFA, FEE, IASB, IFAC, OCDE²⁰, etc.), d'universités, etc. Nous avons organisé des réunions avec des acteurs clés au sein de la Commission, y compris des membres du CSA, des membres du groupe préparatoire du CSA, de l'IAS, du Secrétariat général (SG) et de la DG Budget (DG BUDG). Nous avons discuté des meilleures pratiques avec un groupe cible d'experts composé d'agents de grandes organisations internationales, ainsi qu'avec des auditeurs du secteur public, des experts indépendants et des universitaires. Nous avons aussi examiné le processus de réforme avec des personnes qui y ont participé de façon significative. Nous avons réalisé, auprès des institutions supérieures de contrôle des États membres de l'UE, une enquête sur la gouvernance du secteur public dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Nous nous sommes fondés sur nos résultats d'audit et sur nos rapports depuis 2001.

- 17 Dans le présent rapport, nous utilisons l'expression «meilleures pratiques» pour désigner les pratiques décrites comme «meilleures», «en pointe» ou «bonnes» dans certains documents de référence.
- 18 IFAC, *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* (La gouvernance dans le secteur public du point de vue de l'organe directeur), 2001.
- 19 Directive comptable (voir note de bas de page 4), recommandation de la Commission du 9 avril 2014 sur la qualité de l'information sur la gouvernance d'entreprise («appliquer ou expliquer») (JO L 109 du 12.4.2014, p. 43). Directive 2014/56/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés (JO L 158 du 27.5.2014, p. 196), ainsi que règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE (JO L 158 du 27.5.2014, p. 77).
- 20 Voir liste des abréviations.

Modifications apportées aux structures de gouvernance, ainsi que création du service d'audit interne et du comité de suivi des audits

La Commission opère une distinction entre sa propre responsabilité politique et la responsabilité de ses directeurs généraux en matière de gestion

15

La Commission européenne est l'organe exécutif de l'UE. Son organe directeur (voir **encadré 4**), à savoir le collège des commissaires (ci-après le «collège»), est l'organe décisionnel ultime de la Commission. En vertu du traité, celle-ci est collectivement responsable de l'exécution du budget. Ses responsabilités dépassent cependant largement l'exécution budgétaire. Dans la pratique, elle exerce un monopole sur les propositions de législation de l'UE²¹, élabore les règles relatives à la mise en œuvre des textes législatifs et joue un rôle significatif en matière de surveillance de l'application du droit de l'UE²².

16

Les différents commissaires se voient confier des responsabilités relatives à des politiques données. En d'autres termes, la plupart d'entre eux exercent le rôle de chef de file d'une ou de plusieurs directions générales (DG)²⁴. Chaque DG est dirigée par un directeur général²⁵. Le pouvoir d'autoriser les dépenses de l'UE, détenu par la Commission, est, dans la pratique, délégué aux directeurs généraux (qui, à ce titre, sont appelés «ordonnateurs délégués»).

- 21 En vertu de l'article 17, paragraphe 2, du TUE, un acte législatif «ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement».
- 22 Par exemple dans le cas de la politique de concurrence.
- 23 CIPFA/IFAC, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 9.
- 24 Dans le présent rapport, l'expression «direction générale» désigne une direction générale ou un service.

Organe directeur

«L'organe directeur est la personne ou le groupe de personnes responsable au premier chef de la supervision de l'orientation stratégique, des opérations et de l'obligation de rendre compte au sein d'une entité. Il joue un rôle crucial de chef de file en ce qui concerne la mise en œuvre, l'évaluation et l'amélioration de la gouvernance d'une entité.»²³

25 CIPFA/IFAC, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, P; 9.

17

Dans sa communication de novembre 2014 relative aux méthodes de travail de la Commission, le Président Juncker a souligné que «les commissaires doivent assumer la pleine responsabilité politique des travaux effectués par les services qui leur sont rattachés»²⁶. Il a également organisé le collège de façon à ce que les commissaires forment «une équipe solide, œuvrant de concert, indépendamment des portefeuilles, [...] [et qu'ils évitent] les cloisonnements en travaillant ensemble dans les domaines dans lesquels [le collège peut] vraiment faire la différence»²⁷ (voir **figure 2**).

18

Depuis la réforme, un certain nombre de groupes de gestion assistent la Commission (**figure 3**):

- le groupe de pilotage de la GPA²⁸, créé afin de coordonner les questions politiques et stratégiques liées aux trois axes de la réforme (planification stratégique et programmation, politique du personnel, gestion financière et audit). Depuis 2015, il traite également les questions de gouvernance informatique dans l'ensemble de la Commission. Présidé par le Secrétaire général, il réunit les directeurs généraux et les cabinets²⁹ responsables des services centraux;
- le groupe des directeurs généraux, créé pour mettre en œuvre la réforme, supervise à présent la coordination de la mise en œuvre des politiques et sert de forum de discussion sur les questions d'intérêt horizontal;
- le groupe des directeurs des ressources, créé pour examiner les questions spécifiquement liées à la mise en œuvre de la réforme, est un organe consultatif des directeurs des ressources³⁰, qui vise à promouvoir une gestion cohérente et optimale des ressources de la Commission et à assurer que les besoins des services opérationnels sont pris en considération. Il sert de forum de discussion et d'échange de meilleures pratiques entre services horizontaux et opérationnels.

26 Communication du Président à la Commission – Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019. C(2014) 9004, p. 7.

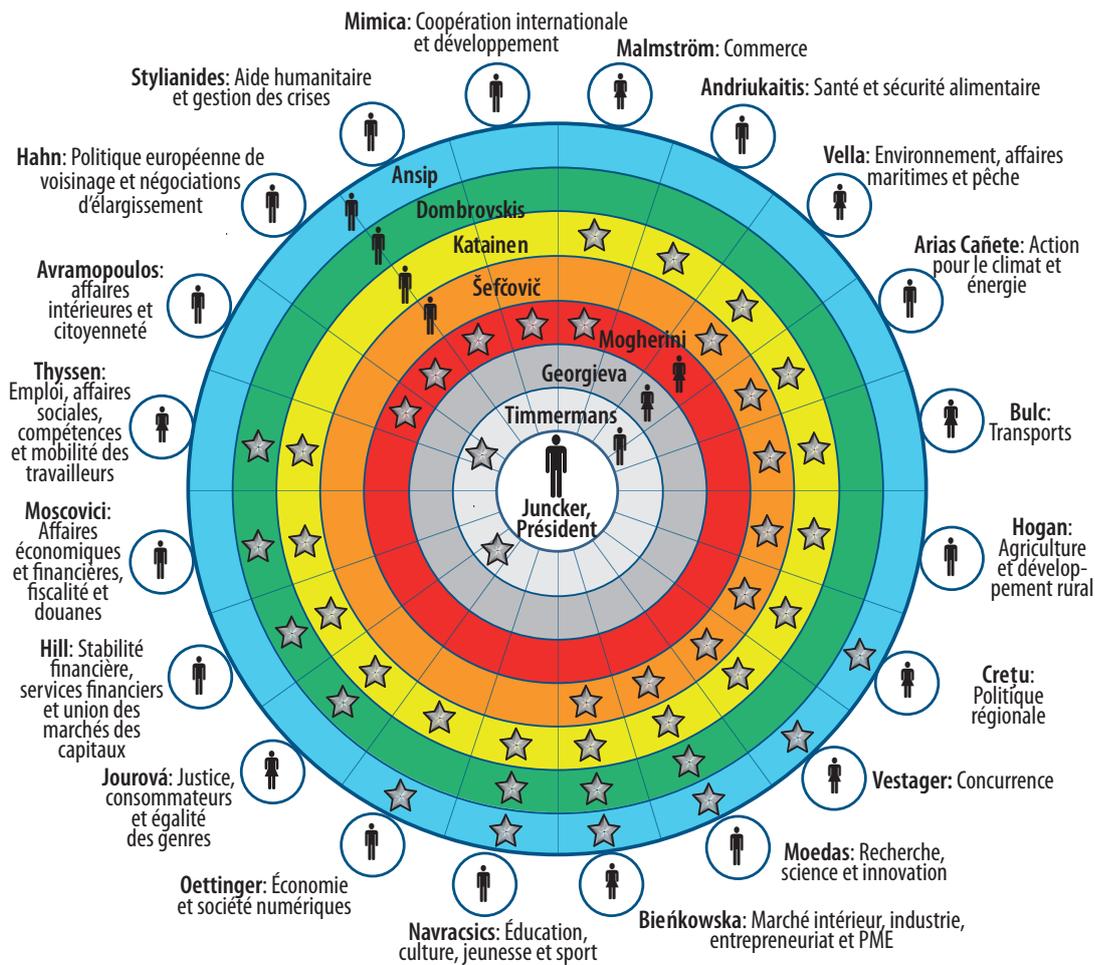
27 Communication du Président à la Commission – Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019. C(2014) 9004, p. 2.

28 Gestion par activités

29 Cabinets des commissaires.

30 La Commission définit le directeur des ressources comme étant le «membre du conseil de direction chargé de la gestion des ressources au niveau de la DG, notamment de la programmation et de la gestion des ressources humaines et financières», SEC(2003) 59 final.

Figure 2 Le collège des commissaires pour la période allant de novembre 2014 à juin 2016¹



Domaine de compétences des vice-présidents (VP), par couleur

- **Premier VP:** Amélioration de la réglementation, relations interinstitutionnelles, état de droit et Charte des droits fondamentaux.
- **VP:** Budget et ressources humaines.
- **Haute représentante (HR) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/VP.**
- **VP:** Union de l'énergie.
- **VP:** Emploi, croissance, investissement et compétitivité.
- **VP:** Union et dialogue social.
- **VP:** Marché unique numérique.

Le collège des commissaires est composé du président de la Commission, de ses sept vice-présidents (VP), y compris le premier vice-président et la haute représentante (HR) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique intérieure, ainsi que des 20 commissaires chargés de différents portefeuilles.

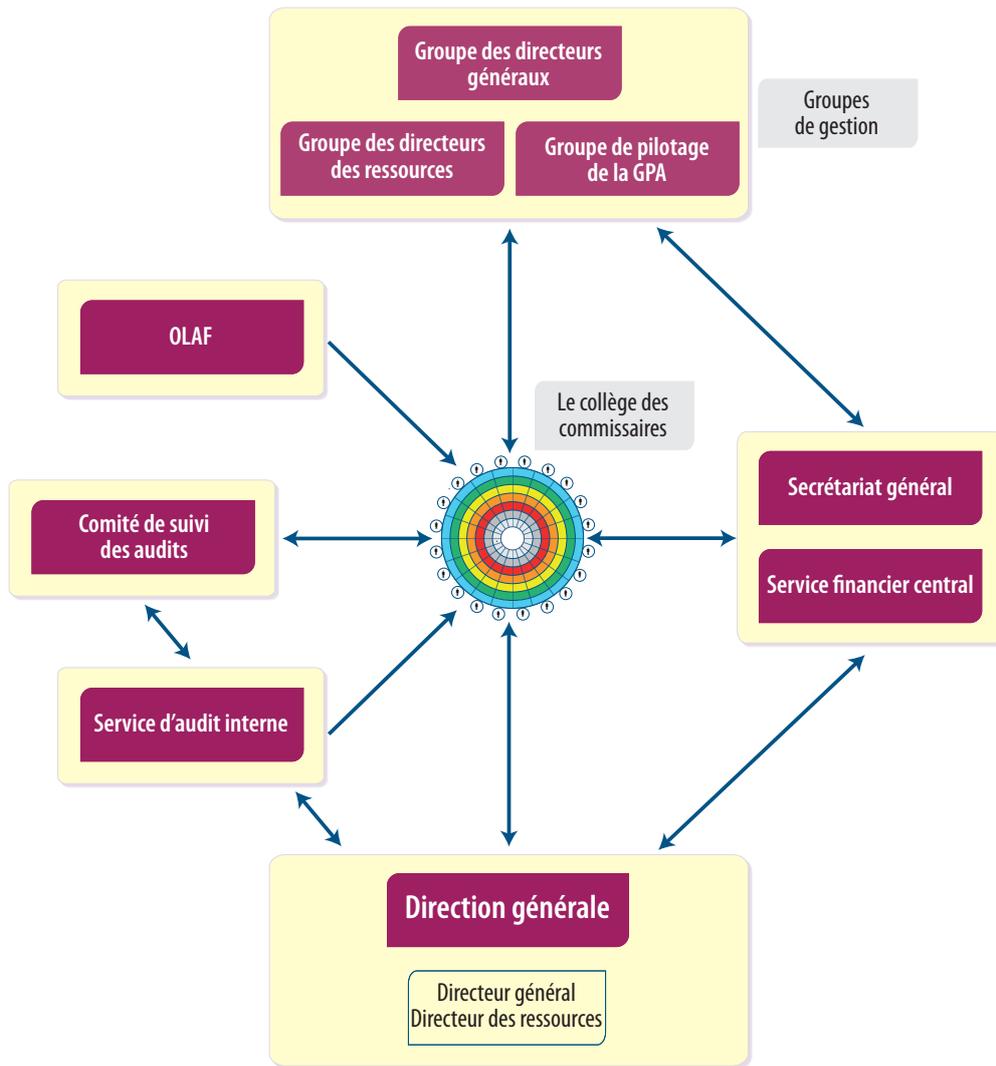
Les commissaires font partie d'équipes de projet dirigées par les vice-présidents.

Domaines auxquels ils contribuent spécifiquement.

1 Le commissaire Hill a démissionné le 15 juillet 2016 et son portefeuille a été repris par le vice-président Dombrovskis et par le commissaire Moscovici.

Figure 3

Flux d'informations sur le contrôle interne à destination du collègue



Source: Cour des comptes européenne.

19

Le Secrétariat général (SG) est responsable d'un certain nombre de processus au sein de l'institution, y compris la prise de décision, la gestion des documents, le dispositif de continuité des activités, ainsi que la planification stratégique et la programmation. Il gère la prise de décision collégiale et apporte un soutien au Président et aux vice-présidents. Il coordonne les activités relevant de différents domaines politiques et services de la Commission, sert d'interface à cette dernière et gère les relations avec les autres institutions européennes, avec les parlements nationaux et avec les organisations et entités non gouvernementales.

20

Le CEI avait à cœur de ne pas laisser les directeurs généraux «s'en sortir tout seuls»³¹. Il a donc recommandé la création du service financier central (SFC). Ce dernier, situé au sein de la DG BUDG, fournit un appui et des conseils sur la gestion financière, sur l'interprétation des règles financières et de la législation, sur le contrôle interne et sur la gestion des risques.

21

Jusqu'à la réforme, le contrôleur financier de la Commission était responsable de l'approbation de toutes les dépenses. Ce rôle a été critiqué, au motif que les DG percevaient leur responsabilité en matière de dépenses de l'UE comme étant essentiellement limitée à l'obtention de l'approbation (du visa) du contrôleur financier (voir point 4). La Commission a supprimé la fonction de contrôleur financier et a transféré sa responsabilité en matière de vérification aux DG. Le passage d'un système d'approbation préalable centralisée vers un système comportant une responsabilité décentralisée et une obligation de rendre compte a posteriori a été l'un des principaux fondements de la réforme. Cela signifie toutefois qu'il n'est pas toujours possible de déterminer clairement appar si la responsabilité de la Commission prise dans son ensemble englobe celle assumée par ses directeurs généraux pour leurs actions ou si elle est distincte de celle-ci (voir **figure 4**).

31 Comité des experts indépendants, Second rapport sur la réforme de la Commission, 1999, p. 118.

Figure 4

Obligation de rendre compte au sein de la Commission


28 commissaires
 «Bien qu'il assume la responsabilité politique collective, le collège des commissaires n'exerce pas, lui-même, dans la pratique, les pouvoirs d'exécution budgétaire dont il est investi. Il délègue ces tâches chaque année à différents fonctionnaires.»¹

«Responsabilité politique collective»¹



Responsabilité pour l'«ensemble du processus de gestion»¹

«La responsabilité des ordonnateurs s'étend à l'ensemble du processus de gestion, de la détermination des actions à mener pour réaliser les objectifs politiques fixés par l'institution à la gestion des activités engagées du point de vue tant opérationnel que budgétaire.»¹

DG/OD ²	0	1 000	2 000	3 000
DEVCO:	[Person icons]			
JRC:	[Person icons]			
DGT:	[Person icons]			
NEAR:	[Person icons]			
RTD:	[Person icons]			
OIB:	[Person icons]			
GROW:	[Person icons]			
COMM:	[Person icons]			
AGRI:	[Person icons]			
CONNECT:	[Person icons]			

Membres du personnel de la DG/du service³
 Les 10 plus grandes DG gèrent environ 50 % des 33 000 fonctionnaires qui travaillent à la Commission.

Autres DG (33) [Person icons] Environ 16 500 fonctionnaires

1 «Comptes annuels consolidés de l'Union européenne 2014», COM(2015) 377 final du 23 juillet 2015, p. 11. Les différents fonctionnaires en question – généralement les directeurs généraux et les chefs de service – sont appelés «ordonnateurs délégués» ou «OD», ou encore, comme dans la figure ci-dessus, «ordonnateurs», en abrégé.

2 Pour la Commission, l'ordonnateur est le collège des 28 commissaires. Le collège délègue, par décisions expresses, des tâches de gestion financière aux directeurs généraux, qui deviennent ainsi «ordonnateurs délégués». Les directeurs généraux délèguent à leur tour aux directeurs, aux chefs d'unité, etc., qui deviennent ainsi «ordonnateurs subdélégués», conformément aux dispositions des articles 56, 65 et 66 du règlement financier.

3 Commission 2016 – Chiffres clés des ressources humaines sur les membres du personnel (à l'exclusion de ceux des agences exécutives).

22

Toutefois, la situation juridique est claire. En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «traité»), la Commission est collectivement responsable de l'exécution du budget³². Cela se reflète dans le règlement financier, qui dispose que «chaque institution exerce les fonctions d'ordonnateur»³³. La Commission assume cette responsabilité, malgré la délégation qu'elle donne aux directeurs généraux (voir **encadré 5**). C'est donc l'ordonnateur (la Commission) qui est chargé «d'exécuter les recettes et les dépenses conformément au principe de bonne gestion financière et d'en assurer la légalité et la régularité»³⁴.

32 Article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

33 Article 65, paragraphe 1, du 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).

34 Article 66, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

Encadré 5

Responsabilité de la Commission

En 1999, le CEI a souligné que «la source de toute autorité au sein de la Commission est le collège des commissaires lui-même. C'est pourquoi, la responsabilité de toutes les actions de l'administration doit, en définitive, revenir aux différents commissaires et, par leur intermédiaire, au collège. [...] La chaîne des délégations commence au niveau de la Commission et passe par le commissaire. Elle ou il est responsable en dernier ressort de toutes les questions financières, y compris du contrôle interne, en tant que membre du collège».

Dans un document de travail de 2007 sur la «Gouvernance au sein de la Commission européenne»³⁵, la CONT³⁶ a émis un point de vue critique sur plusieurs éléments de la réforme. Elle y affirmait ce qui suit: «La structure de silo de la Commission – et la concentration de l'information et des pouvoirs au sein des directions générales qui en découle – aurait dû démontrer clairement à tout un chacun qu'aucune gouvernance sérieuse ne verrait le jour sans lignes de compte rendu fonctionnel entre services connexes au-delà des limites des directions générales. Cela n'a pas été le cas. [...] Le prix à payer pour considérer chaque direction générale comme un fief indépendant, avec ses propres contrôleurs, ses propres comptables et ses propres auditeurs internes ne faisant rapport qu'au directeur général est supporté par l'ensemble de l'institution. Il est en contradiction avec le Traité, qui donne au Collège une responsabilité collective.»

Dans l'ensemble du présent rapport, nous utilisons le symbole  pour repérer les encadrés comportant des exemples de pression exercée par le Parlement.

35 Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen.

36 PE 393.916v01-00 du 3.9.2007, p. 2 et 3.

La Commission a supprimé la fonction de contrôleur financier et a mis en place une fonction d'audit interne

23

La suppression de la fonction de contrôleur financier centralisé et ex ante et la création d'un «service d'audit interne moderne»³⁷ (voir **encadré 6**) étaient des éléments essentiels de la réforme Prodi. La Commission a créé l'IAS en avril 2001³⁸ (elle avait déjà désigné un auditeur interne (voir point 8)). La forme que devait prendre l'audit interne (à l'échelle de l'institution ou au sein des différentes DG) a fait l'objet d'intenses débats. Finalement, la Commission a mis en place une structure d'audit spécialisée, qui rend compte directement à chaque directeur général, au côté d'un service d'audit interne central. En 2015, la Commission a supprimé les capacités d'audit interne.

24

Les DG qui dépensent des montants considérables continuent d'être dotées d'unités de vérification ex post et de directions d'audit chargées d'examiner les dépenses. À titre d'exemple, ce type d'unité ou de direction comporte quelque 180 agents à la DG DEVCO, 130 agents à la DG AGRI, 90 agents à la DG REGIO et 100 agents dans le domaine de la recherche. En 2016, l'IAS comptait 147 agents³⁹.

- 37 Un nouveau cadre pour la gestion des ressources et l'audit interne à la Commission, rapport final du groupe de planification et de coordination chargé de l'audit interne, février 2000, p. 2.
- 38 Décision de la Commission, SEC(2000) 560.
- 39 Sur l'ensemble des effectifs de l'IAS, 31 agents s'occupent des agences décentralisées et d'autres organes autonomes. Leurs travaux ne sont pas présentés au CSA de la Commission.

Rôle de l'audit interne dans le secteur public



«La fonction d'audit interne a pour mission de fournir des services indépendants et objectifs d'assurance et de conseil, destinés à produire une valeur ajoutée et à améliorer le fonctionnement d'une entité. La fonction d'audit interne aide une entité à atteindre ses objectifs par une approche systématique et méthodique visant à évaluer et à améliorer l'efficacité de ses processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance. Les examens de l'audit interne peuvent couvrir une large gamme de sujets, y compris ceux relatifs à l'optimisation des ressources, ainsi qu'à la prévention et à la détection des cas de fraude et de corruption.»⁴⁰

Cette définition est conforme au cadre de l'IIA: «L'audit interne est une activité indépendante et objective de contrôle et de conseil, destinée à produire une valeur ajoutée et à améliorer le fonctionnement d'une organisation. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en suivant une approche systématique et rigoureuse pour évaluer et améliorer l'efficacité de la gestion des risques ainsi que des processus de contrôle et de gouvernance.»

40 CIPFA/IFAC, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 29 [voir NdT à la note de bas de page 1].

Au début, le service d'audit interne était davantage axé sur les questions de gouvernance de haut niveau à l'échelle de l'institution...

25

Les modalités de gouvernance présentaient un intérêt immédiat pour la Commission lorsqu'elle mettait en œuvre le livre blanc. Au début, l'IAS était donc très concerné par les questions de gouvernance de haut niveau à l'échelle de l'institution⁴¹. Ces dernières années, les travaux de l'IAS ont porté à la fois sur les questions liées aux processus des différentes DG et sur la gouvernance. Récemment, les questions de gouvernance à l'échelle de l'institution ont englobé la sécurité des informations au sein de celle-ci (voir **encadré 7**). Nous relevons que l'IAS a recommandé⁴² que des mesures soient prises au niveau central de l'institution afin d'assurer une approche cohérente, fiable, détaillée et exhaustive au niveau opérationnel et un examen des questions à l'échelle de la Commission, comme la prévention et la détection des fraudes. Une enquête réalisée par un évaluateur externe auprès des DG a montré que l'appréciation globale des travaux de l'IAS était certes très positive, mais que l'appréciation de leur impact sur la gouvernance de l'institution l'était beaucoup moins.

41 Comme ce fut le cas, par exemple, lors de la conférence «Verstehen» organisée en 2002, au cours de laquelle le chef de l'IAS a mis en valeur la notion d'«audit unique».

42 L'IAS a formulé cette recommandation pour la première fois dans le document de travail accompagnant l'opinion globale relative à l'exercice 2010.

Encadré 7

Plusieurs recommandations importantes de l'IAS sur la gouvernance n'ont fait l'objet d'aucun suivi

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006, l'IAS a recommandé à la Commission d'établir une déclaration de gouvernance annuelle: «Afin de faire parvenir son architecture de gouvernance à la pleine maturité et faire connaître celle-ci, ainsi que ses développements les plus récents, aux parties concernées, la Commission devrait procéder à une description de sa politique de gouvernance et de ses pratiques, de préférence dans le cadre du rapport de synthèse résumant les rapports d'activité annuels des DG, et la mettre à disposition sur son site web en prévoyant sa mise à jour régulière.»⁴³

Les modalités de gouvernance de la Commission ont été publiées pour la dernière fois en 2007 (voir point 45).

Dans son rapport annuel 2009, l'IAS a recommandé d'établir une vue d'ensemble des processus communs au niveau de l'institution: «Vue d'ensemble de la gestion des risques – Le rôle actuellement joué par le SG et la DG BUDG devrait être considérablement renforcé, afin d'obtenir une vue d'ensemble effective de la mise en œuvre de la gestion des risques au sein de la Commission, de promouvoir les meilleures pratiques en la matière et de recenser les risques auxquels la Commission prise dans son ensemble est exposée»⁴⁴.

Les services centraux de la Commission n'ont pas accepté cette recommandation dans son intégralité, car ils la considéraient incohérente par rapport à l'approche de la Commission qui consiste à confier la responsabilité ultime aux directions générales⁴⁵.

En 2015, l'IAS a réalisé un audit relatif à la gouvernance de la sécurité des informations au sein de l'institution. Il a testé l'adéquation de la structure de gouvernance et des mesures mises en place pour assurer l'application de dispositions appropriées en matière de sécurité dans les systèmes et processus d'information de la Commission.

Afin de donner suite à la recommandation de l'IAS, la Commission a créé un comité directeur pour la sécurité de l'information, ainsi qu'une nouvelle direction chargée de la sécurité informatique.

43 «Rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2006», COM(2007) 280 final du 30 mai 2007, p. 13.

44 IAS, *Final audit report on risk management in the Commission* (rapport d'audit final sur la gestion des risques à la Commission), document IAS. B1-2009-4 COMM-001 [voir NdT de la note de bas de page 1].

45 Rapport d'audit de l'IAS intitulé *Final Audit Report on Risk Management in the Commission* (Rapport final d'audit sur la gestion des risques à la Commission), IAS.B1-2009-Y COMM-001, annexe 2, commentaires du secrétariat général et de la DG BUDG: recommandation n° 1.

... et il accorde à présent davantage d'attention au cadre de contrôle interne de la Commission

26

L'un des principaux risques pour la Commission concerne la légalité et la régularité de ses dépenses. Il ressort de nos travaux que les erreurs concernant la légalité et la régularité ont eu un impact significatif pendant la période postérieure à la réforme de la Commission. L'IAS concentre ses efforts sur les systèmes de contrôle interne de la Commission. Même si une telle démarche est compréhensible dans le contexte des travaux importants réalisés par d'autres organismes (auditeurs des États membres, directions d'audit au sein des DG gérant les fonds en cause et Cour des comptes européenne), cette couverture restreinte a un impact sur l'éventail des pièces présentées au CSA. L'IAS ne couvre pas les opérations effectuées en dehors de la Commission, qui relèvent de la responsabilité des unités chargées de la vérification ex post au sein des DG gérant les fonds en cause (voir point 24). Le comité d'audit de la Commission, à savoir le CSA, ne tient pas compte des constatations de ces unités et directions.

La création, par la Commission, d'un comité de suivi des audits a été l'une des premières étapes du processus de réforme

27

Le CSA a tenu sa première réunion en décembre 2000, et constitue donc l'une des composantes les plus anciennes de la structure de gouvernance issue de la réforme. Au début, il était composé du commissaire chargé du budget (président), du vice-président chargé de l'administration et de la réforme, ainsi que de deux autres membres de la Commission.

28

L'une des meilleures pratiques consiste à se doter d'un comité d'audit composé d'une majorité de membres externes et indépendants (voir **encadré 8**). La Commission a désigné le premier membre externe du CSA en mai 2001, puis un second en 2004. Cette composition est celle qui avait le pourcentage le plus élevé de membres externes et indépendants (deux des six membres du CSA). En 2005, le nombre de membres internes a augmenté, passant à cinq, puis à sept en 2007, ce qui a réduit la proportion de membres externes à deux sur neuf. Le CSA était encore composé de la sorte au moment de l'audit. Le premier vice-président de la Commission préside le CSA actuel (pour la période 2014-2019) et trois autres commissaires sont membres du CSA pour toute la durée du mandat. Trois autres commissaires encore feront l'objet d'une rotation à la moitié du mandat. Parmi les membres internes, les DG qui ont les niveaux de dépenses les plus élevés sont fortement représentés. Les commissaires membres du CSA sont responsables d'environ 80 % des dépenses du budget de l'UE du début de leur mandat à juillet 2017, et de quelque 60 % des dépenses du budget de l'UE d'août 2017 jusqu'à la fin du mandat. En outre, la charte du CSA comporte des règles destinées à mieux préserver l'indépendance de ses différents membres en obligeant ces derniers à déclarer leurs intérêts et à renoncer à se prononcer lorsque le CSA examine un rapport d'audit concernant leurs services.

Comités d'audit

«Pour les organes directeurs du secteur public, une bonne pratique consiste à créer un comité d'audit ou un groupe ou une fonction équivalent(e). Le comité d'audit fournit une autre source d'assurance quant aux modalités définies par une entité pour gérer les risques, maintenir un environnement de contrôle efficace et faire rapport sur les performances financières et non financières. L'efficacité du comité dépend de son indépendance par rapport à l'organe exécutif. Il peut concourir de manière significative à:

- améliorer l'adéquation et l'efficacité de la **gestion des risques** et du **contrôle interne**;
- promouvoir les principes de la **bonne gouvernance** et leur application au processus décisionnel;
- superviser l'**audit interne** et contribuer à la qualité de ses activités, notamment en préservant son indépendance sur le plan organisationnel;
- renforcer l'objectivité et l'importance des **audits externes** et, par suite, l'efficacité de la fonction d'audit;
- sensibiliser à la nécessité de mettre en place une saine **gestion des risques** et un **contrôle interne** rigoureux, ainsi que de mettre en œuvre les recommandations formulées lors d'audits internes et externes;
- aider l'entité à intégrer les valeurs de la **gouvernance éthique**, y compris un dispositif efficace de lutte contre la fraude et la corruption.

Pour accroître l'efficacité d'un comité d'audit, **il faut que la majorité de ses membres soient indépendants** de l'organe directeur. Il importe aussi que le rapport annuel d'une entité du secteur public contienne des informations appropriées sur le mandat, les opérations, les activités et les effets des actions du comité d'audit.»⁴⁶

⁴⁶ CIPFA/IFAC, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 29 et 30.

Observations

29

Le CSA est chargé, entre autres, de contrôler la qualité des travaux d'audit interne et de veiller à ce que les recommandations d'audit soient dûment prises en compte et suivies par les DG et services de la Commission⁴⁷. Chaque réunion du CSA est précédée de réunions d'un groupe préparatoire composé des deux membres externes du CSA et de membres des cabinets des commissaires siégeant au sein de ce dernier (voir **tableau 1**). Une invitation permanente à assister aux réunions est adressée, au niveau des directeurs, à l'IAS, ainsi qu'aux DG DIGIT et BUDG et au SG.

47 Charte du comité de suivi des audits de la Commission européenne, C(2015) 3014.

Tableau 1

Nombre de réunions du comité de suivi des audits et de son groupe préparatoire pendant la période 2011-2016

Année	Réunions du CSA	Réunions du groupe préparatoire
2011	4 (y compris 1 procédure écrite)	12
2012	4 (y compris 1 procédure écrite)	9
2013	4 (y compris 1 procédure écrite)	9
2014	3 (y compris 2 procédures écrites)	6
2015	2 (y compris 1 procédure écrite)	6
2016, jusqu'à ce jour (24 mai)	3	4

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents de la Commission.

Dans la pratique, le comité de suivi des audits limite sa supervision aux travaux du service d'audit interne

30

Le **tableau 2** montre que le CSA se concentre sur les rapports d'audit interne. Les membres du CSA envisagent de couvrir à l'avenir des questions découlant des rapports annuels et des rapports spéciaux de l'auditeur externe (la Cour des comptes européenne). Le CSA n'examine pas les constatations faites par les directions d'audit et par les unités de vérification ex post au sein des DG gérant les fonds en cause (voir point 26).

Tableau 2

Comparaison entre, d'une part, le rôle/la composition du comité de suivi des audits et des comités d'audit sélectionnés et, d'autre part, les meilleures pratiques recommandées par le cadre pour la bonne gouvernance dans le secteur public (GGPS)

Meilleures pratiques recommandées par le cadre pour la bonne gouvernance dans le secteur public (GGPS)	Comité de suivi des audits de la Commission ²	Rôle des comités d'audit sélectionnés ¹			
		Comité d'audit du Programme alimentaire mondial	Comité de vérification de la Banque européenne d'investissement	Comité d'audit du groupe Banque mondiale	Comité consultatif indépendant des Nations unies pour les questions d'audit
Fournir une assurance concernant les modalités de gestion des risques	X	✓	✓	✓	✓
Fournir une assurance concernant les modalités de contrôle interne	X	✓	✓	✓	✓
Fournir une assurance concernant les modalités de communication d'informations sur les performances financières et non financières	X	✓	✓	✓	✓
Superviser l'audit interne	✓	✓	✓	✓	✓
Renforcer l'efficacité de l'audit externe	X	✓	✓	✓	X
Majorité de membres indépendants	X	✓	✓	✓	✓

1 Sources: Pour le programme alimentaire mondial: mandat du comité d'audit du Programme alimentaire mondial (novembre 2011); pour la Banque européenne d'investissement: charte du comité de vérification (juin 2007); pour le Groupe Banque mondiale: résolution de la Banque mondiale sur les comités permanents (2009), annexe A concernant le mandat du comité d'audit; pour les Nations unies: mandat du comité consultatif indépendant pour les questions d'audit et renforcement du Bureau des services de contrôle interne (juin 2007).

2 Source: Cour des comptes européenne. La charte du CSA fait également référence à l'audit externe (voir point 30).

31

Comme cela est indiqué dans la communication de la Commission sur la charte du CSA, «les comités d'audit jouent un rôle de plus en plus important pour ce qui est de répondre à une demande légitime des citoyens et autres acteurs, qui attendent des pouvoirs publics qu'ils fassent preuve de transparence et soient comptables de leurs actes»⁴⁸. Actuellement, le «comité d'audit» de la Commission est le CSA. Nous l'avons examiné en fonction des critères correspondant aux meilleures pratiques (**encadré 8**), ainsi que des organismes internationaux pris pour référence (**tableau 2**). Il convient de noter que tous les membres des comités d'audit de ces organismes internationaux sont indépendants. Dans le cas de la Commission, sept membres du CSA sur neuf sont internes.

48 Charte du comité de suivi des audits de la Commission européenne, C(2015) 3014, p. 2.

Alignement des contrôles internes et des informations financières sur les normes internationales

La Commission choisit le cadre COSO comme base pour ses standards de contrôle interne...

Encadré 9

Contrôle interne

«Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil de direction, le management et d'autres collaborateurs d'une entité, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs liés aux opérations, à la communication d'informations et à la conformité.»⁴⁹

49 Définition du COSO, 2013 *COSO Internal Control – Integrated Framework* (Contrôle interne – Cadre intégré COSO 2013) [voir NdT à la note de bas de page 1]. © Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Tous droits réservés. Utilisée avec autorisation.

32

La Commission a modifié ses modalités de contrôle interne (voir **encadré 9**) dans le cadre de la réforme Prodi (voir **figure 1** et **encadré 3**). Les nouvelles modalités ont représenté un changement important par rapport au système précédent, basé sur l'approbation (visa) centralisée du contrôleur financier. La Commission a fondé les modalités de contrôle sur le cadre COSO 1992 (voir **encadré 10**) et a introduit dans le règlement financier la définition du contrôle interne établie par le COSO⁵⁰.

33

En 2001, la Commission a introduit 24 standards de contrôle, complétés par un ensemble d'exigences de base qui définissent les actions pratiques spécifiques sur lesquelles devrait reposer le système de contrôle interne de chaque service. Elle imposait aux DG d'évaluer chaque année leur niveau de conformité aux exigences de base et de transmettre des rapports à ce sujet. Ces derniers reposent sur des examens internes, des autoévaluations par le management, ainsi que des audits pertinents réalisés par l'IAS et par la Cour des comptes européenne. Nous avons fait état des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces standards dans nos rapports annuels de 2002 à 2008.

50 Article 32, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

34

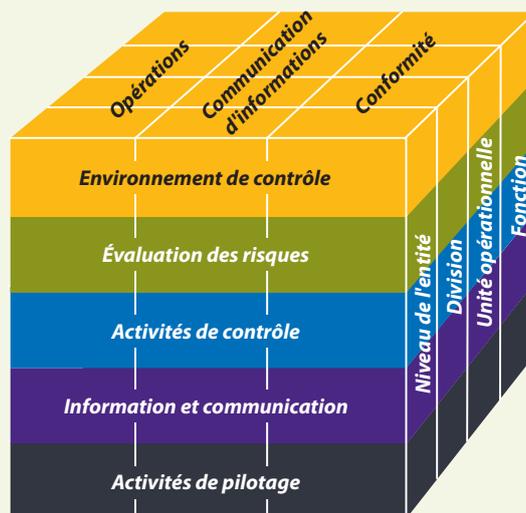
La Commission a révisé son cadre de contrôle interne en 2007, réduisant à 16 le nombre de standards. Elle demandait aux DG de faire rapport dans des cas exceptionnels (uniquement lorsqu'elles n'avaient pas appliqué un standard). En 2014, la Commission a encore réduit le nombre d'exigences. La même année, les DG ont évalué leurs propres progrès et ont indiqué que, dans l'ensemble de la Commission, elles avaient mis en œuvre 98 % des standards de contrôle interne⁵¹. En 2016, la Commission a l'intention d'actualiser son cadre de contrôle interne, afin qu'il soit conforme au cadre COSO 2013⁵².

51 Vue d'ensemble de l'état du contrôle interne dans les services de la Commission en 2014, ARES (2015) 1930721 du 7 mai 2015, p. 21.

52 Rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance du budget de l'UE.

Encadré 10

Cadre COSO



Source: 2013 COSO Internal Control – Integrated Framework.

© Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Tous droits réservés. Utilisé avec autorisation.

Le cadre COSO a été publié en 1992 aux États-Unis et s'adressait à l'origine aux entreprises privées. Il est à présent largement appliqué par les secteurs privé et public dans le monde entier. Le COSO a publié une version actualisée du cadre en mai 2013. Il a estimé que le cadre de 1992 devait être remplacé par le cadre révisé de 2013, après une période de transition qui a pris fin en décembre 2014.

Le cadre de 2013 a introduit 17 principes qui sont tous nécessaires pour un contrôle interne efficace. Le management peut décider qu'un principe n'est pas pertinent, en fonction des circonstances. Si un principe est pertinent, mais qu'il n'a pas été instauré ou qu'il n'est pas appliqué, le système de contrôle interne est affecté par une déficience majeure.

Les nouvelles exigences du COSO sont davantage axées sur les notions de gouvernance, y compris sur la nécessité d'attribuer des responsabilités en matière de surveillance au conseil et à ses comités pour chaque composante du contrôle interne (nous présentons les exigences du cadre COSO 2013 en regard de celles du cadre GGPS à l'annexe I).

... mais il sera difficile d'assurer la transition vers le cadre COSO actualisé

35

À l'**annexe I**, nous présentons les exigences du cadre COSO 2013 et du cadre GGPS. Les standards de contrôle interne de la Commission couvrent la plupart des principes définis dans le cadre COSO 2013. Cependant, il sera difficile d'assurer la transition vers le nouveau cadre COSO, car ce dernier impose aux organisations des exigences au niveau de leurs structures de gouvernance, en soulignant les responsabilités des organes directeurs, tenus de surveiller le bon fonctionnement de toutes les composantes du système de contrôle interne (voir **encadré 11**, principe 2 du cadre COSO). En outre, il faut que **tous** les éléments du contrôle soient en place et fonctionnent pour qu'une organisation soit en mesure de respecter les normes COSO (voir **annexe I**). Aux points 36 à 39, nous traitons de trois éléments du cadre COSO qui sont difficiles à mettre en œuvre.

Encadré 11

Éléments du nouveau cadre COSO difficiles à mettre en œuvre

Principe 2 du cadre COSO

«Le conseil d'administration fait preuve d'indépendance vis-à-vis du management et surveille la mise en place et le bon fonctionnement du dispositif de contrôle interne.»

Principe 5 du cadre COSO

«Afin d'atteindre ses objectifs, l'organisation instaure pour chacun un devoir de rendre compte de ses responsabilités en matière de contrôle interne.»

Principe 8 du cadre COSO

«L'organisation intègre le risque de fraude dans son évaluation des risques susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs.»⁵³

⁵³ Source: 2013 COSO Internal Control – Integrated Framework. © Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Tous droits réservés. Utilisé avec autorisation.

36

Pour rendre le cadre de contrôle de la Commission conforme au cadre COSO 2013 (principe 2 du cadre COSO), il faudrait qu'une fonction assure, au niveau central, la surveillance du système de contrôle interne. La Commission nous a indiqué que si elle n'avait pas mis en place une telle fonction, c'était pour conserver une définition claire des responsabilités et de l'obligation de rendre compte au niveau des DG. Elle estime que la structure actuelle fait reposer la responsabilité du fonctionnement du système de contrôle interne exclusivement sur les différents ordonnateurs délégués et que la mise en place d'une fonction de surveillance centrale pourrait donner lieu à un transfert de responsabilité⁵⁴. Le SFC a publié jusqu'en 2014⁵⁵ un document annuel présentant une «vue d'ensemble de la situation en matière de contrôle interne au sein [...] de la Commission», mais ce dernier ne constituait pas une source indépendante d'assurance, mais une synthèse descriptive.

37

La Commission a supprimé la fonction de contrôleur financier afin de rendre les directeurs généraux responsables de la légalité et de la régularité des dépenses de leur DG. Les DG rendent chaque année compte de leur gestion dans le RAA (voir point 55). Cependant, les mécanismes obligeant chacun à rendre compte de sa contribution au contrôle interne (principe 5 du cadre COSO) sont relativement peu développés. La Commission n'a mis en place aucun critère d'évaluation des agents lié à cet objectif. Le RAA peut constituer un mécanisme permettant d'établir une telle obligation pour les directeurs généraux. Dans la pratique, la Commission n'a toutefois pas défini de base pour déterminer si les déclarations faites dans les RAA sont bien fondées⁵⁶. Elle n'a pas non plus établi de critère de référence en fonction duquel les DG seraient tenues de rendre compte.

38

En 2001, à la suite de l'adoption de la première stratégie globale de lutte contre la fraude⁵⁷ (principe 8 du cadre COSO) et du livre blanc sur la réforme administrative, la Commission a annoncé qu'une unité au sein de l'OLAF serait chargée de «développer une approche stratégique globale en matière de lutte antifraude. Cette approche devrait avoir pour objet principal les nouveaux projets législatifs ayant des implications financières importantes dans les domaines à risque de fraude». En 2011, la Commission a élaboré une nouvelle stratégie antifraude⁵⁸ qui porte sur l'ensemble du «cycle de lutte contre la fraude», depuis la prévention et la détection de la fraude jusqu'aux enquêtes, à l'imposition de sanctions et au recouvrement des fonds indûment utilisés, et qui vise également à clarifier les responsabilités des différentes parties concernées.

39

Les lignes directrices de la Commission sur la gestion des risques tiennent compte du risque de fraude et les DG sont tenues de transmettre chaque année des informations sur la prévention et la détection de celle-ci dans une section spécifique de leur RAA. Les standards de contrôle interne actuels de la Commission ne traitent pas directement du risque de fraude, alors que cela est requis en vertu du principe 8 du cadre COSO (voir **annexe I**). La Commission nous a indiqué qu'elle aborderait ce point lors de la prochaine révision des standards de contrôle interne.

54 L'IAS avait fait état d'un problème similaire dans le document de travail à l'appui de son opinion globale relative à l'exercice 2015: une vue d'ensemble au niveau de l'institution est nécessaire pour que les processus communs, comme la prévention et la détection des fraudes, soient efficaces lorsqu'il s'agit de protéger l'institution prise dans sa globalité. L'IAS recommande que des mesures soient prises au niveau central de l'institution, afin d'assurer une approche cohérente, fiable, détaillée et exhaustive au niveau opérationnel, ainsi qu'une vue globale des problèmes à l'échelle de l'institution et du rapport coût-efficacité des mesures prises. Les services centraux devraient améliorer les orientations qu'ils transmettent aux DG/services, afin d'accroître l'efficacité des contrôles au niveau opérationnel, de la DG/du service. Toutes les recommandations sont prises en considération dans des plans d'action.

55 La production de ce document a été arrêtée en 2015.

56 L'IAS formule une «conclusion limitée sur le contrôle interne» à l'appui du RAA, plutôt qu'une «opinion annuelle».

57 Protection des intérêts financiers des Communautés – Lutte antifraude – Pour une approche stratégique globale, COM(2000) 358 final du 28 juin 2000.

58 Stratégie antifraude de la Commission, COM(2011) 376 final du 24 juin 2011. Ce document est fondé sur la communication relative à la prévention de la fraude (COM(2007) 806 final).

L'établissement de comptes annuels conformes aux normes internationales a permis d'améliorer les informations financières

Encadré 12

Normes IPSAS

Les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), publiées par l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*), «constituent la série la plus complète de normes internationales établies spécifiquement pour le secteur public et concernant les informations financières fondées sur la comptabilité d'exercice»⁵⁹.

59 CIPFA/IFAC, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 31 [voir NdT à la note de bas de page 1].

40

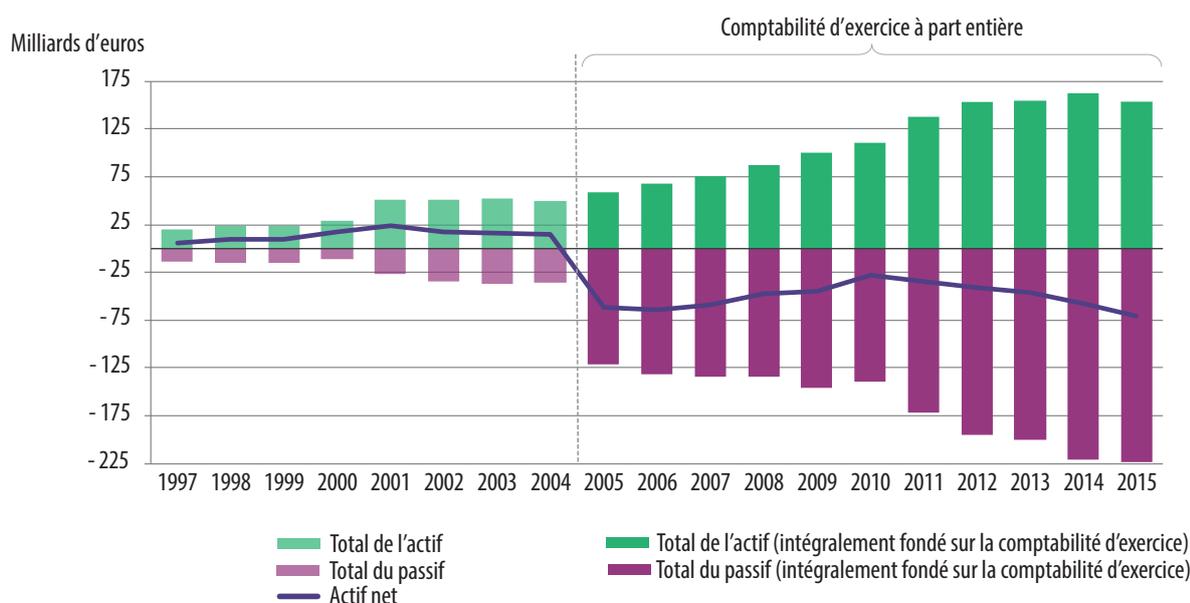
Comme cela est indiqué à la **figure 5**, la comptabilité d'exercice a été introduite en deux étapes. Dans un premier temps, la Commission est passée à la comptabilité d'exercice, plusieurs modifications ayant été apportées aux informations financières en 2001. Un changement beaucoup plus significatif a eu lieu en 2005 (voir point 8) lorsque la Commission a choisi de fonder ses informations financières sur les normes internationales. En raison de ces changements, la présentation d'un bilan partiel, en vigueur avant 2000, a été remplacée par une présentation complète de l'actif et du passif.

41

Le nouveau cadre comptable de la Commission a été appliqué pour la première fois en 2005 et nous avons été en mesure d'émettre pour la première fois une opinion sans réserve sur la fiabilité des comptes annuels relatifs à l'exercice 2007. Cette étape a été l'aboutissement fructueux du projet de modernisation comptable de la Commission. Grâce à l'établissement d'états financiers fondés sur la comptabilité d'exercice et conformes aux normes internationales (**encadré 12**), la Commission a amélioré la transparence et a obtenu des informations financières de bonne qualité.

Figure 5

Union européenne – Présentation de l’actif et du passif pour la période 1997-2015



Source: Cour des comptes européenne (sur la base d’une présentation visuelle faite par la Cour des comptes française dans «La comptabilité générale de l’État, dix ans après», février 2016).

Communication d’informations non financières aux parties prenantes internes et externes

La Commission joint aux comptes des informations non financières...

42

La réforme a permis de produire des comptes annuels de bien meilleure qualité. L’UE ne les a toutefois accompagnés d’une analyse ou d’un exposé établi par le management qu’à partir de 2014, lorsqu’elle a volontairement joint aux comptes annuels consolidés relatifs à l’exercice 2014 une section intitulée «Examen et analyse des états financiers» (ci-après «l’EAEF»). Cette dernière comportait des éléments généraux et analytiques à l’intention des utilisateurs⁶⁰. Cependant, l’examen des objectifs de l’UE a été axé sur ceux qui avaient été annoncés pour la Commission par son Président⁶¹, plutôt que sur ceux convenus dans la stratégie Europe 2020⁶². Dans l’EAEF, le seul passage relatif aux questions de gouvernance était une brève énumération (centrée sur la Commission) des rôles des principales institutions⁶³.

60 Certaines des informations que des organisations similaires fournissent avec les comptes dans un rapport annuel sont présentées dans le rapport de synthèse (voir point 57 et **figure 8**).

61 COM(2015) 377 final, p. 6.

62 «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010.

63 Le Conseil est décrit comme un forum au sein duquel «les gouvernements font valoir les intérêts nationaux de leur pays», tandis que «les intérêts de l’UE dans son ensemble sont défendus par la Commission européenne», COM(2015) 377 final, p. 7.

43

L'**encadré 13** présente une déclaration essentielle de meilleure pratique. Nous avons comparé le contenu d'un certain nombre de cadres⁶⁴ et les critères d'évaluation. Nous avons ainsi constaté que plusieurs éléments des meilleures pratiques étaient communs à de nombreux cadres (voir **annexe II**). Tous les cadres pris pour références prévoyaient un rapport annuel sur la gouvernance (comme dans le cas du cadre GGPS), un examen des risques, ainsi que des informations sur les performances financières et non financières. Tous, sauf un, exigent la présentation d'un rapport descriptif sur les objectifs, sur les stratégies, ainsi que sur les questions sociales et sur celles liées au personnel. Trois requièrent une description du modèle commercial.

64 Ces cadres sont: la directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes (JO L 330 du 15.11.2014, p. 1), ainsi que le comité international sur l'information intégrée, les critères d'attribution «*Building Public Trust Awards*», les lignes directrices de pratique recommandée de l'IPSASB et les principes directeurs de l'OCDE.

Encadré 13

Principes des informations annuelles



Cadre GGPS: «Les entités du secteur public devraient prouver qu'elles ont respecté les exigences, les engagements et les priorités énoncés et qu'elles ont utilisé les ressources publiques de façon efficace pour ce faire. À cet effet, elles doivent faire rapport publiquement, au moins une fois par an et en temps opportun, afin que les parties prenantes soient en mesure de comprendre et d'apprécier, notamment, comment l'entité fonctionne, si elle utilise les fonds de manière optimale et si elle gère bien ses ressources. Il importe également que le processus de collecte d'informations et d'élaboration du rapport annuel permette de garantir que l'organe directeur et l'encadrement supérieur assument la responsabilité des résultats obtenus.

Les organes directeurs devraient évaluer dans quelle mesure ils appliquent les principes de la bonne gouvernance énoncés dans le présent cadre et rendre compte publiquement de cette évaluation, y compris en établissant un plan d'action destiné à apporter des améliorations.

Les informations sur la performance publiées par les entités du secteur public et les états financiers qui y sont joints devraient être établis de façon cohérente et en temps opportun. Les états financiers doivent être élaborés sur la base de normes internationales reconnues de qualité élevée et pouvoir être comparés à ceux d'autres entités similaires.»⁶⁵

Recommandation de la Commission pour les sociétés cotées: Les informations sur la gouvernance devraient être suffisamment claires, précises et complètes pour permettre aux actionnaires, aux investisseurs et aux autres parties prenantes de bien comprendre la manière dont la société est gouvernée. Les sociétés devraient aussi systématiquement faire figurer ces informations sur leur site web et inclure une référence à leur site web dans leur rapport de gestion⁶⁶.

65 CIPFA/IFAC, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 31 [voir NdT de la note de bas de page 1].

66 Recommandation de la Commission du 9 avril 2014 sur la qualité de l'information sur la gouvernance d'entreprise («appliquer ou expliquer») (JO L 109 du 12.4.2014, p. 43).

44

Parmi les États membres de l'UE⁶⁷:

- 21 des 28 États membres exigent des organismes publics qu'ils publient une déclaration de contrôle interne et/ou une déclaration de gouvernance;
- 18 États membres publient leurs états financiers dans les six mois suivant la fin de l'exercice concerné (neuf d'entre eux établissent leurs comptes suivant la méthode de la comptabilité d'exercice);
- dans 12 États membres, les états financiers couvrant l'appareil du gouvernement central sont signés par le ministre des finances;
- 12 États membres établissent des comptes fondés sur la comptabilité d'exercice, tandis que quatre autres s'orientent vers une présentation (généralement conforme aux normes IPSAS) fondée sur la comptabilité d'exercice;
- 7 États membres exigent la publication d'un rapport du comité d'audit.

... mais moins que beaucoup d'autres organisations

45

Ayant comparé les comptes annuels contrôlés de l'UE (y compris l'EAEF) aux orientations et aux pratiques mises en œuvre ailleurs (voir **figure 6**, ainsi que points 43 et 44), nous formulons les constatations ci-après.

- **Établissement des comptes suivant la méthode de la comptabilité d'exercice:** comme cela est indiqué au point 40, la Commission établit, depuis 2005, les comptes de l'UE suivant la méthode de la comptabilité d'exercice et conformément aux normes IPSAS.
- **Synthèse des principaux chiffres:** l'EAEF fournit un aperçu des principaux chiffres provenant du compte de résultat économique, du bilan, des préfinancements et des instruments financiers.
- **Opinion de l'auditeur indépendant:** les comptes (tels qu'ils sont publiés au Journal officiel) sont accompagnés d'une opinion de l'auditeur indépendant. (D'autres documents, qui semblent présenter certaines caractéristiques des informations données dans le cadre de l'obligation annuelle de rendre compte (comme le rapport de synthèse et le rapport financier), ne sont pas accompagnés d'une opinion d'audit indépendante.)
- **Comparaison entre le résultat budgétaire et le résultat financier:** la Commission fait figurer dans les comptes annuels une comparaison exhaustive entre le résultat budgétaire et le résultat financier.

67 Nous avons contacté les institutions supérieures de contrôle des 28 États membres, afin d'obtenir des informations sur la façon dont les comptes sont établis, sur la communication d'informations non financières, ainsi que sur la responsabilité en matière de signature des comptes.

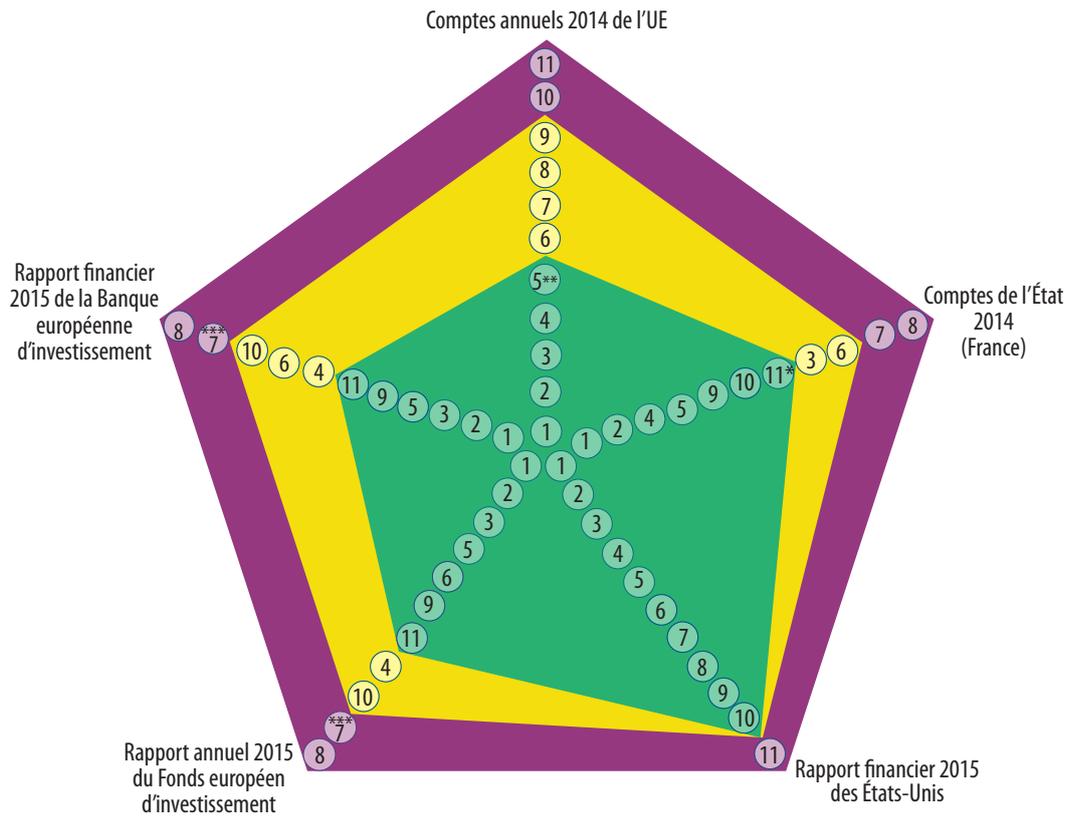
- **Analyse des structures et questions de gouvernance:** la Commission n'établit aucune déclaration annuelle sur la gouvernance ou sur le contrôle interne, alors qu'il s'agit d'une meilleure pratique mise en œuvre par la plupart des États membres (voir point 44)⁶⁸. Un tel document a été élaboré en 2007, en réponse à une recommandation de l'auditeur interne⁶⁹, mais nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant qu'il a été approuvé par la Commission. Nous avons été informés que la Commission met actuellement à jour sa déclaration de gouvernance de 2007 et que celle-ci sera soumise au collège des commissaires. Depuis 2014, la Commission inclut, dans l'EAEF, un aperçu des rôles institutionnels, des responsabilités des acteurs financiers au sein de la Commission et de la procédure de décharge.
- **Avant-propos (ou rapport) du Président/d'un haut fonctionnaire:** les comptes de l'UE ne sont pas accompagnés d'un avant-propos explicatif du Président (ou d'un autre membre de la Commission). L'organe directeur de la Commission n'assume pas sa responsabilité à l'égard des comptes annuels en produisant un avant-propos ou un rapport descriptif établi par le Président ou par le commissaire responsable du budget. Le rapport financier publié séparément (voir **figure 7**) est cependant précédé d'un avant-propos du vice-président en charge du budget.
- **Examen du risque d'opérations ou d'activités irrégulières:** les comptes de l'UE et les informations qui y sont jointes ne comportent guère de références au risque d'opérations irrégulières. En 2015, la Commission a introduit, dans l'EAEF, une section distincte sur les risques et les incertitudes, ainsi que sur les mesures prises pour «les supporter ou les atténuer», conformément à la ligne directrice de pratique recommandée 2 de l'IPSASB (voir aussi point 42). Cette section ne traite que des risques financiers: les risques opérationnels et stratégiques ne sont pas couverts.
- **Estimation du niveau d'irrégularité:** la Commission établit une quantification du risque d'opérations irrégulières dans le rapport de synthèse (qui figure à présent dans le rapport annuel sur la gestion et la performance), mais elle ne la joint pas aux comptes annuels contrôlés.
- Rapport d'information sur les activités réalisées au cours de l'exercice:
 - les comptes de l'UE comportent des informations sur les **performances financières**, mais pas sur les **performances non financières**⁷⁰;
 - ils ne comportent ni description du **modèle commercial de l'UE** (voir **annexe II**), ni rapport sur les **principales activités**;
 - l'EAEF est axé sur le plan de la nouvelle Commission, plutôt que sur **les objectifs et la stratégie** de l'UE dans le cadre de la stratégie Europe 2020.
- **Projection à long terme/rapport sur la viabilité:** la Commission ne joint pas aux comptes une projection de la viabilité à long/moyen terme des finances de l'UE.
- **Description du rôle et des conclusions du comité d'audit:** les comptes annuels ne sont accompagnés d'aucun texte présentant de façon synthétique le rôle et les conclusions du CSA.

68 La directive de l'Union dispose que les sociétés cotées dans l'UE sont tenues d'inclure une déclaration sur le gouvernement d'entreprise dans leur rapport de gestion.

69 Rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2006, COM(2007) 280 final, p. 12, conclusion 5.

70 Les documents cités par la Commission dans sa réponse ne sont disponibles qu'après la fin de l'audit des comptes annuels.

Figure 6 Aperçu des rapports et comptes annuels des organismes du secteur public sélectionnés (voir annexe III)



- ① Comptabilité d'exercice.
- ② Synthèse des principaux chiffres.
- ③ Accompagné(s) de l'opinion de l'auditeur indépendant.
- ④ Comparaison entre le résultat budgétaire et le résultat financier.
- ⑤ Analyse des structures et questions de gouvernance.
- ⑥ Avant-propos (ou rapport) du Président/d'un haut fonctionnaire.
- ⑦ Examen du risque d'opérations ou d'activités irrégulières.
- ⑧ Niveau d'irrégularité estimatif.
- ⑨ Rapport d'information sur les activités réalisées au cours de l'exercice.
- ⑩ Projection à long terme/rapport sur la viabilité.
- ⑪ Description du rôle et des conclusions d'un comité d'audit.

Éléments inclus:

- Oui
- Non
- Publié(e) séparément

(*) Synthèse
 (**) Synthèse (voir point 45)
 (***) Sans objet

Source: Cour des comptes européenne.

Observations

46

Les comptes annuels ne donnent pas une vue globale de la gouvernance à la Commission, ni de sa performance ou de sa stratégie à l'égard des risques susceptibles de compromettre la réalisation de ses objectifs. Les informations clés sont dispersées dans des documents établis aux niveaux de l'institution et des DG et présentés séparément pendant toute l'année (souvent trop tard pour pouvoir être pris en considération lors de l'audit des comptes annuels). Plusieurs éléments qui ne figurent pas dans les comptes annuels (voir point 45) sont présents dans d'autres rapports (**figure 7**). Le rapport financier est précédé d'un avant-propos du commissaire chargé du budget, dans lequel il présente des informations sur les activités réalisées pendant l'année. Les risques opérationnels et stratégiques sont, dans une certaine mesure, examinés dans les documents de planification (les plans stratégiques et plans de gestion des DG). Le risque d'opérations irrégulières est décrit dans le rapport sur la gestion et la performance. Un document sur les méthodes de travail de la Commission européenne, approuvé peu après la prise de fonction de l'actuelle Commission, couvre certains éléments des modalités de gouvernance de cette dernière⁷¹. Le collège des commissaires ne formule toutefois aucune déclaration annuelle par laquelle il assume la responsabilité du contrôle interne et de la gestion des risques au sein de la Commission.

47

Le 19 juillet 2016, à savoir quatre semaines après que nous lui avons adressé la version préliminaire du présent rapport et une semaine après la clôture de notre audit sur les comptes annuels, la Commission a publié un «paquet d'information financière intégrée» comportant quatre rapports⁷². Auparavant, deux de ces derniers étaient publiés plus tard dans l'année. Nous accueillons favorablement cet effort qui vise à expliquer de façon plus exhaustive et à une date antérieure les activités et les finances de l'UE. Cependant, à l'exception des comptes annuels, aucun rapport de ce paquet n'a été couvert par l'audit. Après l'introduction de l'EAEF en 2014, cet ensemble de documents représente un nouveau pas vers l'établissement d'un rapport (ou d'une série de rapports) unique consacré(e) à l'obligation de rendre compte et pour lequel/laquelle une assurance externe pourrait être obtenue.

Depuis 2013, la Commission fait état d'un niveau significatif d'erreur affectant ses dépenses

48

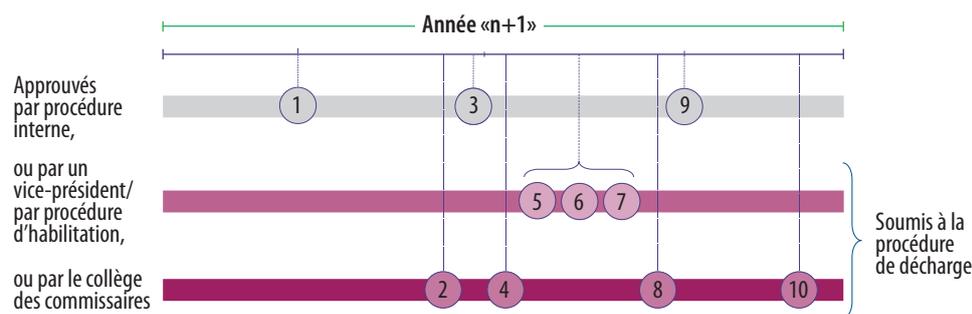
Lorsqu'il existe un risque élevé d'irrégularité, l'une des meilleures pratiques consiste à examiner le risque et à en quantifier l'impact probable et le niveau. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la Commission dispose de nombreux agents qui travaillent dans les domaines de l'audit et du contrôle, et la législation de l'UE impose également aux organismes chargés de gérer des fonds de l'UE de vérifier les dépenses de façon rigoureuse. Dans les informations qu'elle communique à ce sujet, la Commission accorde une attention toute particulière à la «capacité de correction» (à savoir à la possibilité de rejeter une déclaration de dépenses après l'acceptation initiale par la Commission), et une attention moindre à la quantification et à l'analyse de la nature des erreurs qu'elle détecte. Le principal document à ce sujet («Protection du budget de l'UE» – voir **figure 7**) ne comporte aucune estimation du niveau d'irrégularité présent dans les demandes de remboursement, initiales ou approuvées.

71 Par exemple, la communication du Président à la Commission – Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019, C(2014) 9004.

72 Rapport annuel sur la gestion et la performance; rapport financier; communication sur la protection du budget de l'UE; comptes annuels.

Figure 7

Vue d'ensemble des principaux rapports réguliers de la Commission (le calendrier indiqué est celui applicable en 2015 et les années précédentes, voir point 47)



Date de publication	Rapports relatifs à l'exercice «n»	
① 31 mars «n+1»:	Rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'exercice «n». Rapport établi conformément à l'article 142 du règlement financier.	
② Juin «n+1»:	Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes. Rapport de synthèse ¹ .	
③ Juin «n+1»:	Système de transparence financière (STF) de l'exercice «n».	
④ Juillet «n+1»:	Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel «n».	
⑤ 31 juillet «n+1»:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes. Protection du budget de l'UE jusqu'à la fin de «n».	
Soumis à un contrôle externe	⑥ 31 juillet «n+1»:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes. Comptes annuels de la Commission européenne relatifs à l'exercice «n».
	⑦ 31 juillet «n+1»:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes. Comptes annuels consolidés de la Commission européenne relatifs à l'exercice «n».
⑧ Septembre «n+1»:	Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en «n» (article 99, paragraphe 5, du règlement financier).	
⑨ 30 sept. «n+1»:	Budget de l'UE «n» – Rapport financier. Office des publications de l'Union européenne.	
⑩ Oct./nov. «n+1»:	Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les instruments financiers soutenus par le budget général conformément à l'article 140, paragraphe 8, du règlement financier au 31 décembre «n».	

1 En 2016, la Commission a fusionné la synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion et l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus dans un seul document, qu'elle a approuvé puis transmis à la Cour le 5 juillet.

49

En 2013, la Commission a reconnu pour la première fois dans le rapport de synthèse que les dépenses de l'UE sont affectées par un niveau significatif d'erreur (voir **tableau 3**). La méthodologie utilisée par la Commission pour estimer son niveau d'erreur a évolué au fil des ans, en partie à la suite de pressions exercées par le Parlement (**encadré 14**).

Encadré 14

Pression exercée par le Parlement: communication d'un montant à risque

Dans sa résolution concernant la décharge 2013, le Parlement a demandé à la Commission «de clarifier le calcul du montant à risque en expliquant l'impact estimé des mécanismes correcteurs sur ce chiffre»⁷³.

73 Document P8_TA(2015)0118, paragraphe 27.

PRESSION
EXERCÉE
PAR
LE PARLEMENT

50

Il n'existe aucun mécanisme pour surveiller les travaux des directions d'audit à cet égard, si ce n'est les examens limités réalisés par l'IAS (voir point 26) concernant 11 DG et agences exécutives depuis 2013. La Commission a besoin d'informations de qualité pour être en mesure de fournir des estimations fiables du niveau d'erreur. Par le passé, nous avons fait rapport sur les mesures à prendre pour améliorer la fiabilité des chiffres de la Commission⁷⁴.

51

Nous considérons que l'approche de la DG DEVCO⁷⁵, qui diffère des modalités habituelles, est une bonne pratique. Cette DG utilise un modèle qui présente des similitudes⁷⁶ avec celui utilisé aux États-Unis pour estimer le niveau d'erreur affectant les dépenses (dans le cadre de la loi Iperia, voir **encadré 15** et **tableau 3**).

74 Voir point 1.20 du rapport annuel 2010 (JO C 326 du 10.11.2011), points 1.22, 1.23 et 1.25 du rapport annuel 2011 (JO C 344 du 12.11.2012), points 1.41, 1.42, 1.44 et 1.45 du rapport annuel 2012 (JO C 331 du 14.11.2013), points 1.29, 1.30 et 1.32 du rapport annuel 2013 (JO C 398 du 12.11.2014), points 1.50, 1.53, 1.54 et 1.65 du rapport annuel 2014 (JO C 373 du 10.11.2015), points 1.35 et 1.48 du rapport annuel 2015, points 61 à 63, 69 et 70, 81 à 88, ainsi que 113 et 114 du document intitulé «Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013» (voir site http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PL14_AR13/PL14_AR13_FR.pdf).

75 Voir aussi la section intitulée «Étude sur le taux d'erreur résiduel de 2015» dans le rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED).

76 Le calcul est fondé sur une méthode statistiquement valide.



Iperia

Une loi du Congrès des États-Unis dispose que tous les organismes publics doivent effectuer suffisamment de tests sur leurs propres paiements, afin de calculer une estimation statistiquement valide du montant annuel des paiements indus, pour les programmes où une analyse des risques semble indiquer que ces paiements sont susceptibles de dépasser 1,5 % du total des montants versés. Les organismes doivent exprimer le résultat sous la forme d'un total extrapolé, ainsi que d'un pourcentage des paiements effectués. Les auditeurs des organismes publics sont tenus d'établir des rapports indiquant si le processus d'élaboration et de publication de ces chiffres est conforme à la loi du Congrès applicable⁷⁷.

Par paiements indus, il faut entendre:

- des montants incorrects versés à des destinataires éligibles;
- des paiements à des destinataires inéligibles;
- des paiements pour des biens ou des services non fournis;
- des doubles paiements;
- des paiements pour lesquels les pièces justificatives fournies étaient insuffisantes, voire inexistantes.

⁷⁷ Actuellement, la loi de 2012 sur l'amélioration de l'élimination et du recouvrement des paiements indus (*Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act* – Iperia). Certains organismes ont établi des rapports sur les paiements indus pour la première fois en 2003, en vertu de la loi de 2002 relative aux informations sur les paiements indus (*Improper Payments Information Act* – IPIA).

Tableau 3

Différences et similitudes entre les modèles utilisés aux États-Unis et au sein de l'Union européenne pour estimer le niveau d'erreur affectant les dépenses budgétaires

		Gouvernement des États-Unis	Commission européenne
Responsabilité en matière de calcul du niveau d'erreur estimatif	Les gestionnaires des fonds doivent fournir une estimation statistique des niveaux d'erreur.	✓	Partiellement ¹
Couverture	Tous les paiements du budget font l'objet de l'échantillonnage.	X	X
	Les dépenses effectuées au titre de programmes jugés à risque par les gestionnaires des fonds sont échantillonnées.	✓	X
Fondement du calcul de l'erreur	Tests sur un échantillon d'opérations sélectionnées au moyen de méthodes statistiques.	✓	Partiellement
	Les actions correctrices (mises en œuvre par les gestionnaires des fonds) peuvent contribuer à réduire le niveau d'erreur estimatif.	X	✓
Présentation du niveau d'erreur estimatif	Erreur estimative présentée en termes nominaux.	✓	✓ ²
	Erreur estimative présentée sous la forme d'un pourcentage.	✓	✓ ² 2013 et 2015
Résultats concernant la gestion	Niveau d'erreur moyen pour la période 2013-2015.	4,0 %	Entre 2,6 % et 3,1 % ³
	Niveau d'erreur pour 2015.	4,4 %	Entre 2,3 % et 3,1 %

- 1 La Commission impose toutefois aux gestionnaires dans les États membres d'élaborer des estimations statistiques dans certains domaines de dépenses.
- 2 Dans son rapport de synthèse/rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission communique une quantification du «montant à risque» que nous considérons comme un équivalent du niveau d'erreur.
- 3 Dans le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance, la Commission a changé sa façon de calculer son estimation par rapport aux années précédentes. La moyenne est calculée sur la base des chiffres publiés.

L'une des meilleures pratiques consiste à fonder les estimations des montants à risque sur une méthodologie cohérente

52

L'examen ex post des dépenses peut servir à des fins multiples au sein d'une organisation. Il permet:

- de signaler aux managers certains types de comportement;
- de déceler des risques particuliers liés à la législation en vigueur;
- de fournir une base pour centrer les actions sur l'atténuation des risques⁷⁸;
- à l'organe directeur d'évaluer les efforts déployés par l'encadrement supérieur pour faire face aux risques.

Pour remplir chacun de ces objectifs, l'organisation doit réaliser des estimations du niveau d'erreur indépendamment de celles qui concernent l'impact des mesures correctrices. Il importe aussi que l'organisme évalue l'impact des erreurs dues à différentes causes.

53

Aux États-Unis, le Bureau exécutif du Président (Bureau de la gestion publique et du budget) transmet aux organismes fédéraux des instructions sur la façon d'établir des estimations statistiques du niveau des paiements indus. En particulier, il ne les autorise pas à s'appuyer exclusivement sur les informations transmises par les sous-organismes ou par les destinataires des paiements pour estimer le montant des paiements indus⁷⁹, ni à effectuer une compensation en déduisant du total des paiements indus le montant correspondant à l'impact des mesures de recouvrement. Les auditeurs des organismes publics (les inspecteurs généraux) sont tenus d'apprécier si ces derniers respectent la loi Iperia. Les organismes dont les programmes sont déclarés non conformes pendant trois années consécutives doivent présenter des propositions au Congrès afin que ce dernier autorise à nouveau les programmes ou qu'il modifie les dispositions législatives qui les ont établis⁸⁰.

78 Un cadre pour l'atténuation des risques est fourni par l'approche des quatre T: traiter, tolérer, transférer, terminer.

79 Toutefois, l'organisme peut assurer une coordination entre ces travaux et ceux d'autres auditeurs. Bureau exécutif du Président, Bureau de la gestion publique et du budget, annexe C de la circulaire n° A-123 intitulée *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments* (Exigences pour une estimation et un recouvrement efficaces des paiements indus), 2014.

80 PAIEMENTS INDUS: les organismes visés par la loi CFO (*Chief Financial Officer*, directeur financier) doivent redoubler d'efforts pour résoudre les problèmes de conformité, GAO, juin 2016.

Les rapports introduits par la réforme Prodi constituent encore la base de la communication interne d'informations au sein de la Commission

54

La réforme a permis la mise en place d'outils de planification et de suivi au sein de la Commission. Chaque DG a élaboré un plan de gestion pour l'année suivante, qui vise à traduire les objectifs politiques du programme de travail de la Commission en objectifs opérationnels concrets. En 2016, la Commission a ajusté ces modalités, en remplaçant les plans de gestion par des plans stratégiques quinquennaux et des plans de gestion annuels⁸¹.

55

Le RAA est un rapport de gestion (interne) établi par le directeur général à l'intention du collège des commissaires⁸². Il couvre la gestion et le contrôle interne, ainsi que la réalisation des principaux objectifs et activités recensés dans le plan de gestion. Le RAA comporte une déclaration du directeur général ou du chef de service sur les informations financières figurant dans le RAA.

56

Si le directeur général n'est pas en mesure de fournir une assurance totale dans sa déclaration, il émet une «réserve» (il assortit ainsi l'assurance d'une réserve).

57

La Commission résume et commente les RAA dans un rapport annuel appelé «Rapport de synthèse» jusqu'en 2015 (établi conjointement par le SG et par la DG BUDG). Malgré l'insistance du Parlement (voir **encadré 16**), la Commission ne fournit aucune assurance explicite dans ce document: comme cela est décrit précédemment (à la **figure 4**), elle fournit une déclaration indiquant qu'en approuvant le rapport de synthèse, elle assume la «responsabilité politique» de ses actions. Les différents intitulés du rapport de synthèse et les diverses formes utilisées par la Commission pour rendre compte de ses obligations sont présentés à la **figure 8**.

- 81 Le plan stratégique s'articule autour d'objectifs à atteindre pour favoriser la réalisation des priorités de la Commission pendant toute la durée de son mandat (à savoir 2016-2019 pour ce cycle de programmation) et sert de cadre aux modalités d'application à préciser dans le plan de gestion annuel élaboré ensuite.
- 82 La publication des rapports annuels d'activité a lieu après celle du rapport annuel sur la gestion et la performance. Même si le SG, la DG BUDG et l'IAS examinent les RAA (en réalisant l'«examen par les pairs») et si l'IAS effectue un nombre restreint d'examens limités» chaque année, le dernier mot en ce qui concerne le contenu du rapport revient au directeur général.

Pression exercée par le Parlement pour qu'une assurance soit fournie

Le Parlement européen a souvent insisté pour que la Commission lui fournisse une déclaration plus explicite.

En **2003**, il a invité la Commission à convertir le «rapport de synthèse annuel en une déclaration d'assurance consolidée relative aux contrôles de gestion et financier de la Commission dans leur ensemble»⁸³.

En **2010**, il a encouragé la Commission à «encore améliorer sa gouvernance d'entreprise et à informer l'autorité de décharge des actions et mesures adoptées:

- en intégrant ceux des éléments de gouvernance d'entreprise requis ou proposés par le droit européen des sociétés qui sont pertinents pour les institutions de l'Union;
- en adoptant des mesures autorisant son président à signer les comptes et à accompagner ceux-ci:
 - d'une description des risques et des incertitudes susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs politiques ainsi que d'une déclaration par laquelle le président, avec le Collège des commissaires, assume la responsabilité de la gestion des risques; ainsi que
 - d'une déclaration officielle de gouvernance d'entreprise indiquant précisément les normes internationales de gouvernance d'entreprise suivies par la Commission ainsi que d'explications objectives et exhaustives s'il est nécessaire de s'écarter des recommandations du code de gouvernance d'entreprise (principe "se conformer ou s'expliquer")»⁸⁴.

La Commission a rejeté cette recommandation.

En **2013**, le Parlement a demandé à la Commission «de publier dans son rapport de synthèse une véritable "déclaration d'assurance" sur la base des rapports annuels d'activité des directeurs généraux»⁸⁵.

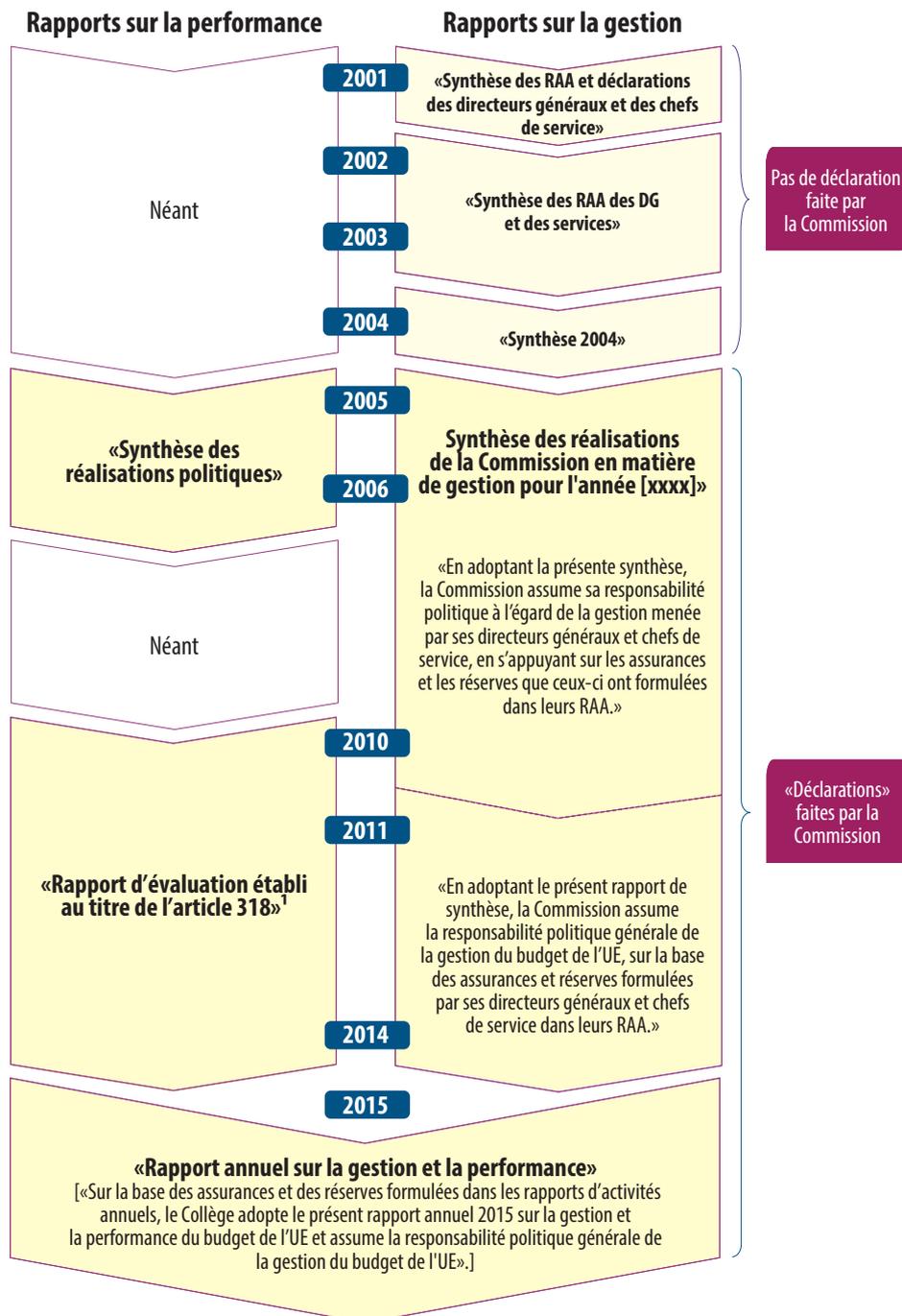
83 Document P6_TA(2005)0092, paragraphe 62.

84 Document P7_TA(2012)0153, paragraphe 35.

85 Voir note de bas de page 74.

Figure 8

Du rapport de synthèse au rapport annuel sur la gestion et la performance



1 L'article 318 du TFUE dispose que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus, qui n'est pas concerné par le présent rapport.

58

La Commission est une organisation complexe, responsable d'un budget annuel de plus de 140 milliards d'euros. Elle est parvenue à réformer considérablement ses modalités de gouvernance pendant la première décennie du millénaire, par exemple en créant l'IAS⁸⁶, en mettant en place le CSA⁸⁷, ainsi qu'en appliquant les normes internationales concernant le contrôle interne⁸⁸ et la comptabilité⁸⁹. Toutefois, les meilleures pratiques ont continué d'évoluer. Bien que certaines mesures⁹⁰ aient été prises, nous avons recensé des domaines dans lesquels les modalités de gouvernance de la Commission centrées sur l'audit ainsi que sur la gestion et le contrôle financiers ne suivent ou ne respectent pas pleinement les meilleures pratiques définies dans les normes ou mises en place par les organismes internationaux et publics pris pour référence.

59

En raison de la distinction opérée entre la «responsabilité politique des commissaires» et la responsabilité opérationnelle des directeurs généraux, il n'est pas toujours possible de déterminer clairement si la «responsabilité politique» recouvre celle des actions des DG ou si elle est distincte de celle-ci (voir points 21 et 22). Les réformes récentes sur le plan organisationnel commencent à traiter certains des risques dus à la culture du «cloisonnement»⁹¹. Afin de continuer de parer aux principaux risques, la Commission devra toutefois renforcer davantage la structure de gouvernance dans l'ensemble de l'institution.

60

L'IAS concentre ses efforts sur les systèmes de contrôle interne de la Commission. Les opérations effectuées en dehors de la Commission et dont les dépenses engagent sa responsabilité relèvent de la compétence des unités chargées de la vérification ex post dans les directions générales gérant les fonds en cause (voir points 25 et 26). Cela a un impact sur les informations présentées au comité d'audit de la Commission, à savoir le CSA. Le rôle de ce dernier (ainsi que la participation de membres indépendants et externes) est plus limité que celui des comités d'audits des organismes internationaux que nous avons pris pour référence (voir points 30 et 31).

61

Dans le domaine du contrôle interne, après la mise en œuvre du cadre COSO 1992, la Commission évolue vers le cadre COSO 2013. Bien qu'elle ait publié deux communications sur la fraude et qu'elle ait développé une stratégie antifraude, ce risque n'est pas pris en considération dans le cadre de contrôle interne actuel (voir point 39). Cela peut nuire à l'efficacité de l'exercice d'évaluation de la fraude réalisé par les DG⁹² et, par suite, exposer la Commission à un risque de fraude potentiel.

86 Voir points 23 et 24.

87 Voir points 27 à 29.

88 Cadre COSO, voir points 32 à 34.

89 Normes IPSAS, voir points 40 et 41.

90 Y compris: la publication, avec les comptes de l'UE établis selon la comptabilité d'exercice, de la section intitulée «Examen et analyse des états financiers»; l'établissement de rapports sur la performance (qui a abouti, en 2015, à une intégration des informations sur la gestion dans le rapport annuel sur la gestion et la performance); ainsi que la transition vers le COSO 2013, le cadre de contrôle interne intégré actualisé.

91 Voir point 17.

92 Selon le document de travail de l'IAS, de mai 2016, à l'appui de l'opinion globale relative à l'exercice 2015, les évaluations des risques de fraude réalisées par les DG ne sont pas suffisamment coordonnées avec l'exercice annuel de gestion des risques ou sont effectuées à un niveau trop élevé pour tenir compte de la structure de contrôle interne existante. Elles ne traitent pas tous les éléments du cycle de la fraude et ne couvrent pas l'ensemble des modes de gestion. En outre, les risques recensés dans la stratégie antifraude ne sont pas hiérarchisés et ne peuvent être rapprochés individuellement des mesures figurant dans le plan d'action de la stratégie de lutte antifraude ou leur être assimilés.

Conclusions et recommandations

62

Depuis 2005, la Commission a élaboré des comptes annuels conformément aux normes internationales. Toutefois, malgré des innovations récentes qui supposent une coopération avec la Cour, la Commission continue à publier ces comptes plus tard que la majorité des États membres de l'UE (voir point 44 et **figure 7**).

63

La Commission a récemment commencé à joindre des informations non financières aux comptes. Malgré certaines améliorations, elle continue cependant de joindre aux comptes moins d'informations non financières que les autres organisations prises en considération. Les informations sont dispersées dans plusieurs documents au niveau de l'institution et à celui des DG (voir points 45 à 47).

64

Depuis 2013, la Commission reconnaît que les dépenses de l'UE sont affectées par un niveau significatif d'erreur. Les estimations, par les différentes DG, du niveau de dépenses irrégulières ne sont pas fondées sur une méthodologie cohérente (voir points 50 à 53).

65

Depuis les réformes Prodi, les meilleures pratiques ont continué d'évoluer. Bien que certaines mesures aient été prises, nous estimons, en conclusion, que la Commission ne suit pas ou ne respecte pas pleinement les meilleures pratiques dans les domaines suivants:

- la couverture, par l'IAS, des questions de gouvernance de haut niveau (points 25 et 26);
- la composition du CSA (point 31);
- la couverture, par le CSA:
 - des résultats de l'audit externe,
 - de la gestion des risques,
 - de la communication des informations financières et de celles sur la performance,
 - des travaux des directions d'audit et des unités chargées des vérifications ex post au sein de la Commission (points 26, 30 et 31);
- la prise en considération du risque de fraude dans le cadre de contrôle interne (point 39);
- le calendrier de publication des états financiers (point 44);

- le fait de joindre aux états financiers:
 - une déclaration de gouvernance,
 - un rapport du Président,
 - un examen des risques opérationnels et stratégiques,
 - un rapport sur les performances non financières,
 - des informations sur les activités effectuées pendant l'année et sur la réalisation des objectifs politiques,
 - un rapport sur le rôle et les conclusions du comité d'audit,
 - une déclaration de viabilité budgétaire à moyen et long termes (**figure 7** et point 45);
- la cohérence du calcul du niveau des dépenses irrégulières et l'analyse des résultats dans l'ensemble des DG (point 53).

66

La Commission devrait mettre en œuvre les meilleures pratiques ou expliquer pourquoi elle considère qu'il est inapproprié de le faire (voir note de bas de page 19).

Recommandation n° 1 – Expliquer pourquoi elle ne met pas en œuvre les meilleures pratiques

Lorsque la Commission décide de ne pas suivre l'une des meilleures pratiques, elle devrait expliquer pourquoi, comme cela est exigé des entités européennes d'intérêt public.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: avril 2017.

Recommandation n° 2 – Mettre en œuvre les meilleures pratiques

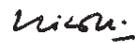
La Commission devrait:

- a) inviter l'IAS à réaliser davantage de travaux d'audit sur les questions de gouvernance de haut niveau;
- b) achever l'alignement de son cadre de contrôle interne sur les principes du cadre COSO 2013;
- c) avancer encore la date de publication des comptes annuels;
- d) réunir les informations déjà présentées dans différents rapports existants afin de constituer un **rapport ou** une **série de rapports** unique consacré(e) à l'obligation de rendre compte, dans lequel/laquelle figureraient, outre les comptes:
 - o une déclaration de gouvernance,
 - o un rapport du Président,
 - o un examen des risques opérationnels et stratégiques,
 - o un rapport sur les performances non financières,
 - o des informations sur les activités effectuées pendant l'année et sur la réalisation des objectifs politiques,
 - o un rapport sur le rôle et les conclusions du comité d'audit,
 - o une déclaration de viabilité budgétaire à moyen et long termes, ainsi que, le cas échéant, des liens vers les informations contenues dans d'autres rapports;
- e) présenter ce **rapport ou** cette **série de rapports** unique consacré(e) à l'obligation de rendre compte, afin que l'auditeur contrôle les comptes et qu'il vérifie si les autres informations y figurant sont cohérentes par rapport aux informations comptables;
- f) publier, dans les comptes annuels ou dans les informations qui y sont jointes, un niveau d'erreur estimatif fondé sur une méthodologie cohérente;
- g) actualiser et publier régulièrement ses modalités de gouvernance, puis expliquer son choix des structures et des processus en fonction du cadre établi;
- h) faire du CSA un comité d'audit composé d'une majorité de membres indépendants et externes, puis étendre son mandat afin qu'il couvre la gestion des risques, la communication d'informations financières, ainsi que les travaux et les résultats des unités chargées de la vérification ex post et ceux des directions d'audit.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: avril 2018.

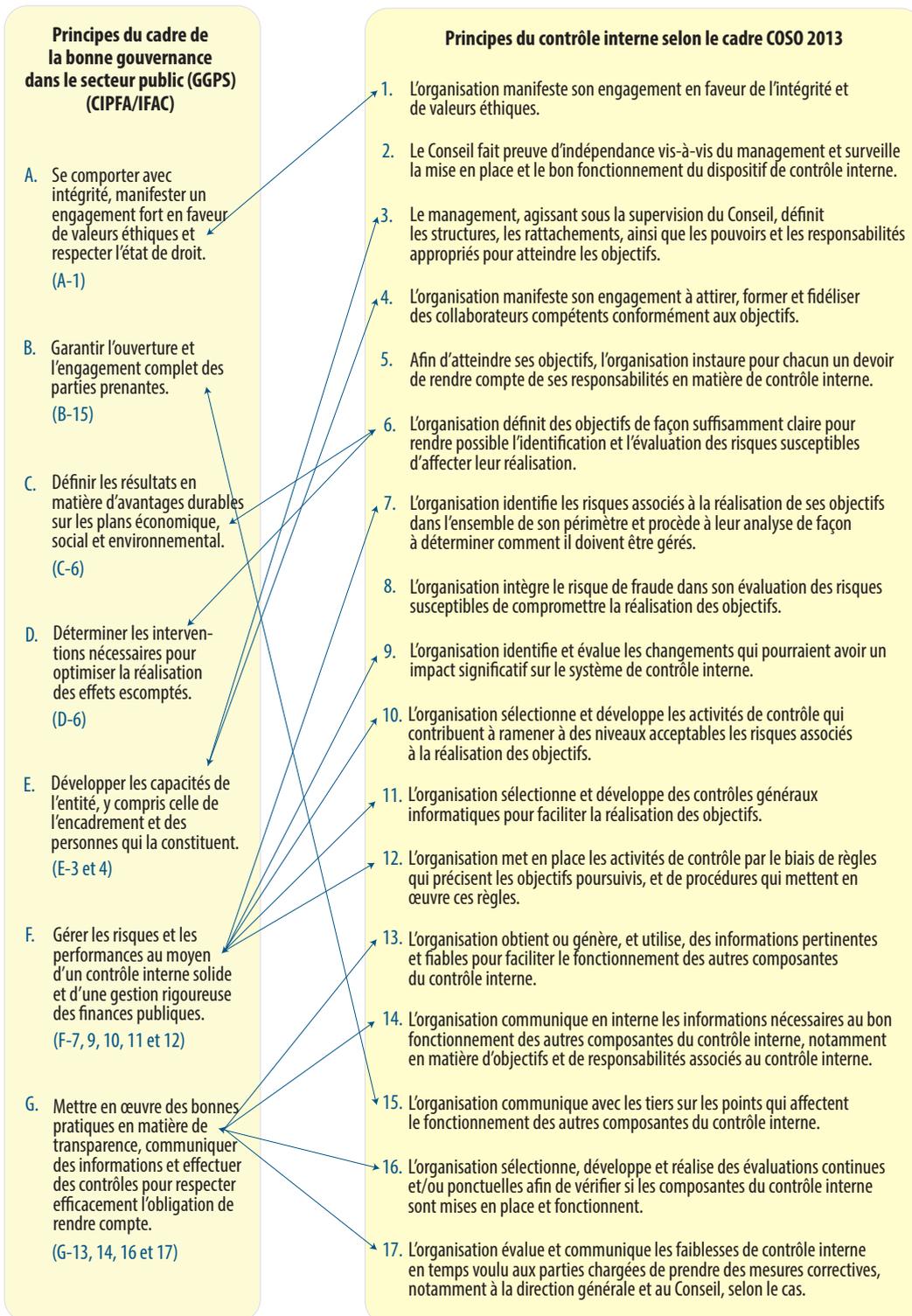
Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Lazaros S. LAZAROU, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 20 septembre 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Cadre de la bonne gouvernance dans le secteur public et cadre COSO 2013



Source: Cour des comptes européenne.

Éléments clés d'une sélection de cadres de communication d'informations par les entreprises

	Directive 2014/95/UE	IIRC	BUILDING TRUST AWARD (ROYAUME-UNI)	Ligne directrice de pratique recommandée (Recommended Practice Guideline) n° 2 de l'IPSASB	Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (III ^e édition)
Gouvernance	Gouvernement ou gouvernance d'entreprise	Gouvernance	Texte montrant clairement la structure de gouvernance et le ton donné par la direction. Informations transparentes indiquant comment le conseil travaille efficacement pour diriger l'organisation	Gouvernance	Structures et politiques de gouvernement d'entreprise
Risques	Les principaux risques liés aux questions en rapport avec les activités de l'entreprise, y compris, lorsque cela s'avère pertinent et proportionné, les relations d'affaires, les produits ou les services de l'entreprise, qui sont susceptibles d'entraîner des incidences négatives dans ces domaines, et la manière dont l'entreprise gère ces risques.	Risques et opportunités	Établissement d'un lien entre risques, objectifs stratégiques et texte du rapport annuel Risques quantifiés. Examen de la façon dont la dynamique du profil de risque a évolué au fil du temps	Risques et incertitudes: risques et incertitudes liés à l'impact financier, mesures d'atténuation des risques, risques internes et externes.	Informations sur les dispositifs de gestion des risques et d'application de la loi, ainsi que sur les déclarations ou les codes de conduite de l'entreprise. Facteurs de risque prévisibles
Performances financières et non financières	Exige que les informations soient établies conformément à un cadre reconnu (cadres nationaux, cadres de l'Union ou cadres internationaux). Publication avec les comptes ou séparément (au plus tard six mois après). La déclaration non financière contient également des renvois aux montants indiqués dans les états financiers annuels et des explications supplémentaires y afférentes. Indicateurs clés de performance de nature non financière concernant les activités en question.	Perspectives	Image fidèle et compréhensible des performances financières, qui soit cohérente par rapport aux états financiers sous-jacents Examen des performances réelles par rapport à celles qui étaient attendues/inscrites au budget Indicateurs de performance clés, quantifiés et alignés sur les objectifs stratégiques Évaluation équilibrée des objectifs atteints et des performances réalisées, en fonction de valeurs cibles.	Informations sur les états financiers, ainsi que sur les fluctuations et les tendances. Comparaison entre les prévisions budgétaires et les montants réels dans les états financiers	Résultats financiers et résultats d'exploitation de l'entreprise
Questions sociales et liées au personnel	Questions sociales et de personnel. Respect des droits de l'homme.	Les capitaux: capital financier, biens manufacturés, capital intellectuel, capital humain, capital social et relationnel, ainsi que capital naturel.	Examen et analyse quantitative des facteurs humains de l'organisation Précisions sur l'égalité des chances et la diversité	—	Questions relatives aux employés et aux autres parties prenantes

Éléments présents dans tous les cadres

Éléments présents dans 4 des 5 cadres

Éléments présents dans 3 des 5 cadres

	Directive 2014/95/UE	IIRC	BUILDING TRUST AWARD (ROYAUME-UNI)	Ligne directrice de pratique recommandée (Recommended Practice Guideline) n° 2 de l'IPSASB	Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (III ^e édition)
Objectifs et stratégies	–	Stratégie et affectation des ressources. Intrants.	Déclaration d'intention claire. Bilan des progrès accomplis par rapport aux objectifs	Informations sur les objectifs et les stratégies. Mission et vision	Objectifs de l'entreprise
Modèle commercial	Brève description du modèle commercial. Une description des politiques appliquées par l'entreprise, y compris les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre. Résultats de ces politiques.	Modèle commercial (activités commerciales qui créent de la valeur à court, moyen et long termes). Processus de création de valeur: groupes de parties prenantes, principales questions significatives, risques, objectifs stratégiques, inducteurs de valeur, indicateurs de performance clés, valeurs cibles et impact.	Différents modèles de prestation. Texte indiquant comment les opérations de l'entreprise soutiennent des objectifs plus vastes définis au niveau parlementaire. Réflexion sur l'investissement de capitaux et sur la façon dont il permet d'optimiser l'utilisation des fonds	–	–

Éléments présents dans tous les cadres	Éléments présents dans 4 des 5 cadres	Éléments présents dans 3 des 5 cadres
--	---------------------------------------	---------------------------------------

Source: Cour des comptes européenne.

Aperçu des rapports et comptes annuels d'une sélection d'organismes du secteur public

	Comptes consolidés 2014 de l'UE ¹	Rapport annuel 2015 du Fonds européen d'investissement	Rapport financier 2015 de la Banque européenne d'investissement	Rapport financier 2015 des États-Unis	Comptes 2014 de l'État (France)
Comptabilité d'exercice	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Synthèse des principaux chiffres	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Accompagné(s) de l'opinion de l'auditeur indépendant	Oui	Oui	Oui	Oui	Publié séparément
Comparaison entre le résultat budgétaire et le résultat financier	Oui	Publié séparément	Publié séparément	Oui	Oui
Analyse des structures et questions de gouvernance	Synthèse ²	Oui	Oui	Oui	Oui
Avant-propos (ou rapport) du Président/d'un haut fonctionnaire	Publié séparément	Oui	Publié séparément	Oui	Publié séparément
Examen du risque d'opérations ou d'activités irrégulières	Publié séparément	Non ³	Non ³	Oui	Non
Estimation du niveau d'irrégularité	Publié séparément	Non	Non	Oui	Non
Rapport d'information sur les activités réalisées au cours de l'exercice	Publié séparément	Oui	Oui	Oui	Oui
Projection à long terme/rapport sur la viabilité	Non	Publié(e) séparément	Publié(e) séparément	Oui	Oui
Description du rôle et des conclusions d'un comité d'audit	Non	Oui	Oui	Non	Synthèse

Source: Cour des comptes européenne.

1 Voir points 45 et 46.

2 Voir point 45.

3 Sans objet. Ces rapports ne comportent pas d'examen relatif au risque d'opérations ou d'activités irrégulières. Cependant, des éléments montrent qu'il n'existe pas de niveau significatif d'irrégularité.

Synthèse

Réponse commune aux points I à IV

La Commission reconnaît l'importance d'un cadre de gouvernance à jour. Elle s'efforce de mettre en œuvre les meilleures pratiques pertinentes et en constante évolution définies dans les normes ou mises en place par les organismes internationaux ou publics et continuera à adapter sa structure de gouvernance.

Les principes fondamentaux du cadre de gouvernance de la Commission (à savoir l'autorité, l'obligation de rendre compte, les devoirs et responsabilités, la nomination et la démission de la Commission et de ses membres et la transparence) sont inscrits dans les traités de l'UE.

Le collège délègue les tâches opérationnelles à ses différents services. Afin de veiller à ce que chaque service de la Commission ait mis en place la structure organisationnelle et les systèmes de contrôle interne les plus indiqués pour garantir la réalisation de ses objectifs, la Commission a défini, au niveau de l'organisation, des caractéristiques minimales qui reposent sur le cadre COSO, reconnu à l'échelle internationale. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR) de 2015, la Commission a rendu compte de la mise en œuvre effective de ces normes.

Les dispositifs en matière de gouvernance applicables à la Commission européenne sont adaptés à sa nature supranationale ou à sa structure particulière, composée d'un collège des commissaires soutenu par un corps administratif permanent. C'est sur la base de ces caractéristiques que les décisions relatives à la structure de gouvernance de la Commission ont été prises en 2000. Les rapports du comité des experts indépendants et les avis n° 4/97 et n° 1/2000 de la Cour ont également été pris en compte. Les dispositifs de la Commission en matière de contrôle et d'audit sont solides et complets et sont actuellement améliorés afin de le mettre en parfaite conformité avec les principes de contrôle interne COSO 2013. En outre, l'IAS respecte pleinement les normes de la profession de l'audit interne, comme l'a attesté un évaluateur externe de la qualité. Ces dispositifs permettent à la Commission de contrôler de manière rigoureuse le fonctionnement de la structure de gouvernance.

Voir également la réponse de la Commission au point VI.

V

Les principes fondamentaux du cadre de gouvernance de la Commission (à savoir l'autorité, l'obligation de rendre compte, les devoirs et responsabilités) sont inscrits dans les traités de l'UE. Le collège adopte le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE et assume la responsabilité politique générale de la gestion du budget de l'UE. La Commission considère qu'il est dès lors responsable des travaux de ses services.

Sur le plan opérationnel, la surveillance se fait, premièrement, par l'intermédiaire des modalités pratiques gouvernant les relations de travail entre les membres de la Commission, des cabinets et des services, deuxièmement, par l'intermédiaire du CSA, qui traite toutes les recommandations de l'IAS de manière régulière, et, troisièmement, grâce à une communication claire entre les ordonnateurs délégués (OD) et la Commission par l'intermédiaire des rapports annuels d'activités (RAA) et des déclarations d'assurance par les OD ainsi que grâce à l'avis général de l'auditeur interne. Voir la réponse de la Commission aux points 55 et 57.

Éviter une culture du «cloisonnement» constituait une priorité de la nouvelle Commission, qui a mis en place une nouvelle structure dans laquelle les vice-présidents sont à la tête de domaines stratégiques plus étendus et dans laquelle le rôle de coordination du Secrétariat général et d'autres services centraux est renforcé. Elle a également créé différents groupes de pilotage tels que le groupe de pilotage de la gestion par activités (GPA) et le groupe des directeurs «ressources».

VI

Conformément aux meilleures pratiques, au règlement financier et à sa charte, l'IAS se concentre nécessairement sur les systèmes de gestion et de contrôle des DG chargées de garantir la légalité et la régularité des opérations, notamment sur le contrôle de la fonction d'audit/de vérification ex post de ces DG. Outre l'audit relatif à la gouvernance de la sécurité des informations, d'autres domaines de gouvernance ont également été couverts, par exemple:

- o le processus de définition des objectifs dans le contexte du plan de gestion;
- o le processus d'élaboration des rapports annuels d'activités;
- o la gouvernance des stratégies antifraude.

Le CSA n'est qu'un des nombreux outils mis en place pour faciliter la surveillance par le collège des pratiques de la Commission en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne. Les mécanismes de communication formelle prévus dans les modalités de travail entre les commissaires, leurs cabinets et les services de la Commission (réunions régulières, discussion des plans stratégiques, des plans de gestion, des rapports annuels d'activités, etc.) constituent le principal canal permettant d'informer en premier lieu le commissaire et ensuite le collège.

La gestion des risques, la communication d'informations financières et les résultats de la fonction d'audit/de vérification ex post relèvent de la responsabilité du groupe de pilotage de la GPA, du SG, de la DG BUDG et des OD concernés.

VII

Conformément au cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques¹ de l'IPSASB, qui dispose que ces informations «peuvent prendre la forme de multiples rapports», chacun traitant de manière plus directe les besoins spécifiques des différentes parties prenantes, la Commission publie un paquet d'information financière intégrée. Celui-ci contient le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR), le rapport financier, la communication sur la protection du budget de l'UE et les comptes annuels de l'UE. Les informations présentées dans ce paquet sont du même niveau que celles fournies par les entités de référence sélectionnées par la Cour. Par ailleurs, des informations complémentaires sont disponibles dans des documents tels que le discours du président sur l'état de l'Union, le rapport annuel général sur l'activité de l'Union européenne, le rapport de suivi sur les recommandations de décharge, etc.

VIII – Premier point

La Commission accepte cette recommandation. Elle s'efforce de mettre en œuvre les meilleures pratiques pertinentes et en constante évolution définies dans les normes ou mises en place par les organismes internationaux ou publics (voir la réponse aux points I à IV, VIII, 24 à 26 et 44 à 49), et continuera à adapter sa structure de gouvernance.

VIII – Deuxième point

La Commission accepte cette recommandation conformément à l'article 116, paragraphe 2, des règles d'application du règlement financier (voir aussi la réponse de la Commission à la recommandation n° 2 h).

VIII – Troisième point

La Commission accepte cette recommandation. Ses dispositifs de contrôle (notamment l'IAS) sont solides et complets et sont actuellement améliorés en vue de les mettre en parfaite conformité avec les principes de contrôle interne COSO 2013. Ils permettent à la Commission de contrôler de manière adéquate le fonctionnement de la structure de gouvernance.

¹ Le «cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques» a été adopté en octobre 2014 par l'*International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), l'organisme adoptant des normes comptables internationales pour le secteur public.

Réponses de la Commission

VIII – Quatrième point

La Commission accepte cette recommandation.

Voir la réponse au point 62.

VIII – Cinquième point

La Commission accepte la recommandation de publier une série de rapports de manière à atténuer les risques supplémentaires en ce qui concerne la disponibilité et la qualité de l'information. Voir aussi la réponse à la recommandation n° 2 e).

La Commission a déjà pris des mesures dans ce sens en publiant, le 19 juillet 2016, le paquet d'information financière intégrée.

La publication d'un seul rapport dans le cadre de l'obligation de rendre compte ne suffirait pas et ne serait pas conforme au cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques de l'IPSASB, qui dispose clairement que les documents d'information, qui ont pour objectif de fournir des informations utiles à des fins d'établissement de rapports et de prise de décisions, «peuvent prendre la forme de multiples rapports, chacun répondant de façon plus directe à certains aspects des objectifs de l'information financière.» Conformément à ce cadre conceptuel, la Commission publie ou publiera les documents suivants, qui couvrent les éléments mentionnés par la Cour:

VIII – Cinquième point – Premier tiret

La Commission travaille actuellement à la mise à jour de la déclaration de gouvernance.

VIII – Cinquième point – Deuxième tiret

Dans le contexte de la Commission, le discours sur l'état de l'Union, présenté en septembre, correspond au rapport du président.

VIII – Cinquième point – Troisième tiret

Outre les informations contenues dans l'AMPR, la Commission fournit un compte rendu et assure une communication exhaustive au sujet des risques opérationnels et stratégiques dans le discours sur l'état de l'Union ainsi que dans les plans stratégiques et de gestion de chaque DG.

VIII – Cinquième point – Quatrième tiret

Des informations sur les performances non financières sont disponibles dans les RAA et l'AMPR.

VIII – Cinquième point – Cinquième tiret

Le rapport annuel général sur l'activité de l'Union européenne et l'AMPR contiennent des informations sur les activités effectuées pendant l'année et sur la réalisation des objectifs stratégiques.

VIII – Cinquième point – Sixième tiret

Le rapport annuel du CSA résume les conclusions de ce dernier quant à la réalisation de sa mission et présente les points sur lesquels le CSA a attiré l'attention du collège. Les rapports de synthèse et l'AMPR de 2015 traitent des travaux du CSA, et une section spécifique relative au rôle et aux conclusions du comité sera incluse dans les futurs AMPR.

VIII – Cinquième point – Septième tiret

En raison, notamment, des différences qui existent au niveau de la dette (c'est-à-dire la capacité à respecter les engagements financiers ou à refinancer ou augmenter la dette) et des recettes (c'est-à-dire la capacité à modifier les niveaux de taxation existants ou à introduire de nouvelles sources de recettes), le budget de l'UE n'est pas comparable aux budgets des États.

Dans le contexte de l'UE, le CFP est l'outil permettant de garantir la stabilité à moyen et long termes ainsi que la prévisibilité des futures exigences en matière de paiement et priorités budgétaires. La Commission fournit des informations sur ces aspects dans l'AMPR, le rapport financier, les comptes et, le cas échéant, dans d'autres rapports.

VIII – Sixième point

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Les informations qui sous-tendent le nouveau paquet d'information financière intégrée et les rapports complémentaires seront, dans la mesure du possible (c'est-à-dire en fonction notamment des délais applicables pour la soumission des données nécessaires par les États membres), mises à la disposition de la Cour afin que leur cohérence puisse être vérifiée.

VIII – Septième point

La Commission accepte cette recommandation. Elle continuera de communiquer le montant total à risque dans l'AMPR.

VIII – Huitième point

La Commission accepte cette recommandation. Elle actualisera et publiera régulièrement ses dispositifs en matière de gouvernance et démontrera leur conformité avec les normes et les bonnes pratiques internationales.

VIII – Neuvième point

La Commission accepte partiellement cette recommandation. Elle examinera, dans le contexte du renouvellement de la composition du CSA à mi-mandat, la question relative à l'augmentation du nombre de membres externes disposant d'une expertise professionnelle avérée en matière d'audit et de questions connexes et nommés par la Commission à l'issue d'une procédure ouverte et transparente. La gestion des risques, la communication d'informations financières et les résultats de la fonction d'audit/de vérification ex post relèvent de la responsabilité du groupe de pilotage de la GPA, du SG, de la DG BUDG et des OD concernés. Les OD informent les commissaires concernés et le collège par l'intermédiaire des voies de communication telles que les RAA, les plans stratégiques et de gestion, etc., ce qui permet au collège d'assurer un contrôle approprié. En outre, l'IAS contrôle régulièrement la fonction d'audit/de vérification ex post dans les DG concernées, en particulier dans les domaines clés tels que la gestion partagée, et les conclusions de ces audits sont examinées par le CSA. La Commission envisagera d'inviter l'IAS à réaliser des audits des dispositifs de gouvernance/surveillance concernant la gestion des risques, la communication d'informations financières et la fonction d'audit/de vérification ex post, en particulier des contrôles de deuxième niveau, afin de déterminer toutes les améliorations qu'il conviendrait d'apporter pour renforcer les performances de ces mécanismes.

Observations

15

Une première caractéristique unique de la gouvernance au sein de la Commission est que le partage et la délimitation des responsabilités sont définis dans le traité (article 317) et dans le règlement financier (article 66) et décrits dans le livre blanc de 2000, qui tient compte des recommandations du comité des experts indépendants.

Une deuxième caractéristique de la Commission est que lorsqu'un nouveau collège entre en fonction, certains aspects des dispositifs en matière d'organisation, de gouvernance et d'obligation de rendre compte peuvent être révisés. Cette révision s'effectue par l'intermédiaire des lettres de mission des commissaires, des méthodes de travail de la Commission européenne [voir communication C(2014) 9004] et des modalités de travail écrites convenues entre les commissaires et les services.

Réponses de la Commission

21

Les principes fondamentaux du cadre de gouvernance de la Commission (à savoir l'autorité, l'obligation de rendre compte, les devoirs et responsabilités) sont inscrits dans les traités de l'UE. Le collège adopte le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE et assume la responsabilité politique générale de la gestion du budget de l'UE. La Commission considère qu'il est dès lors responsable des travaux de ses services.

Sur le plan opérationnel, la surveillance se fait premièrement par l'intermédiaire des modalités pratiques gouvernant les relations de travail entre les membres de la Commission, des cabinets et des services, deuxièmement par l'intermédiaire du CSA, qui traite toutes les recommandations de l'IAS de manière régulière, et troisièmement grâce à une communication claire entre les OD et la Commission par l'intermédiaire des RAA et des déclarations d'assurance ainsi que grâce à l'avis général de l'auditeur interne.

Encadré 5 – Responsabilité de la Commission

La Commission a apporté des modifications supplémentaires à son système de gouvernance et de compte rendu entre 2007 et 2016.

23

La Commission a supprimé les capacités d'audit interne car au fil du temps, il est devenu de plus en plus important pour la fonction d'audit interne d'aller au-delà des limites d'une DG. Une fonction d'audit interne entièrement centralisée est en effet beaucoup plus efficace. En outre, l'IAS centralisé est totalement indépendant, ce qui contribue à garantir la qualité des audits. Malgré une appréciation de l'IAS globalement positive, un évaluateur externe de la qualité avait signalé un manque de contrôle suffisamment indépendant des capacités d'audit interne et l'existence d'un risque pour leur indépendance.

L'IAS fournit désormais également aux directeurs généraux un rapport d'assurance limité, qui peut être utilisé dans le cadre de l'élaboration des rapports annuels d'activités (RAA), comme c'était le cas des capacités d'audit interne dans le passé (pour la première fois en février 2016 pour l'année 2015).

24

Les effectifs des entités mentionnées par la Cour ne sont pas entièrement affectés à des activités d'audit ou de contrôle.

Dans de nombreuses DG qui dépensent des montants considérables, la fonction d'audit/de vérification ex post (souvent désignée sous le nom de «fonction d'audit») fait partie du système de contrôle interne de l'ordonnateur délégué. Il convient de la distinguer clairement de la fonction d'audit interne.

25

Outre l'audit relatif à la gouvernance de la sécurité des informations, d'autres domaines de gouvernance ont également été couverts, en particulier, mais non exclusivement, par l'intermédiaire d'audits couvrant un grand nombre de DG, par exemple les audits portant sur:

- o le processus de définition des objectifs dans le contexte du plan de gestion;
- o le processus d'élaboration des rapports annuels d'activités;
- o la gouvernance des stratégies antifraude;
- o la gouvernance des travaux menés dans le cadre du semestre européen;
- o la gouvernance du Centre commun de support hébergé par la DG RTD;
- o la gouvernance des Fonds fiduciaires de l'UE;
- o la surveillance des agences décentralisées;
- o la gouvernance dans le domaine informatique.

Encadré 7 – Plusieurs recommandations importantes de l'IAS sur la gouvernance n'ont fait l'objet d'aucun suivi

La Commission travaille actuellement à la révision de la déclaration de gouvernance.

26

L'IAS partage le point de vue de la Cour selon lequel le risque d'irrégularité et d'illégalité des dépenses est important. C'est précisément la raison pour laquelle entre 40 et 50 % du temps disponible pour la réalisation d'audits sont consacrés à l'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle destinés à la prévention et à la détection/correction des irrégularités.

D'importants audits sont entre autres réalisés au sujet des stratégies de contrôle des DG (y compris la fonction d'audit/de vérification ex post). Ces audits couvrent les principaux domaines de dépenses stratégiques. Tous ces rapports d'audit sont envoyés au CSA pour suivi.

Conformément aux meilleures pratiques, au règlement financier et à sa charte, l'IAS se concentre nécessairement sur les systèmes de gestion et de contrôle des DG chargées de garantir la légalité et la régularité des opérations.

Le CSA n'est qu'un des nombreux outils mis en place pour faciliter la surveillance par le collège des pratiques de la Commission en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne. Les mécanismes de communication formelle prévus dans les modalités de travail entre les commissaires, leurs cabinets et les services de la Commission (réunions régulières, discussion des plans stratégiques, des plans de gestion, des rapports annuels d'activités, etc.) constituent le principal canal permettant d'informer en premier lieu le commissaire et ensuite le collège.

30

La Commission confirme que le mandat du CSA pour 2015 comprend un renforcement du suivi des recommandations de la Cour des comptes européenne. Le CSA analyse les rapports de la Cour et les conclusions pertinentes lorsque cela s'intègre dans le contexte de ses discussions thématiques qui reposent sur des groupes de rapports d'audit de l'IAS.

L'IAS réalise des audits concernant l'efficacité des fonctions d'audit/de vérification ex post au sein de nombreuses DG qui dépensent des montants considérables. Il couvre ainsi cet élément important du système de contrôle interne des OD destiné à prévenir et à détecter/corriger les irrégularités (voir la réponse au point 26). Le CSA se penche sur ces questions dans la mesure où elles sont couvertes par des audits de l'IAS.

Tableau 2

Le CSA reçoit et examine tous les rapports d'audit de l'IAS qui couvrent les domaines de la gestion des risques, du contrôle interne et de la communication d'informations sur les performances financières et non financières. Il facilite donc la surveillance de la Commission en garantissant l'indépendance de l'IAS, en évaluant la qualité de ses travaux et en assurant le suivi des recommandations. Il examine en outre des documents clés relatifs au cadre de contrôle interne.

31

La gestion des risques, la communication d'informations financières et les résultats de la fonction d'audit/de vérification ex post relèvent de la responsabilité du groupe de pilotage de la GPA, du SG, de la DG BUDG et des OD concernés. Les OD informent les commissaires concernés et le collège par l'intermédiaire des voies de communication telles que les RAA, les plans stratégiques et de gestion, etc., ce qui permet au collège d'assurer un contrôle approprié. En outre, l'IAS contrôle régulièrement la fonction d'audit/de vérification ex post dans les DG concernées, en particulier dans les domaines clés tels que la gestion partagée, et les conclusions de ces audits sont examinées par le CSA.

Les autres organisations internationales (le Programme alimentaire mondial, la Banque européenne d'investissement, la Banque mondiale et les Nations unies) ont des structures de gouvernance différentes.

35

La nouvelle révision du cadre de contrôle interne actuellement menée par la Commission tiendra compte de toutes les observations de la Cour.

36

Compte tenu des spécificités de la Commission, le principe 2 du cadre COSO doit être considéré sous deux perspectives différentes. Au niveau des DG, chaque directeur général examine de manière indépendante le développement et les performances du contrôle interne par l'intermédiaire du coordinateur du contrôle interne. Au niveau de la Commission, le collège (soit l'équivalent du conseil d'administration auquel le principe 2 du cadre COSO fait référence) surveille le développement et les performances du contrôle interne de manière indépendante (voir la réponse au point 21).

Le service financier central a été créé afin de fournir un soutien et des conseils en matière de gestion financière, d'interprétation de la législation, de contrôle interne et de gestion des risques, mais non pour surveiller la mise en œuvre effective du système de contrôle interne.

37

Le cadre actuel, tel que défini dans la réforme de la Commission et dans le règlement financier, fournit une bonne définition des responsabilités et de l'obligation de rendre compte. Les DG sont tenues de mettre en place la structure organisationnelle et les systèmes de contrôle interne, y compris les actes de subdélégation et le système connexe d'information en cascade qui renforcent l'assurance au sein de chaque DG.

En ce qui concerne la base permettant de déterminer si les déclarations faites dans les RAA sont bien fondées, les instructions (et les orientations) relatives à la préparation des RAA fournissent une base solide pour l'élaboration de la déclaration d'assurance et représentent un critère de référence clair en fonction duquel les DG sont tenues de rendre compte. En outre, les RAA contiennent une section relative aux rapports et conclusions de l'auditeur interne au sujet de l'état du contrôle de la DG. Enfin, le processus de révision du RAA garantit la qualité du document afin que le niveau politique puisse compter sur les prises de position et l'assurance.

La Commission examinera toutefois si certains aspects peuvent encore être éclaircis.

38

Dès 2013, la Commission a rendu compte chaque année de la mise en œuvre de sa stratégie antifraude dans le rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (ci-après le «rapport présenté en application de l'article 325»).

39

Même si le risque de fraude est considéré comme suffisamment couvert dans la méthodologie et les orientations à l'intention des DG concernant les stratégies antifraude, la Commission prépare actuellement une proposition visant à inclure spécifiquement le risque de fraude dans le nouveau cadre de contrôle interne.

42

Selon la ligne directrice de pratique recommandée 2 de l'IPSASB (RPG 2), l'objectif de l'examen et de l'analyse des états financiers (EAEF) est de fournir «une explication concernant les éléments, opérations et événements majeurs présentés dans les états financiers d'une entité et les facteurs qui les influencent.»

Il est donc logique que l'EAEF se concentre sur les dix priorités du président étant donné qu'elles «s'inscrivent dans le prolongement de la stratégie Europe 2020» et représentent aujourd'hui les principes clés guidant la politique de la Commission et l'allocation du budget de l'UE. L'EAEF contient en outre des informations sur la stratégie Europe 2020. Il s'agit toutefois d'un document appelé à évoluer. La Commission reste dès lors ouverte à une discussion concernant les améliorations à apporter au contenu et à l'orientation du document.

44 – Troisième point

Les comptes de l'UE sont adoptés par la Commission.

44 – Quatrième point

La Commission signale que son système de comptabilité d'exercice et de compte rendu est donc très avancé par rapport à celui de nombreux États membres.

45 – Deuxième point

L'EAEF préparé par la Commission respecte la structure et le contenu suggérés par la ligne directrice de pratique recommandée 2 de l'IPSASB (RPG 2).

45 – Troisième point

Comme le note la Cour, les comptes sont accompagnés d'une déclaration d'assurance dans le Journal officiel. La Commission apprécierait d'avoir la possibilité d'inclure l'avis de la Cour au sujet des comptes dans le document relatif aux comptes dès son adoption, comme c'est le cas dans le secteur privé.

45 – Cinquième point

La Commission inclut également dans l'EAEF des informations sur les différents modes de gestion, la communication d'informations financières et l'obligation de rendre compte.

Elle travaille actuellement à la révision de la déclaration de gouvernance.

Réponses de la Commission

45 – Sixième point

Les comptes annuels de l'UE sont adoptés par la Commission. Le rapport financier contenant un avant-propos, celui-ci n'est pas inclus dans les comptes. La Commission envisagera l'introduction d'un avant-propos dans le futur.

45 – Septième point

Outre les comptes annuels et les informations qui les accompagnent, la Commission publie également, notamment, le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR), la communication sur la protection du budget de l'UE et le rapport financier, le rapport général sur l'activité de l'UE et le discours sur l'état de l'Union du président de la Commission européenne. Ces documents contiennent de nombreuses informations non financières et traitent des risques opérationnels et stratégiques.

Les comptes annuels de l'UE satisfont aux exigences en matière d'information des normes comptables internationales pertinentes (IPSAS) et des règles comptables de l'UE.

La Commission communique les montants totaux à risque en ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations (montants à risque lors du paiement et lors de la clôture) dans l'AMPR. Le rapport indique également les domaines de dépenses les plus sujets aux erreurs.

45 – Huitième point

L'AMPR contenant une quantification des risques d'opérations irrégulières (montants à risque lors du paiement et lors de la clôture), la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de répéter cette information. Voir la réponse ci-dessus.

45 – Neuvième point – Premier tiret

Outre les comptes annuels et les informations d'accompagnement, la Commission publie également, notamment, le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR), la communication sur la protection du budget de l'UE et le rapport financier, le rapport général sur l'activité de l'UE et le discours sur l'état de l'Union du président de la Commission européenne, qui contiennent des informations sur les performances non financières.

45 – Neuvième point – Deuxième tiret

Outre les comptes annuels et les informations qui les accompagnent, la Commission publie également, notamment, le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR), la communication sur la protection du budget de l'UE et le rapport financier, le rapport général sur l'activité de l'UE et le discours sur l'état de l'Union du président de la Commission européenne.

45 – Neuvième point – Troisième tiret

Les informations sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 sont régulièrement mises à jour et publiées sur le site web d'EUROSTAT. Elles sont également communiquées dans le cadre du semestre européen. Voir aussi la réponse au point 42.

45 – Dixième point

En raison, notamment, des différences qui existent au niveau de la dette (c'est-à-dire la capacité à respecter les engagements financiers ou à refinancer ou augmenter la dette) et des recettes (c'est-à-dire la capacité à modifier les niveaux de taxation existants ou à introduire de nouvelles sources de recettes), le budget de l'UE n'est pas comparable aux budgets des États.

Dans le contexte de l'UE, le CFP est l'outil permettant de garantir la stabilité à moyen et long termes ainsi que la prévisibilité des futures exigences en matière de paiement et priorités budgétaires. La Commission fournit des informations au sujet de ces aspects dans différents rapports.

45 – Onzième point

Les rapports de synthèse et l'AMPR de 2015 traitent du rôle du CSA et une section spécifique relative au rôle et aux conclusions du comité sera incluse dans les futurs AMPR.

Réponse commune aux points 46 et 47

Pour la première fois cette année, la Commission a présenté un paquet exhaustif d'information financière intégrée. Celui-ci permet à la Commission de fournir en même temps toutes les informations financières clés pour l'année 2015. Il contient notamment:

- a) l'AMPR, qui fournit des informations sur la performance du budget de l'UE sur la base des résultats obtenus jusqu'à la fin de 2015. Il présente également la gestion du budget de l'UE par la Commission en 2015 ainsi qu'un aperçu du fonctionnement des systèmes de contrôle interne mis en place par les services de la Commission dans le but de garantir la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels et de maîtriser les principaux risques qui y sont associés. Cela inclut l'évaluation des risques liés à la légalité et à la régularité, le rapport coût/efficacité des contrôles et les stratégies antifraude;
- b) le rapport financier, qui fournit notamment une description détaillée des recettes et de la répartition des fonds par État membre et par rubrique du CFP;
- c) la communication sur la protection du budget de l'UE, qui présente les mesures prises pour exclure les dépenses irrégulières et illégales du financement au titre du budget de l'UE et qui indique également la façon dont les États membres sont associés à ces mesures et la façon dont ils sont touchés par ces dernières;
- d) les comptes annuels de l'UE (c'est-à-dire l'actif et le passif, les recettes et les dépenses) à la fin de 2015.

L'information financière intégrée est précédée d'un avant-propos de la commissaire responsable du budget.

Le collège des commissaires assume la responsabilité générale des systèmes de contrôle interne de la Commission et de la gestion des risques en adoptant le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE.

48

La Commission communique l'estimation relative aux montants à risque dans l'AMPR et fournit une vue d'ensemble des actions de prévention dans la communication sur la protection du budget de l'UE. L'OD responsable communique dans le RAA les résultats des contrôles effectués et fournit une estimation du montant représenté par le risque de paiements irréguliers. Le RAA traite également de la nature des erreurs détectées. Dans le contexte de la procédure de décharge, la Commission a également communiqué au Parlement européen, à la demande de ce dernier, des informations sur les mesures prises pour corriger les types les plus fréquents d'erreurs dans des domaines stratégiques spécifiques.

Réponses de la Commission

49

Depuis 2013, la Commission a amélioré l'information sur les montants à risque par rapport à ce qui se faisait les années précédentes, notamment en ajoutant le montant total à risque lors du paiement et lors de la clôture. Ce dernier tient compte des corrections financières et des recouvrements détaillés dans la communication sur la protection du budget de l'UE.

Avant 2013, la Commission communiquait de manière transparente dans le rapport de synthèse les réserves émises et le montant à risque estimé faisant l'objet d'une réserve pour les différents domaines de dépenses. Des informations complémentaires étaient disponibles dans les RAA correspondants.

50

L'IAS consacre une part considérable de ses ressources (entre 40 et 50 %) à l'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle destinés à la prévention et à la détection/correction des irrégularités, outre les examens limités du calcul du taux d'erreur résiduel.

Ces travaux ont permis des améliorations concrètes, en particulier au sein de la DG AGRI, qui ont été accueillies favorablement par la Cour et l'autorité de décharge.

51

La DG DEVCO exécute son budget principalement en gestion directe, pour laquelle le modèle d'assurance est différent de celui de la gestion partagée, qui représente 80 % du budget de l'UE.

Voir également la réponse de la Commission au point 1.35 du rapport annuel 2015 de la Cour des comptes:

La Commission considère que le renvoi à la méthodologie statistique appliquée par les «organismes des États-Unis d'Amérique chargés de la gestion de fonds fédéraux» n'est pas approprié pour les fonds en gestion partagée. Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission ne se fonde pas sur des audits effectués sur les dépenses par ses propres agences au niveau de l'UE, mais sur les travaux des organismes d'audit dans les États membres souverains qui contrôlent les dépenses effectuées par ces États membres, souvent avec un cofinancement national. Par conséquent, la Commission considère que la production d'une estimation du taux d'erreur statistiquement valable à l'échelle de l'UE découlant de ses propres audits auprès des bénéficiaires n'apporterait pas de valeur ajoutée pour les dépenses en gestion partagée.

Conformément aux dispositions du cadre juridique, la Commission continuera de coopérer avec les organismes d'audit des États membres et à définir conjointement une approche statistiquement valable afin d'estimer le niveau d'erreur au niveau des programmes, et d'utiliser ces taux d'erreur après validation. Elle met ainsi en œuvre le «principe de contrôle unique» en concentrant son activité sur les auditeurs de l'État membre et en validant leurs travaux. Ce principe repose sur l'avis n° 2/2004 de la Cour sur le modèle de contrôle unique (*single audit*) et la proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire. L'approche en la matière s'inscrit parfaitement dans l'objectif de réduction des charges administratives pesant sur les bénéficiaires, tout en diminuant les besoins en postes d'audit à la CE.

53

La Commission fait observer que le *Government Accountability Office* des États-Unis, c'est-à-dire l'auditeur externe, a détecté des lacunes importantes et formule la conclusion suivante: «Jusqu'à ce que le gouvernement fédéral ait mis en œuvre des processus efficaces afin de déterminer exactement la mesure dans laquelle des paiements indus ont lieu et ait pris des mesures appropriées au sein des entités et des programmes pour réduire réellement le nombre de paiements indus, il n'aura pas l'assurance raisonnable que l'utilisation des fonds fédéraux est dûment protégée».

La Commission signale également que le bureau exécutif du président des États-Unis a inclus dans les instructions du 20 octobre 2014 la disposition suivante: «Travaux avec d'autres entités. Les agences devraient envisager de travailler avec des entités (tels que les bénéficiaires de subventions) qui sont soumises à des audits uniques afin de tirer profit des audits en cours pour estimer un taux et un montant de paiements indus».

La Commission signale qu'elle fournit dans l'AMPR une estimation du montant à risque lors du paiement (qui ne tient pas compte des actions de recouvrement relatives aux paiements indus). Elle complète cette information avec une estimation du montant à risque lors de la clôture (qui tient compte de l'incidence des systèmes correctifs pluriannuels).

57

La Commission renvoie à sa réponse aux demandes formulées précédemment par le Parlement et réaffirme sa position sur la question de l'assurance soulevée par la Cour (voir la réponse de la Commission au point 1.40 du rapport annuel 2012 de la Cour).

Voir aussi la réponse au point V de la synthèse.

Conclusions et recommandations

58

La Commission poursuivra ses actions destinées à garantir que ses dispositifs en matière de gouvernance, en particulier ceux relatifs à l'audit, à la gestion financière et au contrôle, sont conformes aux meilleures pratiques pertinentes définies dans les normes ou mises en place par les organismes internationaux ou publics (voir les réponses détaillées de la Commission aux points I à IV, IX, 24 à 26 et 44 à 46).

59

Les principes fondamentaux du cadre de gouvernance de la Commission (à savoir l'autorité, l'obligation de rendre compte, les devoirs et responsabilités) sont inscrits dans les traités de l'UE. Voir aussi les réponses de la Commission aux points 21, 55 et 57.

60

Le CSA n'est qu'un des nombreux outils mis en place pour faciliter la surveillance par le collège des pratiques de la Commission en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne. Les mécanismes de communication formelle prévus dans les modalités de travail entre les commissaires, leurs cabinets et les services de la Commission (réunions régulières, discussion des plans stratégiques, des plans de gestion, des rapports annuels d'activités, etc.) constituent le principal canal permettant d'informer en premier lieu le commissaire et ensuite le collège.

Réponses de la Commission

61

Voir la réponse de la Commission au point 39.

62

La date limite pour l'adoption des comptes annuels, soit le 31 juillet, est fixée par le règlement financier. Cette année, en collaboration avec la Cour, la Commission a cependant déjà avancé l'adoption des comptes annuels 2015 de plus de deux semaines. Elle étudiera s'il est possible d'avancer encore cette date, mais celle-ci dépend fortement des délais imposés aux États membres pour la soumission de leurs données.

63

La Commission ne fournit pas moins d'informations non financières que les autres organisations; elles sont fournies dans des documents d'information financière à usage général autres que les comptes annuels. En outre, à partir de 2016, elle publiera un paquet intégré de ces rapports contenant tant des informations financières que des informations non financières; voir les réponses ci-dessus.

Comme cela a déjà été mentionné, le cadre conceptuel de l'IPSAS (point 8.6) prévoit spécifiquement l'utilisation de plusieurs documents d'information financière à usage général, notamment les comptes ou les états financiers, l'EAEF et d'autres rapports qui répondent aux demandes d'informations complémentaires des utilisateurs.

64

La Commission ne partage pas le point de vue de la Cour selon lequel les estimations du niveau d'erreur ne sont pas fondées sur une méthodologie cohérente. Les DG sont tenues d'élaborer des rapports conformément aux orientations relatives aux RAA formulées par les services centraux. Les différents concepts et indicateurs ont été définis de manière suffisamment flexible pour permettre la prise en compte des circonstances spécifiques des différentes DG tout en garantissant un degré de cohérence suffisant pour permettre la consolidation des données².

65

Voir les références aux réponses aux conclusions spécifiques ci-dessous.

65 – Premier point

Voir les réponses aux points 24 à 26.

65 – Troisième point – Premier tiret

Voir la réponse au point 30.

La Commission confirme que le mandat du CSA pour 2015 comprend un renforcement du suivi des recommandations de la Cour des comptes européenne.

65 – Troisième point – Deuxième tiret

Voir les réponses aux points 30 et 31.

² Voir la réponse de la Commission aux points 1.19 et 1.20 du rapport annuel 2010 de la Cour, aux points 1.22, 1.23 et 1.25 du rapport annuel 2011 de la Cour, aux points 1.41, 1.42, 1.44 et 1.45 du rapport annuel 2012 de la Cour, aux points 1.29, 1.30 et 1.32 du rapport annuel 2013 de la Cour, aux points 1.50, 1.53, 1.54 et 1.65 du rapport annuel 2014 de la Cour et aux points 1.35 et 1.48 du rapport annuel 2015 de la Cour.

65 – Troisième point – Troisième tiret

Voir les réponses aux points VIII et 30, 31 et 45. La communication d'informations sur la performance relève de la responsabilité du groupe de pilotage de la GPA, du SG, de la DG BUDG et des OD concernés.

65 – Troisième point – Quatrième tiret

Voir la réponse de la Commission aux points 26, 30 et 31.

65 – Quatrième point

Voir la réponse au point 39.

65 – Cinquième point

Voir la réponse au point 62.

65 – Sixième point – Premier tiret

La Commission travaille actuellement à la mise à jour de la déclaration de gouvernance.

65 – Sixième point – Deuxième tiret

Dans le contexte de la Commission, le président rend compte des réalisations et des enjeux par l'intermédiaire du discours sur l'état de l'Union.

En outre, le rapport général sur l'activité de l'Union publié chaque année par la Commission européenne présente les principales initiatives et réalisations de l'UE pour l'année écoulée. Il porte sur les progrès réalisés par la Commission dans la mise en œuvre de ses priorités (et couvre bien d'autres aspects que l'information financière uniquement). Il contient également un avant-propos du président.

65 – Sixième point – Troisième tiret

La gestion des risques au sein de la Commission s'intègre principalement dans la phrase de planification du cycle de planification stratégique et de programmation, en particulier la préparation des plans stratégiques et des plans de gestion par chaque service de la Commission. Les risques critiques sont répertoriés dans le plan de gestion, annexe 4, et les éventuels risques transversaux critiques sont évalués par les services centraux. Les risques majeurs s'étant concrétisés sont traités dans les rapports annuels d'activités (RAA) et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

Outre les informations contenues dans l'AMPR, la Commission fournit un compte rendu et assure une communication exhaustive au sujet des objectifs politiques, des défis et des risques sous plusieurs formes. Le discours sur l'état de l'Union du président constitue un important moyen de communication des défis et des opportunités au niveau politique. Des informations plus détaillées sur des questions spécifiques à chaque domaine stratégique sont également fournies dans les plans stratégiques et de gestion publiés par chaque direction générale.

65 – Sixième point – Quatrième tiret

Des informations sur les performances non financières sont disponibles dans les RAA et l'AMPR.

Réponses de la Commission

65 – Sixième point – Cinquième tiret

Ces informations sont disponibles dans l'AMPR, le rapport financier et le rapport annuel général sur l'activité de l'Union.

65 – Sixième point – Sixième tiret

La charte du CSA oblige celui-ci à rendre compte de ses activités au collège chaque année. Le rapport annuel du CSA résume les conclusions de ce dernier quant à la réalisation de sa mission et présente les points sur lesquels le CSA a attiré l'attention du collège. Il fait partie des éléments sur lesquels la Commission se base pour adopter le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE. Les travaux du CSA sont mentionnés dans les rapports de synthèse et l'AMPR de 2015, et une section spécifique relative au rôle et aux conclusions du CSA sera incluse dans les futurs AMPR.

65 – Sixième point – Septième tiret

En raison, notamment, des différences qui existent au niveau de la dette (c'est-à-dire la capacité à respecter les engagements financiers ou à refinancer ou augmenter la dette) et des recettes (c'est-à-dire la capacité à modifier les niveaux de taxation existants ou à introduire de nouvelles sources de recettes), le budget de l'UE n'est pas comparable aux budgets des États.

Dans le contexte de l'UE, le CFP est l'outil permettant de garantir la stabilité à moyen et long termes ainsi que la prévisibilité des futures exigences en matière de paiement et priorités budgétaires. La Commission fournit des informations au sujet de ces aspects dans différents rapports.

La ligne directrice de pratique recommandée de l'IPSASB ne propose pas d'inclure des informations sur la viabilité budgétaire dans les comptes annuels ou de publier de telles informations parallèlement aux comptes annuels.

65 – Septième point

La Commission ne partage pas le point de vue de la Cour selon lequel les estimations du niveau d'erreur ne sont pas fondées sur une méthodologie cohérente. Les DG sont tenues d'élaborer des rapports conformément aux orientations relatives aux RAA formulées par les services centraux. Les différents concepts et indicateurs ont été définis de manière suffisamment flexible pour permettre la prise en compte des circonstances spécifiques des différentes DG tout en garantissant un degré de cohérence suffisant pour permettre la consolidation des données.

La Commission estime qu'établir une comparaison avec les «organismes des États-Unis» est inapproprié lorsqu'il est fait référence au budget de l'UE (voir la réponse au point 53).

Recommandation n° 1 – Expliquer pourquoi elle ne met pas en œuvre les meilleures pratiques

La Commission accepte cette recommandation. Elle s'efforce de mettre en œuvre les meilleures pratiques pertinentes et en constante évolution définies dans les normes ou mises en place par les organismes internationaux ou publics (voir la réponse aux points I à IV, VIII, 24 à 26 et 44 à 49), et continuera à adapter sa structure de gouvernance.

Recommandation n° 2 – Mettre en œuvre les meilleures pratiques

La Commission accepte partiellement cette recommandation (voir les réponses détaillées aux différentes actions requises ci-dessous).

Recommandation n° 2 a)

La Commission accepte cette recommandation conformément à l'article 116, paragraphe 2, des règles d'application du règlement financier. Voir aussi la réponse de la Commission à la recommandation n° 2 h).

Recommandation n° 2 b)

La Commission accepte cette recommandation. Ses dispositifs de contrôle (notamment l'IAS) sont solides et complets et sont actuellement améliorés en vue de les mettre en parfaite conformité avec les principes de contrôle interne COSO 2013. Ils permettent à la Commission de contrôler de manière adéquate le fonctionnement de la structure de gouvernance.

Recommandation n° 2 c)

La Commission accepte cette recommandation. Voir la réponse au point 62.

Recommandation n° 2 d)

La Commission accepte la recommandation de publier une série de rapports de manière à atténuer les risques supplémentaires en ce qui concerne la disponibilité et la qualité de l'information. Voir aussi la réponse à la recommandation n° 2 e).

La Commission a déjà pris des mesures dans ce sens en publiant, le 19 juillet 2016, le paquet d'information financière intégrée.

La publication d'un seul rapport dans le cadre de l'obligation de rendre compte ne suffirait pas et ne serait pas conforme au cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités publiques de l'IPSASB, qui dispose clairement que les documents d'information, qui ont pour objectif de fournir des informations utiles à des fins d'établissement de rapports et de prise de décisions, «peuvent prendre la forme de multiples rapports, chacun répondant de façon plus directe à certains aspects des objectifs de l'information financière». Conformément à ce cadre conceptuel, la Commission publie ou publiera les documents suivants, qui couvrent les éléments mentionnés par la Cour:

- o la Commission travaille actuellement à la mise à jour de la déclaration de gouvernance;
- o dans le contexte de la Commission, le discours sur l'état de l'Union, présenté en septembre, correspond au rapport du président;
- o outre les informations contenues dans l'AMPR, la Commission fournit un compte rendu et assure une communication exhaustive au sujet des risques opérationnels et stratégiques dans le discours sur l'état de l'Union ainsi que dans les plans stratégiques et de gestion de chaque DG;
- o des informations sur les performances non financières sont disponibles dans les RAA et l'AMPR;
- o le rapport annuel général sur l'activité de l'Union européenne et l'AMPR contiennent des informations sur les activités effectuées pendant l'année et sur la réalisation des objectifs stratégiques;
- o le rapport annuel du CSA résume les conclusions de ce dernier quant à la réalisation de sa mission et présente les points sur lesquels le CSA a attiré l'attention du collège. Les travaux du CSA sont mentionnés dans les rapports de synthèse et l'AMPR de 2015, et une section spécifique relative au rôle et aux conclusions du CSA sera incluse dans les futurs AMPR;
- o en raison, notamment, des différences qui existent au niveau de la dette (c'est-à-dire la capacité à respecter les engagements financiers ou à refinancer ou augmenter la dette) et des recettes (c'est-à-dire la capacité à modifier les niveaux de taxation existants ou à introduire de nouvelles sources de recettes), le budget de l'UE n'est pas comparable aux budgets des États.
- o Dans le contexte de l'UE, le CFP est l'outil permettant de garantir la stabilité à moyen et long termes ainsi que la prévisibilité des futures exigences en matière de paiement et priorités budgétaires. La Commission fournit des informations sur ces aspects dans l'AMPR, le rapport financier, les comptes annuels de l'UE et, le cas échéant, dans d'autres rapports.

Recommandation n° 2 e)

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Les informations qui sous-tendent le nouveau paquet d'information financière intégrée et les rapports complémentaires seront, dans la mesure du possible (c'est-à-dire en fonction notamment des délais applicables pour la soumission des données nécessaires par les États membres), mises à la disposition de la Cour afin que leur cohérence puisse être vérifiée.

Recommandation n° 2 f)

La Commission accepte cette recommandation. Elle continuera de communiquer le montant total à risque dans le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE.

Recommandation n° 2 g)

La Commission accepte cette recommandation. Elle actualisera et publiera régulièrement ses dispositifs en matière de gouvernance et démontrera leur conformité avec les normes et les bonnes pratiques internationales.

Recommandation n° 2 h)

La Commission accepte partiellement cette recommandation. Elle examinera, dans le contexte du renouvellement de la composition du CSA à mi-mandat, la question relative à l'augmentation du nombre de membres externes disposant d'une expertise professionnelle avérée en matière d'audit et de questions connexes et nommés par la Commission à l'issue d'une procédure ouverte et transparente. La gestion des risques, la communication d'informations financières et les résultats de la fonction d'audit/de vérification ex post relèvent de la responsabilité du groupe de pilotage de la GPA, du SG, de la DG BUDG et des OD concernés. Les OD informent les commissaires concernés et le collège par l'intermédiaire des voies de communication telles que les RAA, les plans stratégiques et de gestion, etc., ce qui permet au collège d'assurer un contrôle approprié. En outre, l'IAS contrôle régulièrement la fonction d'audit/de vérification ex post dans les DG concernées, en particulier dans les domaines clés tels que la gestion partagée, et les conclusions de ces audits sont examinées par le CSA. La Commission envisagera d'inviter l'IAS à réaliser des audits des dispositifs de gouvernance/surveillance concernant la gestion des risques, la communication d'informations financières et la fonction d'audit/de vérification ex post, en particulier des contrôles de deuxième niveau, afin de déterminer toutes les améliorations qu'il conviendrait d'apporter pour renforcer les performances de ces mécanismes.

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),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (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>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	15.12.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	21.6.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	20.9.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	14.10.2016

Les dispositifs mis en place pour garantir que les effets escomptés pour les parties prenantes sont définis et obtenus font partie intégrante de la gouvernance. Celle-ci n'est pas qu'une question de relations, elle consiste aussi à obtenir des résultats et à fournir aux décideurs des outils pour exercer leurs fonctions. Dans plusieurs domaines, la Commission ne suit pas ou ne respecte pas pleinement les meilleures pratiques définies dans les normes ou mises en place par les organismes internationaux et publics que nous avons pris pour référence. Afin de continuer de parer aux principaux risques, la Commission devra renforcer davantage la structure de gouvernance dans l'ensemble de l'institution.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications