



# **EXAMEN INTERNATIONAL PAR LES PAIRS**

sur la mise en œuvre  
de la stratégie de la  
Cour des comptes  
européenne pour  
2018-2020

Février 2020

## Table des matières

	Page
<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>Méthodologie</b> .....	<b>6</b>
<b>Progrès généraux accomplis à la fin de 2019</b> .....	<b>8</b>
<i>Des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la stratégie</i> .....	8
<i>Synthèse des progrès accomplis par objectif stratégique</i> .....	8
<i>Principaux enseignements tirés (ou à tirer) pour la prochaine stratégie</i> .....	11
<i>Nos recommandations</i> .....	12
<b>Accroître la valeur ajoutée de la déclaration d'assurance dans le contexte de la gestion financière actuelle de l'UE</b> .....	<b>13</b>
<i>Il reste des défis à relever, mais des progrès ont été accomplis dans l'évolution vers une mission d'attestation</i> .....	15
<i>Une réduction des ressources n'est pas encore possible</i> .....	16
<i>Il importe d'approfondir le dialogue avec l'entité auditée et les parties prenantes institutionnelles</i> .....	17
<i>Des efforts supplémentaires s'imposent pour améliorer l'efficacité globale de la DAS</i> .....	18
<i>Nos recommandations</i> .....	21
<b>Accorder plus d'importance aux aspects de l'action de l'UE liés à la performance</b> .....	<b>22</b>
<i>Des progrès satisfaisants pour ce qui est d'avoir une vision plus large, d'apporter rapidement des réponses à des questions pressantes et de faire connaître les actions antifraude de l'UE</i> .....	22
<i>Premières avancées pour ce qui est de rendre compte annuellement de la performance de l'action de l'UE et d'accroître l'impact des recommandations</i> .....	24
<i>Des progrès limités en ce qui concerne l'évaluation de la valeur ajoutée de l'action de l'UE et la définition de bonnes pratiques</i> .....	25
<i>Problème clé: manque de priorités stratégiques</i> .....	27
<i>Nos recommandations</i> .....	28
<b>Adresser des messages clairs à nos divers publics</b> .....	<b>30</b>
<i>Des progrès satisfaisants pour ce qui est d'améliorer la visibilité de la Cour</i> .....	30
<i>Des progrès sur la voie d'une communication plus interactive, mieux centrée sur l'utilisateur</i> .....	33
<i>Des progrès en ce qui concerne le renforcement des contacts avec le Parlement européen, le Conseil et les autorités nationales</i> .....	34
<i>Défis à relever pour passer à une communication plus stratégique</i> .....	36
<i>Nos recommandations</i> .....	38

## Sigles et acronymes

CFP: cadre financier pluriannuel

DAS: déclaration d'assurance

DOP: direction de la Présidence

DQC: direction du Comité chargé du contrôle qualité de l'audit

Intosai: Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

ISC: institution(s) supérieure(s) de contrôle

ISSAI: normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

PAC: politique agricole commune

PE: Parlement européen

PTA: programme de travail annuel

UE: Union européenne

## Introduction

**01** La Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour») est l'auditeur externe indépendant de l'Union européenne (UE). Elle est l'une des institutions de l'UE créées en vertu du traité<sup>1</sup>. Elle a pour mandat d'examiner l'ensemble des recettes et dépenses de l'UE, ainsi que de tout organe ou organisme créé par l'Union, sauf disposition contraire. Elle vérifie en particulier le respect des principes de bonne gestion financière et examine la légalité et la régularité de toutes les recettes et dépenses. À cet égard, elle fournit chaque année une déclaration d'assurance au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne.

**02** D'après sa déclaration de mission, la Cour entend contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'UE, œuvrer au renforcement de l'obligation de rendre compte et encourager la transparence, jouant ainsi le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union.



### Déclaration de mission de la Cour des comptes européenne:

«Contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'UE, œuvrer au renforcement de l'obligation de rendre compte, encourager la transparence et jouer le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union. La Cour des comptes européenne met en garde contre les risques et relève les lacunes et les réussites, tout en fournissant une assurance. Elle donne aux décideurs politiques et législateurs de l'UE des orientations pour améliorer la gestion des politiques et programmes de l'Union et veille à ce que les citoyens européens sachent à quoi sert leur argent.»<sup>2</sup>

**03** La Cour définit ses grands objectifs dans des stratégies pluriannuelles. La dernière stratégie en date couvre la période allant de 2018 à 2020<sup>3</sup>. Elle vise à stimuler la confiance dans l'UE au travers d'un audit indépendant et à cerner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Elle met également en évidence les défis auxquels la Cour est confrontée (voir encadré).

<sup>1</sup> Articles 285 à 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/MissionAndRole.aspx>

<sup>3</sup> «L'audit indépendant, un moyen de renforcer la confiance – Stratégie de la Cour des comptes européenne pour 2018-2020» (<http://www.eca.europa.eu>).



## Défis auxquels la Cour est confrontée:

«Les années 2018-2020 seront cruciales pour l'Union européenne. Des décisions capitales devront être prises. L'évolution de la politique générale de l'UE, la gestion financière de l'Union et notre environnement professionnel représentent certes des défis redoutables pour la Cour des comptes européenne, mais aussi des chances à saisir.

S'il est impossible de démontrer que les ressources et l'action de l'UE permettent d'obtenir des résultats positifs, la confiance des citoyens dans l'Union s'en trouvera diminuée. La distance perçue entre les citoyens et les institutions de l'UE représente désormais pour cette dernière une menace existentielle.»

**04** En septembre 2018, la Cour a invité les institutions supérieures de contrôle (ISC) d'Estonie (*Riigikontroll*), du Danemark (*Rigsrevisionen*), des Pays-Bas (*Algemene Rekenkamer*) et des États-Unis d'Amérique (*Government Accountability Office* ou GAO) à examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre de sa stratégie pour 2018-2020. L'équipe d'examineurs était menée par l'ISC d'Estonie.

**05** Cet examen par les pairs a pour but de servir à la Cour d'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de sa stratégie pour 2018-2020 (ci-après «la stratégie») et, parallèlement, de contribuer à l'élaboration, actuellement en cours, de sa stratégie pour la période postérieure à 2020. Nous, les pairs, nous sommes attachés plus particulièrement à déterminer dans quelle mesure la Cour avait atteint, à la fin de 2019, ses objectifs stratégiques et obtenu les effets escomptés pour la période 2018-2020 (ou s'il était probable qu'elle y parvienne pour la fin de 2020):

**OBJECTIF N° 1:** accroître la valeur ajoutée de la déclaration d'assurance dans le contexte de la gestion financière actuelle de l'UE;

**OBJECTIF N° 2:** accorder plus d'importance aux aspects de l'action de l'UE liés à la performance;

**OBJECTIF N° 3:** adresser des messages clairs à nos divers publics.

**06** Les questions d'organisation et de gouvernance liées à l'objectif stratégique n° 4 («Orienter l'organisation de la Cour en fonction de ses produits») n'ont été soumises à l'examen par les pairs que dans la mesure où elles jouaient un rôle essentiel dans la réalisation des autres objectifs stratégiques. Ni la pertinence et la qualité des audits et des autres produits ni, de manière générale, l'organisation et les dispositifs de gouvernance de la Cour n'ont été pris en considération dans le présent examen par les pairs.

## Méthodologie

**07** Nous avons réalisé notre examen conformément aux lignes directrices GUID\_1900 de l'INTOSAI relatives à l'examen par les pairs (*Peer Review Guidelines*).

**08** En juillet 2017, la Cour a adopté sa stratégie, ainsi qu'un plan d'action (ci-après «le plan d'action»). Chaque objectif stratégique se décline en une série de sous-objectifs stratégiques, à atteindre au moyen d'actions spécifiques établies dans le plan d'action. Lors de notre évaluation, nous avons pris en considération les critères définis dans la stratégie et dans le plan d'action. Nous nous sommes également intéressés à d'autres initiatives qui n'avaient pas été prévues dans le plan d'action, mais qui ont contribué à la mise en œuvre de la stratégie.

**09** Dans notre rapport, nous présentons tout d'abord notre évaluation globale des progrès accomplis à ce jour dans la mise en œuvre de la stratégie actuelle, ainsi que les enseignements tirés (ou à tirer) du point de vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de la prochaine stratégie. Les sections suivantes seront consacrées plus particulièrement aux mesures prises en ce qui concerne chacun des trois objectifs. À la fin de chaque section, nous recommandons des mesures supplémentaires qui, à notre avis, sont essentielles pour progresser davantage dans ces différents domaines.

**10** Le présent rapport s'appuie sur les sources d'information suivantes:

- des examens de documents ayant trait aux activités de la Cour qui relèvent des trois objectifs de la stratégie;
- des entretiens, y compris dans le cadre de groupes de réflexion, avec plus de 100 personnes de la Cour ou de l'extérieur, dont:
  - ⊙ le Président et la moitié environ des Membres de la Cour,
  - ⊙ le Secrétaire général, des directeurs, des managers principaux, ainsi que des auditeurs et des agents de toutes les chambres d'audit, de la direction de la Présidence (DOP) et de la direction du comité chargé du contrôle qualité de l'audit (DQC),
  - ⊙ une sélection de Membres et d'agents de l'encadrement supérieur du Parlement européen (PE) et du Conseil européen (ci-après «le Conseil»),
  - ⊙ une sélection d'agents de la Commission européenne (ci-après «la Commission»),
  - ⊙ des journalistes couvrant les affaires européennes et les travaux de la Cour.

**11** Nous avons finalisé notre examen en février 2020.

## Progrès généraux accomplis à la fin de 2019

### Des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la stratégie

**12** Nous estimons qu'à la fin de 2019, la Cour avait progressé, à des degrés divers, dans la réalisation de ses trois objectifs stratégiques. Les deux années précédentes, la Cour avait lancé une série d'initiatives et de projets dans tous les domaines visés, allant même, dans certains d'entre eux, au-delà de ce qui avait été fixé dans le plan d'action. Elle a ainsi mis en place une *task force* sur la vision prospective en vue de renforcer ses capacités en matière de planification stratégique. Elle aurait cependant pu progresser encore davantage si elle avait mieux défini ses priorités stratégiques et l'impact escompté de chaque objectif.

### Synthèse des progrès accomplis par objectif stratégique

#### OBJECTIF N° 1

#### Accroître la valeur ajoutée de la déclaration d'assurance dans le contexte de la gestion financière actuelle de l'UE

**13** La Cour a progressé dans la réforme de l'établissement de la DAS en tenant dûment compte des changements et des améliorations intervenus dans la gestion financière de l'Union. Elle s'est acquittée de cette tâche dans le respect du mandat qui lui est conféré par le traité et conformément aux normes internationales d'audit. Elle a effectué les travaux préparatoires correspondants et a lancé un projet pilote pour tester l'approche d'attestation.

**14** Le rapport annuel de la Cour qui, à l'heure actuelle, est constitué essentiellement de la DAS et des informations sous-jacentes, fournit davantage d'explications et de renseignements d'ordre général, ce qui permet au lecteur de faire le lien avec les constatations et de les situer dans leur contexte. L'expérience acquise durant l'exercice pilote représente également une base raisonnable et utile pour améliorer encore le rapport coût-efficacité de l'établissement de la DAS.



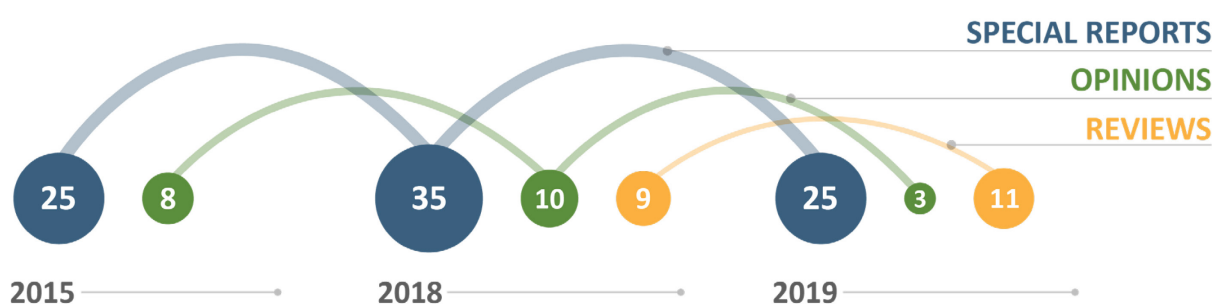
**15** La DAS reste extrêmement complexe et controversée, et il en va de même pour la réforme dont elle devrait faire l'objet afin d'améliorer sa valeur ajoutée. Ainsi, il reste encore à s'entendre sur ce que pourrait (ou devrait) être la valeur ajoutée de la DAS. Nous avons observé qu'il existe un large éventail de points de vue très divergents sur le sujet, tant au sein de la Cour qu'à l'extérieur. Nous ne sommes donc pas certains que les mesures prises jusqu'à présent suffiront pour permettre d'atteindre cet objectif stratégique d'ici la fin de 2020. Cela étant, nous sommes convaincus que le personnel et l'encadrement supérieur de la Cour possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires pour (re)définir les travaux de la DAS en fonction des besoins, une fois que les décisions stratégiques qui s'imposent auront été prises.

## OBJECTIF N° 2

### Accorder plus d'importance aux aspects de l'action de l'UE liés à la performance

**16** Pendant la période considérée, la Cour a lancé plusieurs initiatives pour recentrer ses travaux sur les aspects de l'action de l'UE liés à la performance. De plus, le nombre d'audits de la performance ainsi que d'avis et de documents d'analyse en la matière a augmenté au cours des deux premières années de mise en œuvre de la stratégie (voir [figure 1](#)) par rapport à 2015. La Cour est également parvenue à élargir l'éventail de sujets et de types de produits de manière à tenir compte des nouvelles problématiques, en livrant une grande partie des produits prévus dans le plan d'action.

Figure 1 – Audits de la performance et documents d'analyse – 2015, 2018 et 2019



**17** Une évolution aussi rapide comporte des risques pour la qualité des produits. Ces prochaines années, la Cour devra veiller à ce que ses agents disposent de l'expertise nécessaire pour couvrir tous ces sujets, tout en restant concentrée sur les questions les plus importantes.

**18** Nous avons également remarqué un manque de priorités stratégiques dans la programmation des travaux de la Cour, ainsi que dans la planification et l'exécution de ses audits de la performance. En outre, pour réaliser des progrès plus appréciables, la Cour aurait dû, pour des questions comme l'établissement de rapports sur la performance ou la mesure de la valeur ajoutée européenne, passer d'abord par des étapes préparatoires avant le début de la période couverte par la stratégie. Il est dès lors peu probable que toutes les initiatives de la Cour soient totalement menées à bien avant fin 2020.

**OBJECTIF N° 3****Adresser des messages clairs aux divers publics de la Cour des comptes européenne**

**19** Les initiatives qui ont été prises ont sans aucun doute contribué à améliorer les activités de communication de la Cour. Pendant les deux premières années de mise en œuvre de la stratégie, l'augmentation du nombre de publications, l'élargissement de l'éventail de produits et l'intensification des activités de communication ont offert à la Cour des occasions bien plus nombreuses de nouer le dialogue avec ses diverses parties prenantes. Cela lui a permis de renforcer ses contacts, avec le Parlement européen essentiellement et, dans une moindre mesure, avec le Conseil et les parties prenantes institutionnelles dans les États membres. Dans un même temps, la Cour a rationalisé et professionnalisé ses activités de communication à destination du grand public. La Cour et ses produits n'ont jamais été aussi visibles, tant dans les médias traditionnels (surtout en ligne) que dans les médias sociaux.

**20** Des problèmes subsistent en ce qui concerne les activités de communication stratégique de la Cour. Pour y remédier de manière satisfaisante, la Cour devrait se demander quel impact elle souhaite produire avec ses travaux. Elle devrait par ailleurs affiner l'approche suivie pour mettre en évidence les messages clés tirés de ses travaux d'audit, les formuler et les reprendre dans toute sa gamme de produits. Enfin, elle devrait étudier comment distinguer les approches de communication en fonction de l'intérêt des différents produits pour ses parties prenantes et comment tirer le meilleur parti d'activités de diffusion complémentaires.

**21** De manière générale, nous aimerions rappeler que pour ce qui est d'adresser des messages clairs, la réalisation de cet objectif ne dépend pas uniquement des activités de communication, mais aussi de la qualité du produit de base, à savoir les audits et les analyses effectués par la Cour. Cet aspect ne relevait pas du champ de notre examen.

## Principaux enseignements tirés (ou à tirer) pour la prochaine stratégie

**22** Nous avons également relevé un certain nombre d'éléments qui ont empêché une mise en œuvre plus efficace et efficiente de la stratégie:

- au niveau des Membres, les points de vue semblent diverger sur ce que devraient être la mission et le rôle de la Cour, sur ce que cela implique pour la stratégie et sur le lien avec cette dernière. Cette observation vaut aussi pour d'autres niveaux de l'institution;
- les effets escomptés de la stratégie n'ont pas toujours été clairement formulés ou systématiquement détaillés en sous-objectifs stratégiques. De surcroît, le plan d'action, adopté par le Collège<sup>4</sup> en juillet 2017, en même temps que la stratégie, ne contient pas d'indicateurs de performance annuelle pour les objectifs (voir **figure 2**), ce qui amène également à s'interroger sur la manière dont la Cour envisageait de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs;
- le Collège n'est pas parvenu à faire clairement entendre que la stratégie relève de sa compétence. Les avis étaient partagés sur l'interprétation des objectifs stratégiques, mais aussi sur le meilleur moyen de les atteindre. Ces divergences s'observaient à tous les niveaux de l'organisation (Membres, agents exerçant des fonctions d'encadrement supérieur et intermédiaire, et autres agents). À cet égard, nous avons remarqué également que la mise en œuvre (de certains) des objectifs stratégiques ne bénéficiait pas toujours du même degré de soutien et qu'il n'était pas toujours possible de déterminer qui devait en répondre. La stratégie n'est pas non plus suffisamment intégrée dans les fonctions et processus quotidiens de la Cour, par exemple sa programmation des travaux.

Enfin, nous estimons que le calendrier envisagé n'est pas vraiment à la hauteur des ambitions stratégiques de la Cour.

***La Cour accorde une grande importance à ce qu'elle veut faire, et non à ce qu'elle veut réaliser.***

(Selon un directeur de la Cour)

<sup>4</sup> Le Collège est l'organe décisionnel de la Cour des comptes européenne. Il est composé de 27 Membres nommés par le Conseil après consultation du Parlement européen et sur proposition de l'État membre concerné.

Figure 2 – Illustration d'un cadre stratégique



## Nos recommandations

**23** Pour sa stratégie de l'après-2020, nous recommandons à la Cour:

- de s'engager dans un processus de développement stratégique participatif associant tous les niveaux de l'organisation, à savoir les Membres, les agents de l'encadrement supérieur et intermédiaire, et les autres agents, ce qui supposerait:
  - ⊙ de convenir d'une mission et d'un rôle qui soient compris et approuvés à tous les niveaux de l'organisation,
  - ⊙ de comprendre que le développement de la stratégie doit être pris en mains au sommet de l'institution et que sa mise en œuvre ne peut aboutir sans une appropriation à tous les niveaux,
  - ⊙ d'assigner à la Cour des priorités et des objectifs stratégiques et d'énoncer de manière concise les résultats et les impacts que la Cour souhaite obtenir, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir,
  - ⊙ d'anticiper la nécessité de communiquer aux principales parties prenantes dans les institutions de l'UE des informations sur la stratégie et sur l'état d'avancement de sa mise en œuvre, tant en interne qu'à l'extérieur;
- d'arrêter un plan opérationnel (à mettre à jour régulièrement, au moins une fois par an) pour la mise en œuvre de la stratégie, dans lequel elle s'attache à traduire les priorités et objectifs stratégiques en tâches et en actions précises, à répartir clairement les responsabilités et à définir des valeurs cibles et intermédiaires par rapport auxquelles mesurer les progrès;
- de se servir du programme de travail pour mettre en œuvre la stratégie et pour renforcer sa dimension pluriannuelle et sa souplesse.



## OBJECTIF N° 1

### Accroître la valeur ajoutée de la déclaration d'assurance dans le contexte de la gestion

La Cour examinera les possibilités d'utiliser les informations fournies par l'entité auditée sur la légalité et la régularité des opérations.

Cette approche DAS comportera davantage d'éléments qualitatifs et devrait donner lieu à une réduction des tests directs effectués par la Cour sur les paiements.

Elle devrait contribuer à améliorer le rapport coût-efficacité de notre DAS, sans augmenter la charge générée par l'audit et le contrôle.

L'élaboration de l'approche DAS s'accompagnera d'un renforcement des rapports établis annuellement sur la performance ainsi que des informations sur l'action de l'UE dans les États membres et dans les régions.

(Stratégie de la Cour des comptes européenne pour 2018-2020)

#### Sous-objectifs stratégiques

**24** Le premier objectif stratégique – «accroître la valeur ajoutée de la DAS dans le contexte de la gestion financière actuelle de l'UE» – vise à modifier l'approche DAS et à augmenter sa valeur ajoutée, compte tenu des améliorations qu'a connues la gestion financière de l'UE ces dernières années. Comme indiqué dans la stratégie, la nouvelle approche devait – sur la base du mandat conféré par le traité à la Cour et dans le respect total des normes internationales d'audit du secteur public – comporter davantage d'éléments qualitatifs et donner lieu à une réduction des tests directs effectués par la Cour sur les paiements. De plus, une réforme de la DAS ne devait pas entraîner d'augmentation de la charge générée dans le système par l'audit et le contrôle. Pour parvenir à ce résultat, la Cour devait examiner les possibilités d'utiliser les informations fournies par les entités auditées sur la légalité et la régularité des opérations. Elle s'était également engagée à consulter ses parties prenantes institutionnelles et ses entités auditées sur la nouvelle approche.

## La DAS est une exigence spécifique du traité

**25** En vertu de l'article 287 du TFUE, la Cour est tenue de fournir une déclaration d'assurance annuelle. Depuis le lancement de la DAS au début des années 1990, cette disposition a été interprétée comme l'obligation d'émettre une opinion d'audit annuelle sur les finances de l'UE. D'un point de vue technique, la DAS est le résultat d'un audit combiné qui comprend des éléments financiers et de conformité. Dans sa forme actuelle, la DAS est constituée de trois opinions d'audit distinctes<sup>5</sup>: celle sur la fiabilité des comptes de l'UE et celles sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, pour les recettes et pour les dépenses. La première repose sur un audit financier classique. Pour les deux autres, la Cour cherche à déterminer si le budget de l'Union a été exécuté conformément aux règles des États membres et de l'UE applicables en la matière. Ce faisant, elle fournit une assurance et apporte une valeur ajoutée à la procédure de décharge.

**26** Dans l'audit DAS, la conformité est évaluée pour des échantillons aléatoires d'opérations, statistiquement représentatifs des recettes et des dépenses, et ce pour chacun des principaux domaines de dépenses (groupes de domaines politiques) du budget de l'Union. La taille des échantillons est déterminée sur la base d'une évaluation de l'efficacité des contrôles internes pour ce qui est de prévenir, de détecter et de corriger les opérations irrégulières (dépenses ou recettes). En ce qui concerne les paiements effectués sur le budget de l'UE, la Cour vérifie l'ensemble du cycle de contrôle jusqu'au niveau du bénéficiaire final. Elle estime ensuite dans quelle mesure les recettes et les dépenses présentent des erreurs. Elle le fait pour les dépenses dans leur ensemble et pour chacun des principaux domaines, ainsi que pour les recettes. S'appuyant sur ses constatations, elle procède en outre à une extrapolation statistique de la valeur monétaire des opérations de recettes et de dépenses non conformes. Cette valeur est exprimée sous la forme d'un taux d'erreur estimatif.

---

<sup>5</sup> La Cour peut émettre une opinion sans réserve (favorable), avec réserve, défavorable, ou se trouver dans l'impossibilité d'exprimer une opinion. En sus de l'opinion d'audit globale, elle peut également présenter des appréciations spécifiques relatives à des domaines donnés du budget de l'UE.

## Il reste des défis à relever, mais des progrès ont été accomplis dans l'évolution vers une mission d'attestation

Utilisation des informations fournies par l'entité auditée sur la légalité et la régularité des opérations

**27** La nouvelle approche DAS n'a pas été décrite explicitement dans la stratégie ou dans le plan d'action. Traditionnellement, l'audit DAS est conçu comme une «mission d'appréciation directe» (voir ci-après). À compter de 2017, la Cour a effectué d'importants travaux préparatoires (dont des visites d'étude, des analyses et des évaluations des risques) en vue de modifier l'approche DAS. Elle considère cette approche modifiée comme un premier pas vers une «mission d'attestation», dans le cadre de laquelle l'entité auditée mesure la conformité en fonction de critères établis, tandis que l'auditeur tire des conclusions sur la fiabilité des informations présentées par l'entité auditée. Les deux approches sont en tout point conformes aux exigences du traité et aux normes internationales d'audit du secteur public.

### ISSAI 4000

#### Paragraphe 37

«Dans une mission d'appréciation directe, c'est l'auditeur qui mesure ou évalue le sujet considéré au regard des critères. L'auditeur est responsable de la production des informations portant sur le sujet considéré. L'auditeur sélectionne le sujet considéré et les critères, prenant en considération le risque et le caractère significatif. En mesurant les preuves relatives au sujet considéré au regard des critères, l'auditeur est capable de formuler une conclusion. La conclusion est exprimée sous la forme de constatations, de réponses à des questions d'audit spécifiques, de recommandations ou d'une opinion.»

### ISSAI 100, paragraphe 29

«Lors des missions d'attestation, la partie responsable mesure le sujet considéré en fonction des critères et présente les informations afférentes à ce sujet. L'auditeur collecte ensuite des éléments probants suffisants et appropriés sur ces informations, afin de formuler une conclusion raisonnablement étayée.»

**28** La Cour parle d'«approche d'attestation» dans ses documents officiels lorsqu'elle fait référence à sa nouvelle approche DAS. Cependant, dans la pratique, la plupart des aspects évoqués à propos de l'approche d'attestation concernent davantage l'utilisation des travaux d'autres auditeurs que le contenu et la portée des informations afférentes au sujet considéré (attestation).

## Un exercice pilote précieux pour la nouvelle approche DAS

**29** Lors de l'exercice pilote, l'approche d'attestation, qui s'est ajoutée aux tests directs, a fait ses preuves pour les dépenses relevant de la cohésion économique, sociale et territoriale, c'est-à-dire pour l'une des sous-rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP) du budget de l'UE. La Cour a évalué en particulier les éléments clés des systèmes de contrôle interne au niveau de l'UE et des États membres, vérifié les informations sur la régularité fournies par la Commission et examiné (ou réexécuté) les contrôles réalisés par les auditeurs nationaux. Elle a publié les résultats de ce premier exercice dans son rapport annuel 2017. Depuis lors, elle a lancé des exercices pilotes du même type dans d'autres domaines du budget de l'Union et a déjà rendu compte de leurs résultats. Elle continue à communiquer des taux d'erreur pour tous les domaines concernés. Pour ce faire, soit elle ajuste (sur la base de ses propres constatations<sup>6</sup>) les taux estimés par l'entité auditée, soit elle procède à des tests directs supplémentaires (approche traditionnelle). En octobre 2019, elle a publié les résultats de ces exercices pilotes dans son rapport annuel 2018.

## Une réduction des ressources n'est pas encore possible

**30** Les exercices pilotes ont tous montré que les contrôles internes en place – à la Commission et surtout dans certains des États membres – n'étaient pas toujours efficaces. Par conséquent, la Cour ne pouvait pas encore se fier totalement aux informations fournies par l'entité auditée. Nous ne sommes pas certains non plus que la nouvelle approche DAS puisse être appliquée de manière généralisée, étant donné que les conditions requises selon les normes internationales d'audit ne sont pas remplies dans tous les domaines de dépenses. Cela supposerait notamment que les autres auditeurs procèdent à des contrôles similaires à ceux effectués par la Cour. Les entités auditées devraient elles aussi réaliser des progrès plus substantiels sur un certain nombre de points, ce qui permettrait à la Cour de mettre en œuvre la mission d'attestation comme prévu.

---

<sup>6</sup> Dans la pratique, avec la nouvelle approche, les opérations sélectionnées et testées par la Cour ont déjà été contrôlées par les auditeurs nationaux et/ou la Commission. La Cour examine alors et/ou réexécute les contrôles réalisés par les autres auditeurs.



**31** Bien que cela n'ait été demandé expressément dans aucun document stratégique, les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus à tous les niveaux de la Cour ont souligné que l'un des principaux motifs de la nouvelle approche était d'économiser des ressources dans la production de la DAS. La question de savoir s'il était probable (ou même souhaitable) que cette ambition se concrétise a donné lieu à des controverses lors des entretiens. D'après les statistiques de la Cour, cette nouvelle approche n'a, à ce jour, généré quasiment aucune économie de ressources. Lorsqu'elle a été expérimentée, les tests directs ont été maintenus pour produire, comme auparavant, un taux d'erreur sur la base d'un échantillon. Il est peu probable qu'appliquer les deux approches en même temps permette d'économiser des ressources.

## **Il importe d'approfondir le dialogue avec l'entité auditée et les parties prenantes institutionnelles**

**32** Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'approche d'audit et de contrôle de la Cour et celle de la Commission présentent plusieurs différences d'ordre méthodologique et technique. Cette question revêt une importance fondamentale, puisqu'un prérequis de la mission d'engagement est l'alignement raisonnable des méthodologies de l'entité auditée et de l'auditeur. La situation est d'autant plus complexe que les approches suivies par la Commission pour contrôler les aspects relatifs à la régularité diffèrent quelque peu d'un domaine de dépenses à l'autre, en raison notamment des règles sectorielles. Cela complique l'application, par la Cour, d'une approche harmonisée pour tous les domaines de dépenses du budget de l'UE. Lors des entretiens menés à la Cour et à la Commission, les points ci-après ont été mis en évidence: la pluriannualité de la gestion des dépenses par rapport à l'annualité des audits, la conduite en parallèle des procédures de contrôle et d'audit, les différentes définitions de la notion d'erreur, la prise en compte des corrections par la Commission et les différences de calendrier. Afin de surmonter ces disparités et d'affiner sa nouvelle approche, la Cour a maintenu un dialogue permanent avec la Commission en sa qualité de partie responsable.

### **ISSAI 100, paragraphe 25**

**«Les contrôles des finances publiques comportent au moins trois intervenants différents: l'auditeur, une partie responsable et les utilisateurs présumés.» Les utilisateurs présumés sont les «personnes, les organisations ou les catégories de personnes ou d'organisations pour lesquelles l'auditeur établit le rapport d'audit».**

**33** La Cour s'est également portée à la rencontre des utilisateurs présumés de sa DAS, à savoir le PE et le Conseil, pour expliquer son approche et en débattre. Nos entretiens avec des représentants du PE et du Conseil ont toutefois montré qu'il existe un large éventail de points de vue très divers en ce qui concerne la DAS en général, et la nouvelle approche en particulier. Les personnes interrogées ont été nombreuses à accueillir favorablement les modifications de la nouvelle approche, et certaines ont également suggéré de mettre un terme à la communication des taux d'erreur. D'autres préféreraient conserver l'approche de l'appréciation directe et communiquer encore plus de taux d'erreur dans des domaines du budget de l'UE encore plus nombreux. Quoi qu'il en soit, il nous paraît nécessaire que la Cour fournisse davantage d'explications sur les avantages de la nouvelle approche. Il faudrait poursuivre sur cette voie en maintenant une bonne entente entre les trois parties lors des missions d'audit.

## **Des efforts supplémentaires s'imposent pour améliorer l'efficacité globale de la DAS**

*La valeur ajoutée de la DAS doit encore être précisée*

**34** Ni la stratégie ni le plan d'action n'indiquent avec assez de clarté ce qu'est la «valeur ajoutée» de la DAS. Toutes les personnes interrogées au PE, au Conseil et à la Commission ont convenu que la DAS est (et restera) un produit important de la Cour dans la procédure de décharge et qu'elle est de qualité élevée. Néanmoins, les vues ne concordent pas sur ce qu'est sa valeur ajoutée réelle ou ce qu'elle pourrait être au-delà de la décharge. Au sein de la Cour non plus, malheureusement, il n'existe aucun consensus.

**35** La valeur de la DAS consiste à fournir une assurance concernant à la fois la fiabilité des comptes de l'UE et la régularité des opérations sous-jacentes. Dans un contexte de renforcement des systèmes de contrôle et de diminution des taux d'erreur (comme cela a été le cas dans l'UE au fil des ans), la Cour pourrait choisir une approche d'audit qui donne une meilleure idée des améliorations supplémentaires à apporter et des domaines dans lesquels celles-ci s'avèrent nécessaires. Dans le cas contraire, elle risque de surauditer et de réduire ses bénéfices puisque les ressources consacrées à l'audit restent au même niveau, voire augmentent. La Cour devrait examiner de manière plus approfondie l'impact futur de la DAS et ce qu'elle souhaite obtenir grâce à cette dernière.

### Questions à prendre en considération en ce qui concerne la conception de l'audit

**36** Dans ce contexte et conformément aux normes d'audit internationales, il conviendrait d'étudier plus attentivement la possibilité d'adapter l'approche d'audit de manière à ce qu'elle reflète davantage les risques et l'efficacité des systèmes de contrôle. La Cour devrait envisager de concevoir un type d'audit qui tienne compte des caractéristiques particulières à chaque domaine d'action. Une telle adaptation de l'approche d'audit pourrait également renforcer la capacité de la Cour à formuler des recommandations plus spécifiques. Nous avons observé avec satisfaction que la Cour fournit de plus en plus, dans son rapport annuel, un éclairage et des informations d'ordre général afin de situer les erreurs dans leur contexte.

### L'efficacité des travaux relatifs à la DAS au sein de la Cour

**37** À l'heure actuelle, la production de la DAS est coordonnée par la Chambre V avec la contribution d'auditeurs de toutes les autres chambres d'audit. Une telle organisation génère des coûts étant donné la nécessité, notamment, de coordonner les différents acteurs et de s'accorder sur la répartition des ressources, les aspects techniques et les calendriers. Elle s'est également avérée compliquée pour ce qui est du déploiement de la nouvelle approche DAS. À cet égard, des décisions stratégiques sur l'organisation des travaux relatifs à la DAS (sur le degré de centralisation, par exemple) et sur la répartition des ressources d'audit auraient pu faciliter la prise de décisions opérationnelles concernant l'approche, les méthodes et les moyens appropriés.

**38** Enfin, avec la mise en place au début de 2019 du comité de pilotage numérique, la Cour a commencé à examiner le potentiel de solutions innovantes telles que l'audit numérique, qui pourraient contribuer à améliorer à plus long terme le rapport coût-efficacité et la valeur ajoutée de la DAS. Si elle s'engageait sur cette voie, la Cour devrait également, dans un premier temps, entamer un dialogue constructif avec la Commission et les agences sur la numérisation de leurs systèmes.

## La charge globale générée par l'audit et le contrôle

**39** De manière générale, les représentants de la Commission étaient favorables à la nouvelle approche DAS. Ils ont cependant exprimé quelques inquiétudes concernant principalement les questions méthodologiques et les ressources. Ils ont notamment relevé que leurs propres services (y compris le service d'audit interne de la Commission) risquaient de devoir supporter une charge de travail plus lourde si la Cour décidait de se fier aux contrôles internes pour tous les domaines du budget de l'Union. Toutefois, cela pourrait également être dû au fait que les contrôles internes devraient être plus fiables pour qu'une mission d'attestation puisse être mise en œuvre pour l'ensemble du budget de l'UE.

*La nouvelle approche devrait permettre d'éviter la duplication des travaux et d'alléger la charge bureaucratique.*

(Selon des agents de la Commission européenne)

**40** Il est clairement spécifié dans la stratégie que la réforme ne doit pas entraîner d'augmentation de la charge générée dans le système par l'audit et le contrôle. Selon une publication récente de la Cour, pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) par exemple, la charge la plus lourde pesant sur les bénéficiaires n'est pas l'audit en tant que tel, mais les contrôles (ou vérifications de gestion) réalisés par les autorités dans les États membres<sup>7</sup>.

## Communication d'informations sur la performance et sur l'action de l'UE dans les États membres et dans les régions

**41** Lorsqu'elle a été appliquée, la nouvelle approche a permis d'acquérir une meilleure connaissance du degré d'efficacité des contrôles internes au niveau de l'UE et des États membres, ainsi que des principales faiblesses de ces contrôles. Cela a été confirmé par des représentants de la Cour et de la Commission lors de nos entretiens. Cependant, la réforme de la DAS n'a pas permis d'apporter un éclairage nettement meilleur sur le plan géographique ni de fournir davantage d'informations spécifiques à chaque pays.

**42** Enfin, la Cour examine depuis plusieurs années, dans le cadre de la DAS, des aspects des opérations relatifs à la performance dans l'ensemble des principaux domaines de dépenses.

<sup>7</sup> Voir le document d'information de la Cour des comptes européenne intitulé «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», du 28 mai 2018, p. 45.

À partir de 2020, ces aspects seront intégrés dans un nouveau rapport annuel sur la performance (voir la section suivante).

## Nos recommandations

**43** Nous recommandons à la Cour:

- de préciser quelle valeur ajoutée sa DAS est censée générer à l'intention de ses parties prenantes institutionnelles (le PE et le Conseil) dans le cadre de la procédure de décharge et comment cette nouvelle approche est censée contribuer à améliorer la gestion et les systèmes de contrôle de ses entités auditées (la Commission et les agences);
- d'arrêter une structure organisationnelle et une répartition des effectifs appropriées pour garantir un bon rapport coût-efficacité dans l'établissement de la DAS;
- de maintenir un dialogue constructif avec la Commission afin de s'attaquer aux problèmes restants et ainsi de mieux aligner les méthodologies d'audit;
- d'entamer une nouvelle réflexion sur des aspects méthodologiques essentiels tels que:
  - ⊙ le potentiel des approches fondées sur les risques,
  - ⊙ la diversification des approches afin de tenir compte des spécificités des différents domaines de dépenses/d'action,
  - ⊙ l'utilisation optimale de solutions innovantes telles que l'audit numérique.



## OBJECTIF N° 2

### Accorder plus d'importance aux aspects de l'action de l'UE liés à la performance

Avoir une vision plus large de l'action de l'UE

Apporter rapidement des réponses à des questions pressantes et ciblées concernant l'action de l'UE

Faire connaître les actions antifraude et anticorruption de l'UE

Accroître l'impact de nos recommandations pour que l'action de l'UE s'améliore

Mieux évaluer la valeur ajoutée de l'action de l'UE

Mieux comparer les méthodes et les résultats de l'action de l'UE

Rendre compte annuellement de la performance de l'action de l'UE

(Stratégie de la Cour des comptes européenne pour 2018-2020)

#### Sous-objectifs stratégiques

**44** La Cour a formulé plusieurs sous-objectifs stratégiques qui devaient contribuer à accroître l'importance accordée aux aspects de l'action de l'UE liés à la performance. Dans ce contexte, elle s'est attachée à centrer ses réalisations sur l'évaluation de la performance, comme cela est indiqué ci-dessus.

#### **Des progrès satisfaisants pour ce qui est d'avoir une vision plus large, d'apporter rapidement des réponses à des questions pressantes et de faire connaître les actions antifraude de l'UE**

##### Une vision plus large de l'action de l'UE

**45** La Cour a largement passé en revue l'action de l'UE ainsi que différents domaines politiques dans le cadre de plusieurs avis et documents d'analyse (analyses panoramiques et documents d'information), par exemple les avis relatifs à la politique agricole commune

(PAC)<sup>8</sup> et à la cohésion<sup>9</sup>, l'analyse panoramique consacrée aux transports<sup>10</sup> et les documents d'information sur l'avenir des finances de l'UE<sup>11</sup>, sur la cybersécurité<sup>12</sup> et sur la défense<sup>13</sup>. Ces produits devraient permettre aux citoyens et à leurs représentants de mieux replacer les dépenses et l'action administrative de l'UE dans leur contexte plus général.

### Apporter rapidement des réponses à des questions pressantes et ciblées concernant l'action de l'UE

**46** La Cour a obtenu des résultats positifs pour ce qui est de mieux centrer ses produits sur les aspects liés à la performance et de fournir des réponses à des questions ciblées, essentiellement au moyen d'études de cas rapides<sup>14</sup> et, souvent, à la demande expresse de l'une de ses parties prenantes institutionnelles. Ces études de cas rapides peuvent également être ajoutées plus facilement au programme de travail annuel de manière ponctuelle. En outre, la Cour a produit un certain nombre de documents d'information et de rapports spéciaux pertinents, qui, dans certains cas au moins, ont été réalisés plus rapidement qu'auparavant.

---

<sup>8</sup> Avis n° 7/2018 de la Cour des comptes européenne sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020, 7 novembre 2018.

<sup>9</sup> Avis n° 6/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de la Commission du 29 mai 2018 relative au règlement portant dispositions communes, COM(2018) 375 final, 31 octobre 2018.

<sup>10</sup> Analyse panoramique de la Cour des comptes européenne intitulée «Défis à relever pour un secteur européen des transports performant», 6 décembre 2018.

<sup>11</sup> Document d'information de la Cour des comptes européenne intitulé «L'avenir des finances de l'UE: réformer le fonctionnement du budget de l'UE», 15 février 2018.

<sup>12</sup> Document d'information de la Cour des comptes européenne intitulé «Défis à relever pour une politique de l'UE efficace dans le domaine de la cybersécurité», 19 mars 2019.

<sup>13</sup> Document d'information de la Cour des comptes européenne intitulé «La défense européenne», 12 septembre 2019.

<sup>14</sup> Par exemple, les études de cas rapides de la Cour des comptes européenne intitulées: «Étude de cas rapide sur la réduction des effectifs de 5 %», décembre 2017; «Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE», avril 2019; «L'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la période 2021-2027», mars 2019; «Établissement de rapports sur la durabilité: bilan au niveau des institutions et agences de l'Union européenne», juin 2019 et «Suivi, par la Commission, du soutien apporté par l'UE à Euronews», mai 2019.

---

## Faire connaître les actions antifraude et anticorruption de l'UE

**47** Par ailleurs, la Cour a récemment publié plusieurs produits destinés à faire connaître les actions antifraude et anticorruption de l'UE, comme les rapports spéciaux sur la gestion de la fraude dans l'UE, l'évaluation des cadres éthiques d'une sélection d'institutions de l'UE ou l'examen de la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE<sup>15</sup> ainsi que l'avis relatif à l'OLAF et au Parquet européen<sup>16</sup>. Elle a également consacré un numéro de son *Journal* à des questions clés liées à la fraude et à la corruption (mai 2019)<sup>17</sup>. De récentes enquêtes Eurobaromètre indiquent que les citoyens de l'UE restent préoccupés par la fraude dans les dépenses de l'UE. Cela montre qu'il importe de poursuivre ces actions.

## Premières avancées pour ce qui est de rendre compte annuellement de la performance de l'action de l'UE et d'accroître l'impact des recommandations

### Rendre compte annuellement de la performance de l'action de l'UE

**48** La nouvelle approche envisagée en ce qui concerne l'établissement de rapports annuels sur la performance a été adoptée en avril 2019. Elle est actuellement en cours d'expérimentation, et les premiers résultats seront communiqués fin 2020. Nous constatons toutefois que certaines questions complexes n'ont pas encore été résolues, par exemple comment, dans un contexte pluriannuel, rendre compte au mieux de la performance sur une base annuelle, ou quelle forme devraient prendre les rapports sur la performance en fonction de chaque politique/dispositif de financement de l'UE (souvent mis en œuvre par les États membres et non par la Commission). Il importera de procéder à une évaluation de la première année de cet exercice pilote afin d'éclairer la prise de décision future.

---

<sup>15</sup> Rapport spécial n° 01/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude»; rapport spécial n° 13/2019 intitulé «Les cadres éthiques des institutions de l'UE audités: des améliorations sont possibles», 19 juillet 2019; rapport spécial n° 06/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination», 16 mai 2019.

<sup>16</sup> Avis n° 8/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de la Commission du 23 mai 2018 relative à la modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'OLAF, 1<sup>er</sup> février 2019.

<sup>17</sup> <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/Journal.aspx>



**49** De même, la Cour a envisagé (mais pas encore adopté) des mesures supplémentaires devant contribuer à faire en sorte que certains audits soient planifiés et conçus de manière à produire des informations utiles sur la performance qui puissent être reprises dans le rapport annuel sur la performance de l'Union européenne.

#### Accroître l'impact des recommandations pour que l'action de l'UE s'améliore

**50** Au fil des ans, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la qualité des recommandations et en assurer un suivi plus rigoureux. Par exemple, le service de la Cour chargé de la méthodologie a établi des analyses annuelles des recommandations d'audit et a relevé des exemples de bonnes pratiques. Cela a aidé à déterminer plus précisément comment rédiger de bonnes recommandations. En outre, les auditeurs de la Cour ont indiqué que le recentrage sur la qualité des recommandations dans le processus interne de contrôle avait permis des améliorations.

**51** Cependant, pour que la Cour atteigne son but, qui est d'accroître l'impact de ses recommandations, il faut également que ses audits soient bien conçus, c'est-à-dire que les sujets couverts et les informations probantes collectées soient susceptibles de donner lieu à des recommandations ayant un impact réel et un bon rapport coût-efficacité. Or, actuellement – selon ce qui ressort de nos entretiens avec le personnel de la Cour –, les recommandations ne sont parfois que des formalités, envisagées tardivement dans le processus d'audit. Plusieurs auditeurs ont fait état du besoin d'outils permettant de mieux relever les défis liés à l'établissement de recommandations présentant un bon rapport coût-efficacité à chaque étape du processus d'audit.

### Des progrès limités en ce qui concerne l'évaluation de la valeur ajoutée de l'action de l'UE et la définition de bonnes pratiques

#### Mieux évaluer la valeur ajoutée des actions de l'UE

**52** Mieux évaluer la valeur ajoutée des actions de l'UE est essentiel pour relever le défi qui consiste à démontrer que les ressources et l'action de l'UE permettent d'obtenir des résultats positifs. La Cour a consacré la première partie de la période couverte par la stratégie à arrêter une définition de la valeur ajoutée européenne – une tâche complexe et délicate. Elle prend maintenant les premières mesures afin de mettre en œuvre sa méthode pour apprécier si l'action menée au niveau de l'UE était le meilleur moyen d'obtenir le résultat souhaité et s'il conviendrait d'intensifier ou de réduire les interventions au niveau de l'UE au regard des objectifs du financement ou de la politique concerné(e). Toutefois, eu égard à la relative brièveté de la période couverte par la stratégie, la Cour aurait dû achever ces tâches bien plus tôt – avant le début de la période, en fait – afin de fournir en temps opportun des évaluations

utiles de la valeur ajoutée européenne. Actuellement, les orientations en cause se composent essentiellement de principes et de questions et ne sont pas suffisamment opérationnelles pour servir de guide aux auditeurs.

**53** La valeur ajoutée européenne figurait parmi les priorités à prendre en considération dans le PTA 2019, mais seules quelques-unes des propositions d'audit donnant une place importante à cet aspect ont été retenues. Dans le programme de travail annuel pour 2020, elle n'était plus considérée comme une priorité, bien que la DOP ait ensuite distingué des propositions d'activités d'audit dont on pouvait estimer qu'elles avaient une composante «valeur ajoutée européenne». Même pour ces audits, l'appréciation de la valeur ajoutée

européenne ne constituait pas toujours un élément essentiel de la méthodologie d'audit. En outre, les auditeurs de la Cour ont déclaré que, s'il est bien vu de parler de valeur ajoutée européenne lors de la phase de sélection des audits, le fait d'aborder la question dans le rapport est souvent assimilé à un risque que le rapport ne passe pas le cap du contrôle interne de la qualité et de la validation des éléments de fait avec l'entité auditée. Dès lors, l'idée de valeur ajoutée européenne peut être exclue du rapport final établi à l'issue d'un audit pourtant censé examiner cette question.

#### Mieux comparer les méthodes et les résultats des actions de l'UE

**54** Selon les agents de la Cour et les représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, la mise en avant de bonnes pratiques dans les rapports de la Cour aiderait grandement à comprendre comment l'Union européenne et ses États membres pourraient obtenir de meilleurs résultats dans différents domaines de la politique ou des dépenses de l'UE. Certaines des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont également signalé que, du fait de ce manque d'informations positives, les rapports de la Cour donnent l'impression d'être plus négatifs qu'ils ne devraient.

*Nous avons besoin de l'aide de la Cour des comptes européenne en ce qui concerne les questions de valeur ajoutée européenne et la détermination des bonnes pratiques.*

(Selon un Membre du Parlement européen)



**55** Dans plusieurs cas, les plans d'enquête, qui expliquent comment seront réalisées les activités d'audit, mentionnaient explicitement la définition de bonnes pratiques comme un des objectifs de l'audit. Les rapports publiés par la suite ne comportaient toutefois que quelques phrases sur ce sujet, parfois même sans qualification claire (bonne/mauvaise pratique), laissant ainsi le lecteur dans l'incertitude quant à la raison pour laquelle ces phrases figuraient dans le rapport.

**56** D'après les auditeurs de la Cour, les équipes d'audit ne reçoivent guère d'informations sur l'élaboration de méthodologies d'audit permettant de recenser et de mettre en évidence les bonnes pratiques dans différents États membres et pour différents types de politiques ou de dispositifs de financement de l'UE. En outre, des audits conformes à ces méthodologies prendraient un temps considérable, ce qui, selon les auditeurs, n'est pas réaliste eu égard aux délais serrés imposés à la Cour<sup>18</sup>. Dès lors, ont-ils déclaré, ils continuent à réaliser les audits de la performance comme ils l'ont toujours fait.

**57** Nous avons également remarqué l'absence d'initiatives officielles visant à établir une coopération entre la Cour et d'autres ISC de l'UE pour mettre en évidence des exemples de bonnes pratiques tout en évaluant les différences géographiques et permettre ainsi à ces institutions d'apprendre les unes des autres comment optimiser l'exécution des fonds et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne dans les États membres.

### **Problème clé: manque de priorités stratégiques**

**58** Depuis 2017, la Cour a apporté un certain nombre de modifications à son processus de programmation annuelle des travaux. Désormais plus structuré et plus centralisé, celui-ci s'appuie davantage sur les suggestions émanant des parties prenantes institutionnelles (en particulier le Parlement européen), en plus des suggestions internes.

---

<sup>18</sup> D'après les dispositions du règlement financier, les rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne doivent être «établis et adoptés dans un délai raisonnable, qui, en règle générale, n'excède pas treize mois». Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, JO L 193 du 30.7.2018, p. 152.

**59** Malgré ces efforts, nous avons relevé des incohérences au niveau de la sélection des thèmes les plus pertinents pour les audits de la performance, de la planification et de la réalisation des différents audits. Dans ce contexte, nous avons remarqué que les priorités du PTA ont changé chaque année et ne concordent pas totalement avec celles de la stratégie. À cet égard, il conviendrait d'intégrer davantage les objectifs stratégiques de la Cour dans le processus de programmation annuelle des travaux et dans les orientations relatives aux audits.

*Le lien entre les audits de la Cour et sa stratégie n'est pas clair.*

(Selon un auditeur de la Cour)

## Nos recommandations

**60** Nous recommandons à la Cour:

- d'utiliser sa programmation des travaux (le processus qui permet de sélectionner et de hiérarchiser les activités d'audit spécifiques) comme un outil essentiel pour mettre en œuvre sa stratégie;
- de développer des orientations pratiques et des outils à l'intention des auditeurs, afin qu'il soit plus aisé:
  - ⊙ dans les audits de la performance, d'apprécier la valeur ajoutée de l'action de l'UE et notamment de déterminer si l'action menée au niveau de l'UE était le meilleur moyen d'obtenir le résultat souhaité ou s'il conviendrait d'intensifier ou de réduire les interventions au niveau de l'UE, eu égard aux objectifs du financement ou de la politique concerné(e),
  - ⊙ de concevoir des audits de la performance permettant de mieux comparer les méthodes ainsi que les résultats de l'action de l'UE et de mettre en lumière des exemples de bonnes pratiques,
  - ⊙ d'élaborer, tout au long du processus d'audit, des recommandations présentant un bon rapport coût-efficacité, dans le but d'obtenir un impact accru;
- dans la mesure du possible, d'intégrer, dans ses audits planifiés, a) des appréciations de la valeur ajoutée de l'action de l'UE et/ou b) des comparaisons des méthodes et des résultats de l'action de l'UE, avec la mise en évidence d'exemples de bonnes pratiques;

- d'étudier la possibilité de coopérer avec d'autres ISC de l'UE afin de recenser les bonnes pratiques à adopter pour optimiser la mise en œuvre de politiques et de dispositifs de financement ciblés de l'UE.



## OBJECTIF N° 3

### Adresser des messages clairs à nos divers publics

Rendre nos publications plus accessibles et plus intéressantes

Établir un dialogue permanent concernant nos produits

Nouer des relations plus étroites avec le Parlement européen, le Conseil et les autorités nationales

Cibler les points de décision dans le cycle des politiques de l'UE

Exploiter davantage les résultats de nos travaux pour toucher les principaux groupes de parties prenantes

Formuler des messages clés et les reprendre dans toute notre gamme de produits

(Stratégie de la Cour des comptes européenne pour 2018-2020)

#### Sous-objectifs stratégiques

**61** Le troisième objectif stratégique, «adresser des messages clairs à nos divers publics», couvre des actions qui visent aussi bien à renforcer les liens de la Cour avec le Parlement européen, le Conseil et les autorités nationales qu'à mieux synchroniser ses activités de communication avec les moments charnières de la prise de décisions dans le cycle des politiques de l'UE. En outre, il suppose que la Cour améliore l'impact de ses travaux en formulant des messages clés (et en les reprenant dans toute sa gamme de produits), en établissant un dialogue permanent concernant ses produits et en rendant ces derniers plus accessibles et plus intéressants. Enfin, il prévoit que les résultats des travaux de la Cour soient utilisés plus efficacement pour toucher les principaux groupes de parties prenantes.


#### Des progrès satisfaisants pour ce qui est d'améliorer la visibilité de la Cour

##### Rendre les publications plus accessibles et plus intéressantes

**62** Ces dernières années, la Cour a rendu ses publications nettement plus accessibles et plus faciles à lire, tant pour ses parties prenantes institutionnelles que pour le public, en utilisant un langage plus clair et un plus grand nombre d'infographies.

**63** Un bon exemple de publications particulièrement agréables à lire est celui des rapports de synthèse agrégés tels que le document intitulé *L'audit de l'UE en bref*, qui offre un résumé du volumineux et parfois très technique rapport annuel<sup>19</sup>. Des produits similaires ont également été publiés pour les *agences de l'UE*<sup>20</sup> ainsi que pour les *entreprises communes*. De plus, début 2019, une compilation des principales remarques formulées dans les différents produits de la Cour relatifs au prochain cadre financier pluriannuel a été effectuée dans la *Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne*<sup>21</sup>. Au cours de nos entretiens, les Membres du Parlement européen comme les journalistes ont salué ces efforts et se sont félicités de présentation claire et bien structurée des constatations d'audit. Cet aspect est d'ailleurs fréquemment évoqué dans les réponses aux enquêtes de la Cour auprès de ses lecteurs.

**64** La Cour a également modernisé son magazine institutionnel, le *Journal de la Cour des comptes européenne*, qui apporte des informations sur différents aspects des travaux de l'institution, de son organisation, de ses agents et ses produits. Chaque numéro traite d'un thème spécifique et comprend des articles d'agents de la Cour ainsi que d'auteurs externes. De bons exemples sont ceux des numéros du *Journal* consacrés à la gouvernance économique et financière ou à l'aide de préadhésion, en 2018, ainsi qu'aux transports et à la mobilité ou à la lutte contre la fraude au détriment de l'UE, en 2019. À nos yeux, le *Journal de la Cour des comptes européenne* est un moyen très utile d'ouvrir de nouvelles possibilités de dialogue concernant les produits de la Cour.



***La Cour des comptes européenne a revu sa communication. Celle-ci est plus digeste pour un public plus vaste et les conclusions ont désormais un plus fort impact public.***

(Selon un journaliste)

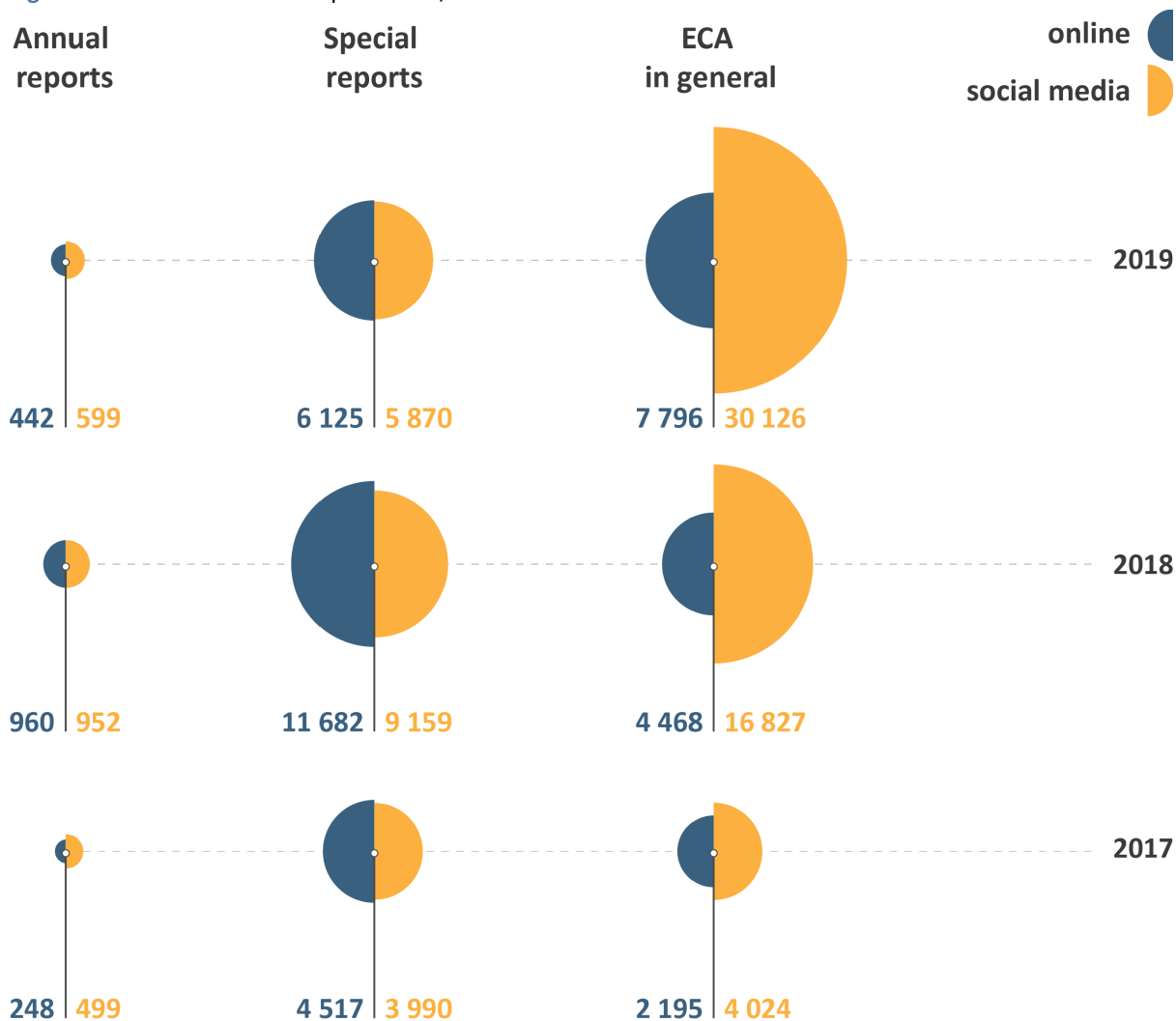
---

<sup>19</sup> 2018 – L'audit de l'UE en bref, 8 octobre 2019.

<sup>20</sup> 2018 – L'audit des agences de l'UE en bref, 15 octobre 2019.

<sup>21</sup> Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), 14 février 2019.

Figure 3 – Couverture médiatique – 2017, 2018 et 2019



**65** Par ailleurs, la Cour a nettement accru sa présence sur les médias sociaux, principalement sur Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram et YouTube, afin de nouer des relations avec les principales parties prenantes, de toucher de nouveaux publics et de promouvoir ses produits (voir figure 3). Elle produit parfois des documents audiovisuels, principalement des vidéos d'animation. Il serait possible d'améliorer encore ces moyens de communication (ainsi que d'autres outils de communication complémentaires) afin de toucher le grand public ou des publics ciblés.



## Des progrès sur la voie d'une communication plus interactive, mieux centrée sur l'utilisateur

### Établir un dialogue permanent concernant les produits de la Cour

**66** Comme le prévoyait sa stratégie, la Cour a changé d'approche pour faire connaître ses travaux et accroître sa visibilité. Ce processus commence avec la publication du programme de travail annuel et l'annonce du lancement d'une activité d'audit (au moyen des AuditInfos), se poursuit avec la publication du rapport final et se termine avec les activités de communications y afférentes, par exemple les séances d'information relatives aux audits, les messages sur les médias sociaux, les conférences ou les présentations lors d'auditions parlementaires. En outre, tous les produits de la Cour sont publiés sur son site internet et transmis à plusieurs milliers de destinataires au moyen de son système électronique de gestion des parties prenantes.

**67** Un élément de la nouvelle approche a été l'introduction des «AuditInfos». Ces documents courts, qui présentent de façon synthétique les principaux faits et chiffres relatifs au domaine examiné, sont conçus pour servir de source d'information à ceux qui s'intéressent à la politique et/ou aux programmes audités. Le lecteur y est également invité à se mettre en relation avec l'équipe compétente en utilisant une boîte fonctionnelle spécifique à l'audit en question. Leur parution a entraîné un accroissement considérable du nombre total de documents publiés par la Cour et a contribué à équilibrer le flux de publications sur l'année.

**68** Lors de nos entretiens, il nous a souvent été signalé que les journalistes, mais aussi les Membres du Parlement européen, peinent à différencier les divers produits de la Cour (par exemple les AuditInfos, les rapports spéciaux et les documents d'analyse), parce que la communication les concernant est toujours assurée de façon similaire. Il leur est dès lors plus difficile de juger de l'utilité du produit pour leur travail. Nous estimons que la Cour devrait envisager de diversifier son approche en matière de communication sur ses produits. Nous pensons notamment qu'elle devrait mieux adapter le type et l'intensité de ses activités de communication à l'intérêt d'un produit pour ses parties prenantes. L'évaluation que cela nécessite devrait être réalisée sous la responsabilité de l'équipe Communication de la Cour.

**69** Enfin, nous avons constaté que, depuis 2018, la Cour procède systématiquement à des enquêtes auprès des lecteurs afin de recueillir des réactions anonymes au sujet de ses rapports et d'étendre le dialogue aux citoyens de l'UE. Les résultats des enquêtes sont ensuite mis à la disposition des Membres rapporteurs concernés et de leurs équipes d'audit.

## Veille médiatique et analyse des médias

**70** La Cour assure une surveillance systématique de certaines activités médiatiques concernant ses publications. Cela inclut en particulier un comptage des références à ses rapports (et à la Cour en général) dans les médias en ligne. Cette veille médiatique est sous-traitée et ses résultats (nombre de références dans les deux semaines suivant la publication) sont mis à la disposition des Membres rapporteurs et des équipes d'audit concernés, mais aussi utilisés pour la gestion, par la Cour, de sa propre performance.

**71** Nous estimons que des efforts supplémentaires pourraient être entrepris dans ce domaine. En particulier, en affinant davantage la veille médiatique (par exemple en fournissant des informations sur les médias touchés) et l'analyse des médias (par exemple, par État membre ou par domaine politique), il serait possible d'obtenir un retour d'information plus détaillé et ainsi, de contribuer à améliorer encore la planification des audits ainsi que les capacités de communication de la Cour.

## Des progrès en ce qui concerne le renforcement des contacts avec le Parlement européen, le Conseil et les autorités nationales

### Les meilleurs résultats concernent les contacts avec le Parlement européen

**72** Au cours de la période 2018-2019, la Cour a renforcé ses relations de travail avec le Parlement à tous les niveaux, surtout avec les commissions autres que la commission du contrôle budgétaire, et ce en partie grâce à la production accrue de rapports traitant de sujets plus divers et plus actuels. Pour la seule année 2018, la Cour a publié 44 rapports spéciaux et documents d'analyse ainsi que 10 avis – un nombre sans précédent –, ce qui lui a permis de recevoir davantage d'invitations à participer activement à des réunions de commissions du Parlement européen ou à y présenter ses travaux. De leur côté, les commissions du Parlement européen utilisent de plus en plus la possibilité de proposer de nouvelles idées d'audit.

### Les efforts pour renforcer les contacts avec le Conseil n'ont guère engendré de changements

**73** Les efforts mentionnés ci-dessus se sont avérés assez efficaces avec le Parlement européen, mais moins avec le Conseil. Presque tous les rapports spéciaux, de même que certains documents d'analyse, sont présentés devant différentes formations du Conseil, en particulier le comité budgétaire. Toutefois, seul le rapport annuel est présenté chaque année au Conseil Ecofin. Malgré des efforts en ce sens de la part des Membres, la Cour n'a été invitée à présenter ses rapports spéciaux au niveau ministériel qu'en de rares occasions.

Les progrès sont moindres en ce qui concerne les contacts avec les États membres sont à la traîne

**74** La plupart des Membres de la Cour présentent le rapport annuel dans leur pays d'origine, c'est-à-dire, en règle générale, devant le parlement, les ministères compétents et l'institution supérieure de contrôle. Ils profitent de cette occasion pour parler également d'autres produits de la Cour, mais en s'en tenant d'ordinaire à ceux pour lesquels ils ont joué le rôle de Membre rapporteur. La mesure dans laquelle les Membres et/ou leur cabinet, lorsqu'ils rencontrent des parties prenantes dans leur pays d'origine, font activement connaître les produits de la Cour établis sous la responsabilité d'autres Membres varie considérablement.

**75** En 2018, le Président de la Cour a commencé à accompagner les Membres lors de leurs rencontres avec de hauts représentants (du parlement, du gouvernement, de l'administration et de l'ISC) dans leur État membre respectif, notamment lorsque celui-ci assurait la présidence du Conseil. L'intensification des contacts avec les gouvernements et les parlements des États membres semble prometteuse, à condition de suivre une approche rationalisée donnant aux Membres un rôle plus actif à cet égard. Cela sera peut-être l'occasion de parvenir à améliorer la prise de contact et les relations avec le Conseil.

**76** La Cour peine tout particulièrement à se positionner au niveau national. Actuellement, les événements sont le plus souvent organisés dans ses locaux à Luxembourg ou à Bruxelles; ils ne le sont que de façon exceptionnelle dans les États membres. Ces activités de terrain (conférences, par exemple) sont organisées au coup par coup. Les Membres ne sont pas tous actifs dans ce domaine.

## Défis à relever pour passer à une communication plus stratégique

### Cibler les points de décision dans le cycle des politiques de l'UE

**77** Dans certains cas, la Cour est parvenue à mieux cibler les points de décision clés dans le cycle des politiques de l'UE et à présenter sa contribution aux décideurs politiques en temps opportun. Elle a particulièrement bien réussi à cet égard en publiant juste au bon moment<sup>22</sup> les documents d'information ayant trait aux propositions pour le prochain CFP, de même qu'une série d'avis relatifs aux propositions législatives de la Commission, tels les avis sur la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020<sup>23</sup> et sur le nouveau système de ressources propres<sup>24</sup>.

**78** Il serait toutefois possible de mieux relier la planification de l'audit, sa réalisation et la planification de la communication, et de les mettre en œuvre de façon plus cohérente. La Cour pourrait par exemple tirer parti de la dimension pluriannuelle de son programme de travail pour faire en sorte que ses produits soient adéquatement synchronisés avec les points de décision à venir. Elle devrait en outre réexaminer s'il convient de prendre en considération les questions de communication plus tôt dans la planification ou la mise en œuvre de l'audit, car cela aussi permettrait d'accroître son impact médiatique et/ou de mieux le cibler (par exemple, le fait qu'il soit tenu compte de ses messages lors des débats de haut niveau de l'UE).

---

<sup>22</sup> Document d'information de la Cour des comptes européenne intitulé «L'avenir des finances de l'UE: réformer le fonctionnement du budget de l'UE», février 2018, et document d'information relatif à la proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission, juillet 2018.

<sup>23</sup> Avis n° 7/2018 de la Cour des comptes européenne sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020.

<sup>24</sup> [Avis n° 5/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de la Commission relative au nouveau système de ressources propres de l'Union européenne.](#)

### Exploiter davantage les résultats des travaux de la Cour pour toucher les principaux groupes de parties prenantes

**79** Enfin, nous n'avons observé que quelques activités spécifiques visant à exploiter davantage les résultats des travaux de la Cour pour toucher les principaux groupes de parties prenantes, par exemple les documents d'information ou l'application MEP récemment publiée. Pour mieux faire à cet égard, la Cour devrait envisager d'utiliser d'autres solutions ou d'autres formats conçus pour attirer l'attention de ses parties prenantes et répondre à leurs besoins. Elle pourrait par exemple adresser des lettres de recommandations, publier des vidéos et des graphiques interactifs, etc.

### Formuler des messages clés et les reprendre dans toute la gamme de produits

**80** Nous avons pris acte des efforts consentis par la Cour pour formuler des messages clés et les reprendre dans toute sa gamme de produits, par exemple dans la *Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne*, les analyses panoramiques ou plusieurs numéros thématiques du *Journal*. Néanmoins, moyennant une approche mieux coordonnée (couvrant également le programme de travail annuel), il lui serait possible d'affiner encore son profil, de susciter une attention accrue à l'égard de ses principales constatations et recommandations, et, ainsi, de renforcer son impact. Pour ce faire, elle devrait tout d'abord énoncer clairement quel est l'impact précis qu'elle souhaite produire. Il lui faudra en faire davantage à cet égard dans les années à venir, notamment en élaborant des orientations et des normes communes qui devront être intégrées dès le départ dans le processus d'audit.

## Nos recommandations

### 81 Nous recommandons à la Cour:

- d'envisager de développer davantage la planification stratégique des activités de publication et de communication de manière à renforcer son impact, et d'en tenir compte dans ses réflexions sur le perfectionnement de ses processus de programmation des travaux;
- de mettre en évidence, de formuler et de répéter les messages clés tirés de ses travaux d'audit, par exemple en résumant les principales constatations, de choisir un format approprié pour des groupes de parties prenantes spécifiques et de déterminer quelle est la meilleure façon de présenter ces messages (dans les rapports annuels, par exemple);
- d'adopter une approche différente en matière de communication selon l'intérêt du produit pour ses parties prenantes et de déterminer comment tirer le meilleur parti d'activités de diffusion complémentaires (telles que les conférences) afin de maximiser son rayonnement et son impact;
- de continuer à développer et à utiliser davantage de graphiques et de visualisations dans ses publications et sur ses canaux de communication;
- de déterminer comment faire en sorte que les Membres et leurs cabinets puissent contribuer au mieux aux activités de communication de la Cour au niveau national;
- de réfléchir à la mise en place d'un retour d'informations systématique permettant d'améliorer encore la planification des audits et la communication, en se fondant sur les enquêtes auprès des lecteurs et sur une veille médiatique optimisée;
- de veiller à disposer d'un personnel spécialisé et de ressources financières suffisants pour répondre aux ambitions de la Cour en matière de communication.



### L'ÉQUIPE DES PAIRS:

---

Ines Metsalu-Nurminen

Sarah Veale

Joost Aerts

Urmet Lee

Ton Kok

Søren Skyum

Jüri Kurss

Niels Sørensen

Peeter Lätti

Don Brown





# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

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

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

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

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

Icônes, p. 5, 11, 18 et 24: © 2010-2020 Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Photos de couverture et de quatrième de couverture: © EU, source: Cour des comptes européenne, architectes des bâtiments: Paul Noël (1988) et Jim Clemen (2004 et 2013).

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

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

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

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



**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

**12, rue Alcide De Gasperi**

**1615 Luxembourg**

**LUXEMBOURG**

**[eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)**

**[eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)**