



# RAPPORT SUR L'EXAMEN PAR LES PAIRS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



## Préface

À l'attention de Monsieur le Président de la Cour des comptes européenne

Au nom de l'équipe chargée de l'examen international par les pairs (l'équipe des pairs), j'ai l'honneur de vous présenter les résultats de l'examen de la Cour des comptes européenne (la Cour) par les pairs. Les examens internationaux par les pairs permettent aux institutions supérieures de contrôle (ISC), si elles le souhaitent, de faire évaluer au regard de normes internationales la manière dont elles s'acquittent de leurs fonctions. La Cour a confié la réalisation de cet examen aux ISC de France, d'Allemagne et de Suède. Cet examen par les pairs a été fondé sur l'expérience des trois partenaires et sur les critères généralement admis qui régissent les travaux des ISC, ainsi que sur les orientations qui figurent dans les normes internationales des institutions supérieures de contrôle (*International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI*).

Les modalités exactes de l'examen par les pairs ont été arrêtées dans un protocole d'accord. Conformément à celui-ci, l'examen a été centré sur deux objectifs: premièrement, évaluer les pratiques de la Cour en matière d'audit de la performance; deuxièmement, assurer le suivi des recommandations formulées à l'issue du précédent examen de la Cour par les pairs, qui a été effectué en 2008.

Le rapport sur l'examen par les pairs comporte quatre parties:

- L'**introduction** décrit en détail les dispositions prises et la procédure adoptée pour l'examen par les pairs. Elle apporte des informations générales sur le mandat, le statut et l'organisation de la Cour en tant qu'institution d'audit indépendante.

- Les **observations d'ordre général** fournissent un aperçu des principales constatations dégagées de l'examen par les pairs et des principales recommandations qui en découlent. L'équipe des pairs a indiqué dans quels domaines la Cour a accompli des progrès notables depuis le dernier examen par les pairs, puis a recensé les aspects susceptibles d'être améliorés auxquels la Cour devra peut-être prêter une attention particulière afin de gagner davantage en efficacité et en efficacité.
- La partie principale, consacrée à l'**audit de la performance**, présente les conclusions de l'équipe quant aux pratiques de la Cour en matière d'audit de la performance, y compris la sélection et la programmation des thèmes d'audit, la conduite des tâches d'audit, la communication des résultats ainsi que le suivi et l'évaluation de l'incidence des audits. L'équipe des pairs a mis l'accent sur la question de savoir dans quelle mesure les audits de la performance de la Cour ont apporté aux parties prenantes des informations objectives et pertinentes, conformes aux normes et aux bonnes pratiques tant propres à la Cour qu'internationalement reconnues.
- La dernière partie traite de la **mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de l'examen par les pairs de 2008**. L'équipe des pairs a évalué la façon dont la Cour a mis en œuvre ses indicateurs de performance clés, ainsi que les améliorations qu'elle a apportées au développement de sa politique de communication et à divers aspects de son cadre de gestion de l'audit.

Dans les parties consacrées à l'audit de la performance et à la mise en œuvre des recommandations résultant de l'examen par les pairs de 2008, les conclusions et les recommandations de l'équipe des pairs sont composées en *italique*. En ce qui concerne la matérialité des faits, l'avis de l'équipe des pairs et celui de la Cour concordent.

Au nom des représentants des ISC qui ont procédé à l'examen par les pairs, je voudrais remercier la Cour de nous avoir invités à procéder à cet examen, qui nous a

offre une excellente occasion d'enrichir nos connaissances au contact les uns des autres et de renforcer encore les relations de travail entre toutes les institutions participantes.

Toujours de la part de l'équipe, je souhaite également remercier les Membres et les agents de la Cour pour leur remarquable coopération et pour le soutien qu'ils nous ont apportés. L'équipe est également reconnaissante envers les principales parties prenantes externes de la Cour qui ont pris le temps de répondre à nos nombreuses questions. Leurs commentaires nous ont été extrêmement précieux et ont aidé l'équipe des pairs à remplir sa mission.

Bonn, janvier 2014



Prof. Dr. Dieter Engels

Président de la *Bundesrechnungshof* (ISC d'Allemagne)

### Composition de l'équipe chargée de l'examen par les pairs

**Bundesrechnungshof  
(Allemagne)**

Horst Erb  
Dr. Matthias Mähring  
Werner Pelzer  
Dr. Petra Müller  
Gereon Ziller  
Achim Wörsdörfer  
Stephanie Hild

**Cour des Comptes  
(France)**

Marie-Pierre Cordier  
Pierre Brouder  
Marie Ange Mattei  
Claude Thélot

**Riksrevisionen  
(Suède)**

Tony Angleryd  
Bengt E. W. Andersson

## **Table des matières**

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Dispositions prises pour l'examen par les pairs	1
Procédure adoptée pour l'examen par les pairs	2
Mandat et statut de la Cour des comptes européenne	3
Organisation de la Cour des comptes européenne	4
<b>Observations d'ordre général</b>	<b>7</b>
Améliorations apportées	7
Principaux aspects susceptibles d'être améliorés en ce qui concerne l'audit de la performance	9
<b>Audit de la performance</b>	<b>13</b>
Sélection et programmation des thèmes d'audit	13
Conduite des tâches d'audit	18
Établissement des rapports et communication des résultats	29
Suivi et évaluation de l'incidence des audits	34
<b>Mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de l'examen par les pairs de 2008</b>	<b>39</b>
Indicateurs de performance clés	39
Couverture médiatique	42
Mise en œuvre d'autres recommandations formulées à l'issue de l'examen par les pairs de 2008	43

A modern office interior with a long hallway on the left featuring large windows and a glass railing on the right. A person is walking on the upper level. The ceiling has recessed lights and a perforated grid. The overall atmosphere is bright and professional.

***INTRODUCTION***

***OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL***

***AUDIT DE LA PERFORMANCE***

***MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES  
À L'ISSUE DE L'EXAMEN PAR LES PAIRS DE 2008***

## Introduction

### Dispositions prises pour l'examen par les pairs

- 1 La Cour des comptes européenne (la Cour) a invité les ISC d'Allemagne (*Bundesrechnungshof*), de France (Cour des comptes) et de Suède (*Riksrevisionen*) à la soumettre à un examen par les pairs, qui vient de se terminer. Les examens internationaux par les pairs permettent aux ISC, si elles le souhaitent, de faire évaluer au regard de normes internationales la manière dont elles s'acquittent de leurs fonctions. L'évaluation est effectuée par des ISC partenaires dont les représentants s'appuient sur l'expérience qu'ils possèdent en tant que spécialistes.

Cet examen par les pairs a été fondé sur des critères généralement admis qui régissent les travaux des ISC, ainsi que sur les orientations énoncées dans la norme ISSAI 5600. Concernant la matérialité des faits, l'avis de l'équipe des pairs et celui de la Cour concordent.

- 2 En novembre 2012, la Cour des comptes et les ISC partenaires ont conclu un protocole d'accord fixant les modalités de leur coopération. Le contenu et la structure du présent rapport final respectent le cadre établi dans le protocole d'accord. Conformément à celui-ci, l'équipe des pairs a centré son examen sur les deux objectifs ci-après.

- Premier objectif:  
**évaluer les pratiques de la Cour en matière d'audit de la performance**

Le premier objectif consistait à évaluer la mesure dans laquelle les pratiques de la Cour en matière d'audit de la performance apportent aux parties prenantes des informations objectives et pertinentes, conformes aux normes et aux bonnes pratiques tant propres à la Cour qu'internationalement reconnues.

L'examen a couvert les questions suivantes:

- sélection et programmation des thèmes d'audit de la performance;
- conduite des tâches d'audit de la performance;
- communication des résultats des audits de la performance;
- suivi et évaluation de l'incidence des audits de la performance.

➤ Deuxième objectif:

**assurer le suivi des recommandations formulées à l'issue de l'examen par les pairs de 2008**

La deuxième partie traite de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue du précédent examen par les pairs. Cet examen a été réalisé en 2008 par les ISC du Canada, d'Autriche, de Norvège et du Portugal. Les ISC partenaires sont convenues d'évaluer la mesure dans laquelle les recommandations ont été mises en œuvre et ont conduit à des améliorations du cadre de gestion de l'audit de la Cour.

## Procédure adoptée pour l'examen par les pairs

3 La collecte d'informations probantes a en large part été menée au cours des six premiers mois de 2013. L'examen a compris l'analyse d'un échantillon de rapports d'audit de la performance. Pour cette analyse approfondie, l'équipe des pairs a sélectionné huit rapports spéciaux parmi les 30 élaborés en 2010 et 2011. D'importants travaux ont été menés sur le terrain, à la Cour, afin d'évaluer la mesure dans laquelle les rapports apportent des informations objectives et pertinentes aux parties prenantes. Les méthodes employées pour recueillir des informations probantes comportaient:

- des entretiens avec des représentants de la Cour des comptes, à savoir le Président, les doyens des différentes chambres, un grand nombre



d'autres membres de la Cour, les directeurs des chambres, plusieurs équipes d'audit, des agents de la chambre responsable de la coordination, de l'évaluation, de l'assurance et du développement (Chambre CEAD), et d'autres agents de la Cour,

- des entretiens avec les parties prenantes, c'est-à-dire des membres du Parlement européen, y compris les rapporteurs de certains rapports spéciaux et le président de la commission du contrôle budgétaire (CONT),
- des entretiens avec de nombreux agents de diverses directions générales de la Commission (consultés spécialement, en tant qu'agents d'une entité auditée) et avec des représentants du Conseil,
- l'analyse des dossiers tenus par la Cour et une enquête par questionnaire visant à examiner 51 rapports spéciaux des années 2010 à 2012. L'objectif était de parvenir à une évaluation exhaustive des travaux d'audit de la performance de la Cour,
- une réunion d'un groupe de discussion composé des directeurs des quatre chambres, de l'un des directeurs de la Chambre CEAD et du directeur de la présidence (DOP). La discussion structurée a servi à rassembler davantage d'informations sur les pratiques et les procédures de la Cour en matière d'audit de la performance, en tenant compte de divers points de vue. Elle a permis de confirmer en grande partie les constatations de l'équipe des pairs ainsi que ses conclusions quant aux aspects à améliorer qu'elle a recensés.

## Mandat et statut de la Cour des comptes européenne

- 4 La Cour des comptes européenne est l'auditeur externe indépendant de l'Union européenne (UE). En vertu du traité sur l'Union européenne, la Cour est une institution de l'UE et elle a donc un statut similaire à celui du Parlement, du Conseil et de la Commission. L'article 287, paragraphe 2, du traité sur le fonc-

tionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Afin de respecter les dispositions du TFUE, la Cour des comptes s'est donné pour mission de contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'UE et de jouer le rôle de gardienne des intérêts financiers des citoyens de l'Union. Sa principale tâche consiste à contrôler les comptes de l'UE ainsi que l'exécution du budget de celle-ci. Elle vérifie si les comptes sont fiables (audit financier), si les recettes et les dépenses sont légales et régulières (audit de conformité) et si les fonds, programmes et services de l'UE ont été gérés de manière économique, efficiente et efficace (audit de la performance).

- 5 Outre son rapport annuel, la Cour des comptes publie des rapports spéciaux, qui présentent les résultats d'audits de conformité et d'audits de la performance sélectionnés, portant sur des domaines budgétaires ou des problèmes de gestion spécifiques.<sup>1</sup> De plus, elle rend des avis sur les projets de textes législatifs ayant une incidence sur la gestion financière et elle élabore des documents de prise de position.
- 6 La Cour réalise des audits pour évaluer les recettes et les dépenses de l'UE ainsi que l'exécution des programmes et les services fournis par les institutions de l'Union, les administrations des États membres et les bénéficiaires finals. C'est pourquoi elle doit être en mesure de communiquer avec les administrations et les bénéficiaires dans l'ensemble des langues de l'Union européenne.

## Organisation de la Cour des comptes européenne

- 7 La Cour opère sous la forme d'un collège constitué de ressortissants des différents États membres de l'UE (un membre par État). Les membres de la Cour exercent leurs fonctions en pleine indépendance et dans l'intérêt général de

---

<sup>1</sup> Ci-après, les rapports d'audit de la performance sont désignés par l'expression 'rapports spéciaux'.

l'Union européenne. En vertu de l'article 286, paragraphe 1, du TFUE, les États membres choisissent les membres de la Cour des comptes parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leur État respectif aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction. Les membres de la Cour doivent offrir toutes garanties d'indépendance. Ils sont nommés par le Conseil de l'UE, après consultation du Parlement européen.

- 8 En pratique, certains membres ont acquis leur expérience professionnelle au sein d'ISC, d'autres dans l'administration publique nationale, dans des organismes du secteur public, dans des entreprises du secteur privé, ou encore en tant qu'universitaires ou que membres du Parlement. Bien que tel ne soit pas l'objet de l'examen par les pairs, il convient de noter que, contrairement à ce qui se passe à la Cour de justice, aucune procédure n'a été mise en place afin de s'assurer que les membres désignés par les États membres possèdent les connaissances et l'expérience appropriées dans le domaine de l'audit, l'indépendance exigée et les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. Les membres apportent l'expérience qu'ils ont acquise dans leurs pays et leurs domaines professionnels respectifs. Ils sont nommés pour une période de six ans, et leur mandat est renouvelable (voir article 286, paragraphe 2, du TFUE).
- 9 En conséquence de ces dispositions, il est fréquent que des membres quittent la Cour et que de nouveaux membres entrent en fonction. Avec l'élargissement de l'UE, le nombre de membres de la Cour continue à augmenter. Chaque membre bénéficie du soutien d'un cabinet personnel comprenant plusieurs agents.
- 10 La Cour est composée de quatre chambres d'audit verticales et d'une chambre chargée de la coordination, de l'évaluation, de l'assurance et du développe-

ment (*Coordination, Evaluation, Assurance and Development*, CEAD). Les responsabilités respectives des quatre chambres d'audit verticales sont les suivantes:

- Chambre I: conservation et gestion des ressources naturelles;
- Chambre II: politiques structurelles, transports et énergie;
- Chambre III: actions extérieures;
- Chambre IV: recettes, recherche et politiques internes, et institutions et organes de l'Union européenne.

- 11 Dans leurs domaines de compétence respectifs, les chambres verticales adoptent les rapports spéciaux, prennent des décisions concernant des points de procédure fondamentaux et remplissent d'importantes fonctions de pilotage. Chaque chambre comprend au moins cinq membres de la Cour. Les membres bénéficient du soutien et des conseils de leurs cabinets respectifs. Au sein de chacune des chambres, un directeur coordonne les travaux d'audit et gère les ressources. Les directeurs ont de longs états de service à la Cour. Ils participent aux réunions des chambres et peuvent être consultés. Les audits sont réalisés par les auditeurs, originaires des divers États membres de l'UE, employés par la Cour. Les auditeurs qui participent aux audits de la performance de la Cour n'avaient pas tous une expérience préalable de ce type d'audit.



***INTRODUCTION***

***OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL***

***AUDIT DE LA PERFORMANCE***

***MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES  
À L'ISSUE DE L'EXAMEN PAR LES PAIRS DE 2008***

## **Observations d'ordre général**

### **Améliorations apportées**

- 12 Depuis le dernier examen par les pairs, effectué en 2008, la Cour a accompli des progrès notables. Elle a analysé les défis posés par le cadre institutionnel complexe de l'UE et elle a pris un certain nombre de mesures pour améliorer encore l'efficacité et l'efficience de ses audits ainsi que la qualité de ses rapports.

### **Le processus de suivi de l'examen par les pairs de 2008 a été mis en place**

- 13 La Cour a accueilli favorablement les recommandations formulées à l'issue du dernier examen par les pairs et elle a bien pris en considération le processus d'évolution. L'application systématique des recommandations a constitué un élément clé de sa stratégie générale pour les années 2009 – 2012, stratégie qui visait essentiellement à maximiser l'incidence globale des audits et à accroître l'efficience. Pour déterminer si les objectifs stratégiques et opérationnels étaient atteints, la Cour a mis en place un ensemble de dix indicateurs de performance clés (IPC), tout en appliquant la recommandation, formulée lors de l'examen par les pairs de 2008, d'assurer le suivi de ses IPC et d'en évaluer le caractère approprié. Un nouvel ensemble d'indicateurs a été défini pour la période stratégique 2013 – 2017.

### **Les normes d'audit ont été progressivement affinées**

- 14 Depuis l'examen par les pairs de 2008, la Cour a progressivement développé ses normes d'audit, ses manuels d'audit et ses lignes directrices en respectant d'abord les normes professionnelles internationales. Elle a en outre pris plusieurs

séries de mesures pour faciliter la mise en œuvre des normes, notamment en proposant à son personnel des formations à l'application de ces normes et en étendant son système de gestion de la qualité.

## Planification stratégique et détermination des grands axes des activités de la Cour

- 15 Dans sa stratégie pour la période 2013 – 2017, la Cour se donne pour objectif de maximiser la contribution qu'elle apporte, en tant qu'institution d'audit externe indépendante, au renforcement de l'obligation de rendre compte faite à l'UE. La Cour entend déterminer les risques pour les intérêts financiers des citoyens de l'Union, fournir une assurance indépendante sur la gestion financière de l'UE, des conseils aux décideurs sur la manière d'utiliser les fonds publics de même que des conclusions sur la performance en matière de dépenses et de services publics. Pour ce faire, elle a conçu un nouveau type de produit fondé sur les connaissances et l'expertise qu'elle a acquises: les 'analyses panoramiques'. Les deux analyses panoramiques prévues pour les deux premières années (2013 et 2014) de la nouvelle période sont respectivement centrées sur les dispositions en matière d'audit et d'obligation de rendre compte et sur les risques liés à la gestion financière de l'UE.
  
- 16 L'un des grands objectifs de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI) consiste à améliorer la vie des citoyens en renforçant et en promouvant la valeur et les avantages des ISC, comme l'INTOSAI l'a une fois de plus rappelé dans une résolution adoptée lors de son XX<sup>e</sup> congrès, en 2010. En intégrant cet objectif à sa stratégie, la Cour satisfait à un préalable indispensable pour être reconnue comme un acteur de poids au sein de la structure complexe des institutions européennes et pour apporter une valeur ajoutée grâce à ses travaux d'audit.

## Principaux aspects susceptibles d'être améliorés en ce qui concerne l'audit de la performance

- 17 Conformément au protocole d'accord, l'un des principaux objectifs de l'examen par les pairs a été d'évaluer les travaux d'audit de la performance réalisés par la Cour. D'après la norme internationale ISSAI 300, l'audit de la performance consiste à 'examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité et si des améliorations sont possibles'.<sup>2</sup> Toujours d'après cette norme, les audits de la performance visent à apporter de nouvelles informations et connaissances ou une valeur ajoutée en permettant de proposer 'une analyse plus étendue ou plus approfondie, ou encore de nouvelles perspectives' et de rendre les informations existantes plus accessibles aux différentes parties prenantes.
- 18 Dans le passé, la Cour a centré son activité sur les audits relatifs à la conformité et à la régularité, mais, dans la dernière décennie, davantage d'efforts ont été consacrés à la réalisation d'audits de la performance. Pour faciliter cette évolution, la Cour a élaboré des lignes directrices et des programmes de formation. Naturellement, développer la capacité nécessaire à des audits de la performance de haut niveau prend du temps, et l'équipe des pairs a observé que certains des audits de la performance examinés sont encore fortement influencés par la méthodologie de l'audit de conformité. Toutefois, la Cour s'efforce d'augmenter le nombre de projets d'audit de la performance. L'équipe des pairs estime que davantage d'efforts sont encore nécessaires pour permettre à la Cour d'établir durablement des capacités en matière d'audit de la performance, conformément à ses objectifs. Tout en re-

<sup>2</sup> Norme ISSAI 300, point 9.



connaissant les réels progrès généraux accomplis par la Cour des comptes, l'équipe des pairs a recensé des aspects qu'il est possible d'améliorer, auxquels la Cour devra peut-être prêter une attention particulière afin de gagner davantage en efficacité et en efficacie.

## **Gagner en efficacité et en efficacité dans les audits de la performance**

- 19 La durée moyenne des audits de la performance de la Cour est de deux ans, étude préliminaire comprise. La Cour reconnaît le problème et elle cherche des moyens d'accélérer les processus. En simplifiant la procédure, il serait possible de réduire de manière significative la durée des audits de la performance, ce qui permettrait de présenter les résultats d'audit de la Cour en temps plus opportun et d'accroître leur incidence. D'après l'équipe des pairs, il conviendrait également de délimiter plus clairement les domaines de compétence internes afin de rationaliser et d'accélérer la prise de décision.
  
- 20 En s'appuyant sur les informations recueillies lors de ses entretiens avec des agents de la Commission, l'équipe des pairs a remarqué que les recommandations de la Cour sont parfois vagues, observation confirmée par sa propre analyse. Lorsqu'elle formule des recommandations d'audit, la Cour pourrait se demander plus systématiquement si elles sont convaincantes et comment il est possible de les appliquer. L'équipe des pairs estime que la Cour apporterait une valeur ajoutée supplémentaire aux parties prenantes si elle mettait davantage l'accent sur l'analyse des causes des problèmes, des erreurs et des faiblesses, par exemple lorsque la performance est médiocre ou varie d'un État membre à l'autre.
  
- 21 L'acquisition d'une capacité cohérente et spécialisée revêt une importance stratégique pour permettre à la Cour de disposer d'une fonction d'audit de la performance durable et de haut niveau. L'équipe des pairs a pris acte des me-

sures que la Cour a adoptées pour atteindre cet objectif. Il est essentiel que la Cour passe à l'action afin de garantir que les auditeurs chargés d'un audit donné possèdent aussi bien la connaissance technique des domaines audités que les compétences méthodologiques nécessaires pour effectuer l'audit, quel qu'en soit l'objet, sans devoir partir de zéro. Une telle action pourrait être basée sur un partage de connaissances avec d'autres ISC et des institutions de recherche. Des efforts supplémentaires seraient également les bienvenus pour permettre aux membres de la Cour de parvenir à une conception commune, plus claire, de l'audit de la performance.

### **Clarifier les rôles et les responsabilités de la Cour vis-à-vis des entités auditées**

- 22 L'établissement de bonnes relations professionnelles avec les entités auditées est un facteur crucial pour assurer l'efficacité et l'efficience dans l'obtention des résultats d'audit de la performance. Conformément à ses propres règles et règlements internes ainsi qu'aux bonnes pratiques internationales, la Cour informe les entités auditées de l'objectif, des questions et des critères d'audit ainsi que de l'étendue de l'audit et de ses résultats. Du point de vue de l'équipe des pairs, cette approche transparente constitue une base solide pour des audits impartiaux.
- 23 Cependant, la mise en œuvre d'une telle approche risque de se faire aux dépens de l'indépendance des auditeurs. Pour préserver son propre rôle vis-à-vis des entités auditées, la Cour devrait continuer à leur présenter clairement le contenu, les critères et les résultats de ses audits, et à solliciter leurs commentaires. Même s'il est important d'être impartial et de tenir compte des arguments des entités auditées dans le rapport, il n'est pas nécessaire d'arriver à un consensus avec ces entités.

## Clarifier le rôle et le mandat de la Cour vis-à-vis des parties prenantes externes

- 24 L'équipe des pairs sait que la Cour a commencé de prendre davantage en considération le point de vue des parties prenantes, en particulier le Parlement européen et les citoyens, lorsqu'elle fixe les priorités pour ses travaux. Ceci ressort essentiellement de sa stratégie générale pour les années 2013 – 2017. La Cour recueille les points de vue des parties prenantes, notamment lors de la procédure de décharge. Toutefois, elle n'a pas été en mesure de montrer que les questions qui intéressent les parties prenantes ont été collectées et évaluées de façon structurée. Par conséquent, il est impossible d'avoir l'assurance que la Cour tient correctement compte du point de vue des parties prenantes dans son plan annuel.
- 25 Selon l'équipe des pairs, la Cour pourrait encore mieux atteindre son objectif stratégique relatif aux audits de la performance en faisant la lumière sur la façon dont elle répond aux besoins d'information des parties prenantes lorsqu'elle hiérarchise et définit ses thèmes d'audit, et lorsqu'elle présente ses résultats. En particulier, dans l'intérêt des citoyens européens, elle pourrait envisager de donner davantage de place aux principes d'efficience et d'économie, en plus du principe d'efficacité.
- 26 À l'époque de l'examen par les pairs, la Cour lançait une série d'initiatives visant à améliorer ses pratiques d'audit de la performance eu égard aux questions soulevées dans le rapport. La section suivante détaille les initiatives de la Cour ainsi que les constatations et les recommandations de l'équipe des pairs.

A modern office interior with a long hallway on the left featuring large windows and a glass-enclosed upper level on the right. The ceiling has recessed lighting. The text is overlaid in blue on the left side of the image.

***INTRODUCTION***

***OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL***

***AUDIT DE LA PERFORMANCE***

***MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES  
À L'ISSUE DE L'EXAMEN PAR LES PAIRS DE 2008***

An open-plan office area with a long wooden desk. A large, white, spherical light fixture hangs from the ceiling. Several people are seated at the desk, and a man in a suit is standing and talking to them. The background wall is dark wood.



## Audit de la performance

### Sélection et programmation des thèmes d'audit

#### Le programme de travail annuel

- 27 La Cour élabore un programme de travail annuel (PTA) qui englobe l'ensemble des tâches liées ou non à l'audit. Pour ce faire, elle s'appuie désormais sur les lignes directrices consolidées en matière de programmation des travaux de la Cour (*Consolidated Guidelines for Programming the Court's Work*) de juillet 2012.
- 28 La planification des travaux d'audit est caractérisée par une approche ascendante conçue pour permettre de recenser des thèmes d'audit potentiels, et par le principe d'indépendance des activités de planification des différentes chambres de la Cour. En vertu de ces règles, les auditeurs des quatre chambres verticales constituent un catalogue de tâches d'audit potentielles sous la supervision de leurs directeurs respectifs. Les propositions d'audit sont évaluées selon quatre critères – le risque, l'importance relative, la pertinence et la couverture – et elles sont ensuite classées selon trois niveaux de priorité: faible, moyen et élevé.
- 29 Si les chambres ont connaissance de demandes d'audit ou de questions d'intérêt majeur, en particulier pour le Parlement européen, ces questions sont prises en considération dans le catalogue de tâches potentielles; néanmoins, elles ne sont pas recueillies de façon structurée et elles ne reçoivent pas un traitement préférentiel.
- 30 Les membres affectés à chaque chambre se concertent afin de déterminer lequel d'entre eux jouera le rôle de membre rapporteur pour chacune des

tâches d'audit figurant dans le catalogue. Ils ne sont pas liés par les priorités fixées précédemment. La chambre sélectionne ensuite les thèmes d'audit à intégrer dans son PTA. La direction de la présidence réunit les PTA des différentes chambres pour constituer le programme de travail annuel consolidé de la Cour. Celui-ci est d'abord adopté par le comité administratif, puis par le collège des membres de la Cour des comptes.

- 31 Dans sa stratégie pour 2013 – 2017, la Cour a intégré l'objectif d'optimiser sa contribution à l'obligation de rendre compte dans l'UE, et elle a décidé d'adapter ses tâches d'audit en conséquence. Ceci lui a fait prendre conscience du fait que, dans son système actuel, la programmation des travaux dépend avant tout de la fixation des priorités et du recensement des thèmes au niveau des chambres, si bien qu'il est difficile de tenir compte des priorités de la Cour dans son ensemble, de modifier fortement les PTA des chambres en cours d'année d'audit et de réagir de la manière appropriée aux questions prioritaires qui surgissent de manière imprévue.
- 32 Par conséquent, la Cour a l'intention de modifier sa procédure de programmation en associant une approche descendante, au niveau de l'institution, à son approche ascendante consistant à réunir les premiers projets de catalogue de tâches d'audit potentielles. Les chambres élaboreront des propositions d'audit appropriées en se fondant sur les priorités d'audit déterminées et définies en amont par le collège. Cette liste de priorités à l'échelle de la Cour doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle et être également plus facile à adapter aux priorités des parties prenantes. Dans un premier temps, un examen des politiques et des risques dans l'ensemble des chambres devra être effectué. Cet examen permettra au collège d'établir des priorités et des propositions de tâches à attribuer aux chambres, ainsi qu'une estimation des ressources nécessaires. Par la suite, les chambres modifieront leurs PTA respectifs afin de les aligner sur les orientations données par le collège.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ce passage est fondé sur des informations communiquées par la Cour selon lesquelles le nouveau système de programmation a été adopté. À la fin de nos travaux sur le terrain, cette question était toujours à l'étude et aucune décision n'avait encore été prise à la Cour .

- 33 *L'équipe des pairs estime que l'approche ascendante et la sélection interne par les chambres permettent à la Cour de disposer, à l'issue de son processus de sélection, d'un PTA qui s'appuie sur le 'métier' des auditeurs. Les thèmes d'audit potentiels sont évalués en fonction de critères appropriés et reconnus.*
- 34 *Cependant, l'équipe des pairs partage l'opinion de la Cour, selon laquelle le système actuel ne permet pas de tenir suffisamment compte des objectifs généraux de l'institution. Aux yeux des pairs, il est à craindre que des questions primordiales ne soient pas prises en considération de la manière appropriée dans la programmation des travaux. L'équipe invite la Cour à exiger que les domaines et les thèmes d'audit spécifiques à traiter soient alignés sur les priorités définies au plus haut niveau.*
- 35 *Lors de la révision de sa procédure de programmation des travaux, la Cour pourrait envisager de traiter plus exhaustivement les risques et les défis liés à l'activité de l'Union tels qu'ils sont perçus par les parties prenantes ou par la communauté de l'UE. L'équipe des pairs lui recommande de renforcer ses réseaux professionnels afin d'approfondir sa connaissance et son intelligence des points de vue et des besoins des parties prenantes. Cela l'aidera à concevoir des plans stratégiques, sans pour autant porter atteinte à son indépendance. Il serait peut-être souhaitable que la Cour élabore des règles claires et concises concernant la manière de recenser les intérêts des parties prenantes et d'y répondre. De l'avis de l'équipe des pairs, il importe que l'institution accorde davantage d'attention aux demandes d'audit du Parlement européen et leur réserve un traitement préférentiel chaque fois que cela est raisonnable.*
- 36 *Toutefois, la Cour pourrait envisager de tenir compte du fait que, pour concrétiser ses objectifs stratégiques, il est parfois nécessaire de s'écarter rapidement*



*d'un programme adopté. Selon l'équipe des pairs, un certain nombre de questions imprévues et importantes du point de vue du risque et de la pertinence pourraient surgir et requérir l'attention et une réponse rapide de la part de la Cour. Il en va de même en ce qui concerne les demandes d'audit soumises par les parties prenantes. L'équipe des pairs recommande à la Cour de s'assurer que, lorsqu'elle pense avoir besoin de flexibilité, elle est capable de programmer et de mener les activités d'audit appropriées.*

## Thèmes d'audit et objet principal des audits

- 37 L'équipe des pairs a analysé les thèmes et les objets principaux des rapports spéciaux publiés entre 2008 et 2012. La Cour s'est forgé de solides compétences en matière d'audit des fonctions de gestion et de contrôle. Ce faisant, elle a souvent fait porter ses efforts sur les *programmes* de l'UE, et n'a que rarement contrôlé la gestion des *institutions* de l'Union, en s'intéressant par exemple aux procédures de marchés publics, aux structures organisationnelles, à la gestion des infrastructures et à la gestion des ressources humaines. Lors de l'audit des programmes de l'UE, la Cour a essentiellement mis l'accent sur la conformité et, dans une certaine mesure, sur l'efficacité, mais plus rarement sur l'économie et l'efficience.
- 38 Au cours de ses audits, la Cour effectue généralement des travaux sur le terrain dans plusieurs États membres. D'après les lignes directrices internes, l'échantillon d'États visité devrait être sélectionné de manière à être représentatif. L'équipe des pairs n'a trouvé aucun échantillon couvrant *l'ensemble* des États membres concernés par le programme audité. Il a également été très rare que des travaux sur le terrain ne soient effectués que dans *un seul* État membre.

Malgré les efforts de la Cour pour garantir que l'échantillonnage des États membres est justifié et approprié, les parties prenantes ont souvent émis des doutes concernant cet échantillonnage. Certaines ont déclaré souhaiter que des visites d'audit soient effectuées dans davantage d'États membres ou même dans la totalité de ceux-ci, tandis que d'autres considéraient qu'il serait plus approprié de se limiter à un ou à quelques États membres. En outre, les entretiens avec les agents de la Cour ont permis de conclure que le choix des États membres dépend souvent des compétences linguistiques existant au sein de l'institution.

- 39 *L'équipe des pairs suggère que la Cour mette davantage l'accent sur ce que l'INTOSAI appelle des 'audits de la performance axés sur les problèmes', et qu'elle étudie de plus près les causes et les conséquences des problèmes afin de les prendre pour base de ses recommandations. Cela permettrait d'obtenir une palette diversifiée d'audits portant sur l'efficacité, l'efficience et l'économie des programmes de l'UE, ainsi que sur la gestion financière des institutions de l'Union. Pour recenser des thèmes appropriés, la Cour pourrait exploiter davantage les constatations issues de la déclaration d'assurance.*
- 40 *Compte tenu de l'environnement dans lequel opère la Cour, l'échantillonnage des États membres à contrôler lors des audits constitue un réel défi. Cependant, les questions de représentativité et de compétences linguistiques ne devraient pas prendre le pas sur toutes les autres considérations. Pour certains audits, il pourrait être avantageux de couvrir l'ensemble des États membres concernés, alors que dans d'autres cas, il pourrait s'avérer utile ou même nécessaire de limiter les travaux sur le terrain à un seul État membre. En tout état de cause, l'échantillonnage devrait être documenté pour mettre en lumière ses raisons sous-jacentes.*

## Conduite des tâches d'audit

### Cadre réglementaire

41 La Cour a organisé l'ensemble de ses activités d'audit de la performance dans les moindres détails au moyen de manuels et de lignes directrices. Le manuel d'audit est formulé de manière à respecter strictement les normes ISSAI. Son cadre pratique, centré sur les aspects techniques de la préparation des audits et du processus d'audit, peut être considéré comme particulièrement utile aux nouveaux auditeurs.

42 Le cadre réglementaire détaillé prévoit qu'un audit comprenne les étapes suivantes. Préparation et programmation de l'audit:

- étude préliminaire;
- analyse de thèmes;
- plan d'enquête.

Collecte d'informations probantes et établissement des rapports:

- relevé(s) de constatations préliminaires;
- formulation de conclusions;
- projet de rapport;
- procédure contradictoire.

43 Le manuel d'audit de la performance<sup>4</sup> gouverne également la relation entre la Cour et la Commission. Il prévoit que les auditeurs contactent la Commission le plus tôt possible et qu'ils fassent ressortir l'ensemble des aspects clés de l'audit tels que les questions et les critères d'audit à toutes les étapes du processus, en respectant une approche 'sans surprise'. En pratique, cette ap-

---

<sup>4</sup> Section 2.4.8 .

proche permet de réduire les divergences d'opinion lors de l'audit et d'établir un consensus chaque fois que cela est possible.

## Durée des audits

- 44 La première étape des travaux préparatoires à l'audit consiste à réaliser une étude préliminaire. Celle-ci dure en moyenne quatre mois, avec de fortes variations selon les audits et les chambres. Ensuite, les auditeurs établissent le plan d'enquête, qui décrit en détail la durée, le calendrier des visites d'audit, les délais de soumission et les ressources nécessaires à l'audit de la performance. La période entre l'étude préliminaire et l'approbation du plan d'enquête est variable, allant de quelques jours à cinq mois et, dans des cas isolés, encore bien davantage.
- 45 La durée d'un audit est définie comme la période entre l'approbation du plan d'enquête par la chambre et la publication d'un rapport spécial. La période qui précède l'approbation du plan d'enquête par la chambre n'est pas prise en considération dans les statistiques de la Cour concernant la durée des audits. D'après le manuel d'audit de la performance, les audits ne devraient pas durer plus de 18 mois. L'examen a montré que, entre 2010 et 2012, leur durée moyenne a diminué de 3,8 mois pour s'établir à 21,1 mois. Ainsi, même en 2012, elle dépassait la valeur cible définie dans le manuel d'audit de la performance. En outre, toutes les chambres dépassaient de manière significative le délai qu'elles avaient elles-mêmes fixé pour les audits.
- 46 La Cour a déjà reconnu que la durée de ses audits constitue un problème. Du fait de celle-ci, les constatations d'audit risquent d'être dépassées au moment de la publication et de ne pas produire leur plein effet. Début 2013, la Cour a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions pour rationaliser les processus d'audit et d'établissement de rapports.<sup>5</sup> L'équipe des pairs

<sup>5</sup> À l'issue de la collecte des informations exploitées pour produire le présent rapport, ces questions étaient toujours à l'étude.

a également dégagé des possibilités d'amélioration dans ce domaine. Des propositions spécifiques en la matière sont intégrées dans ses commentaires sur les différentes étapes de la procédure.

## Étude préliminaire et plan d'enquête

- 47 D'après le manuel d'audit de la performance, l'étude préliminaire et le plan d'enquête ont des finalités différentes. L'étude préliminaire vise à permettre au membre responsable ou à la chambre d'audit d'évaluer si l'audit est réaliste, réalisable et susceptible d'être utile, et, dans l'affirmative, à servir de base à la planification détaillée de l'audit dans le plan d'enquête.
- 48 En vertu du manuel d'audit, les auditeurs contactent la Commission, c'est-à-dire l'entité auditée, lors de l'étude, et parfois même avant l'envoi de la lettre officielle annonçant l'étude préliminaire. Les critères, les questions et la méthodologie étant toujours à élaborer à ce stade, le principal objectif de cette prise de contact est d'obtenir davantage d'informations générales sur le thème de l'audit. Du point de vue des agents concernés à la Commission, cela entraîne souvent d'interminables échanges et beaucoup de travail afin de transmettre des connaissances. Les agents de la Commission ayant participé aux entretiens indiquent qu'ils profitent de cette étape pour essayer d'influencer le déroulement de l'audit, en particulier la sélection des États membres à y inclure.
- 49 Le plan d'enquête détaille les aspects clés de l'audit. En particulier, la question d'audit centrale, souvent reprise dans le titre de l'audit, est formulée et subdivisée en une pyramide de questions à quatre niveaux ou plus. Les lignes directrices indiquent que, pour être ciblées et claires, les questions doivent être formulées sous une forme appelant une réponse par oui ou par non. Un grand

nombre de personnes ayant participé aux entretiens trouvent que la question d'audit centrale est souvent trop vaste, ce qui peut mener à des recommandations de caractère relativement général. Cette étape comporte également l'élaboration d'un plan détaillé indiquant quelles informations probantes sont nécessaires et où l'équipe d'audit est susceptible de les obtenir.

50 Il est difficile de différencier fondamentalement par leur contenu les éléments produits aux deux premières phases, c'est-à-dire l'étude préliminaire et le plan d'enquête. Après plusieurs mois de travaux préparatoires, deux documents qui font partiellement double emploi sont rédigés. L'audit débute ensuite.

51 *La Cour prépare ses audits de la performance de manière minutieuse et approfondie, en utilisant beaucoup de ressources. À cet effet, le manuel d'audit de la performance fournit de précieuses orientations aux auditeurs. L'équipe des pairs souhaite encourager la Cour à envisager de réorganiser les travaux préparatoires afin de rendre les procédures plus rapides et plus efficaces. Un premier pas sur cette voie pourrait consister à abandonner l'étude préliminaire séparée, d'abord parce que, comme cela a été indiqué précédemment, elle fait double emploi avec le plan d'enquête, ensuite parce que la faisabilité et l'intérêt potentiel d'un audit figurant dans le PTA ne devraient plus être à démontrer. Toutes les informations clés ainsi que les détails sur l'étendue et les étapes exactes de l'audit pourraient être intégrés dans le plan d'enquête.*

*D'après l'équipe des pairs, le fait, lors d'un audit, de dialoguer ouvertement avec les entités auditées dès les premières phases des travaux constitue une bonne pratique. Toutefois, les décisions relatives à la conception et aux objectifs de l'audit sont du ressort exclusif de la Cour.*

- 52 *Selon l'équipe des pairs et la norme ISSAI applicable, 'l'audit de la performance est une activité reposant sur la connaissance, dont la qualité des travaux est de première importance et qui, en raison de ses caractéristiques particulières, requiert des compétences spéciales. Il s'agit d'une discipline d'investigation qui demande souplesse, imagination et facultés d'analyse. En fait, des procédures, méthodes et normes excessivement détaillées pourraient compromettre l'efficacité de l'audit de la performance.<sup>6</sup> Ceci est une question fondamentale que la Cour pourrait envisager de traiter.*
- 53 *À la lumière de ce qui précède, l'équipe des pairs se demande si la préparation détaillée des audits telle qu'elle est assurée à la Cour est la meilleure façon d'organiser un audit de la performance en toutes circonstances. La pyramide de questions est une technique de planification couramment utilisée. Cependant, les pairs pensent que le fait de recourir fréquemment à une seule et même technique comporte des risques et ils appellent donc la Cour à davantage de sélectivité en ce qui concerne le modèle de planification à utiliser. Bien que les objectifs d'audit puissent être formulés sous la forme d'une hiérarchie de questions d'audit, la norme ISSAI 300 indique que les auditeurs peuvent également choisir de fixer plusieurs objectifs d'audit, qui ne doivent pas toujours être décomposés en sous-questions.<sup>7</sup> L'équipe des pairs estime également que, pour favoriser la créativité et la flexibilité, il est essentiel d'éviter d'établir des plans d'audit de la performance trop élaborés. En somme, les travaux préparatoires à un projet d'audit de la performance ne sont pas très différents de ceux d'un audit de conformité. Il semble que certains rapports spéciaux donnent beaucoup de place aux questions de conformité au lieu de mesurer l'incidence des initiatives ou des décisions administratives sous l'angle de la performance.*

---

<sup>6</sup> Annexe à la norme ISSAI 3100, point 3.4.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Norme ISSAI 300, point 25.

54 *De plus, la Cour pourrait peut-être faire en sorte que les unités d'audit, au sein des chambres, puissent se doter, dans leurs domaines respectifs, d'une base de connaissances appropriée pour leur permettre d'appréhender les éléments fondamentaux qui constitueront le point de départ de leurs travaux d'audit sans l'aide de la Commission, qui est l'entité auditée. La Cour a élaboré des programmes de formation assez complets et propose des forums pour les exercices de partage des connaissances. Aux yeux des pairs, il serait possible d'utiliser ces instruments de façon plus efficace et plus systématique. Les connaissances manquantes, s'il en reste, peuvent être acquises pendant les travaux d'audit.*

## Relevé de constatations préliminaires

55 Le manuel d'audit de la performance prévoit que les auditeurs rédigent un relevé de constatations préliminaires par mission ou par série de missions d'audit et qu'ils le soumettent à l'entité auditée. Ceci signifie que le relevé de constatations préliminaires sert à clarifier les informations sous-jacentes. D'après le manuel d'audit de la performance, seuls les faits qui ont été précédemment communiqués dans un relevé de constatations préliminaires doivent figurer dans le projet de rapport spécial et sont donc soumis à la procédure contradictoire.

56 Le nombre et la longueur des relevés de constatations préliminaires varient fortement. Selon l'audit ou la chambre, les relevés peuvent comporter jusqu'à 200 pages. Leur contenu n'est pas toujours limité à la présentation des faits; certains comprennent déjà des conclusions ou des recommandations. Dans certains cas, l'équipe des pairs a observé que les réponses de la Commission et des autorités des États membres étaient reçues après un long délai, retardant ainsi l'achèvement de l'audit.



- 57 Sur la question de savoir en quoi les relevés de constatations préliminaires sont importants et à quoi ils servent, les différentes parties impliquées étaient d'opinions divergentes. Les auditeurs ont affirmé qu'il est nécessaire de documenter les faits de manière détaillée dans des relevés de constatations préliminaires. Ils ont fait valoir que, en vertu du manuel d'audit, seules les constatations précédemment communiquées à la Commission doivent figurer dans le projet de rapport. Ils ont également signalé que le management ne prend une décision concernant le contenu exact du rapport qu'à une étape ultérieure. Du point de vue du management, les relevés de constatations préliminaires servent avant tout à satisfaire le besoin des auditeurs de 'jouer la carte de la sécurité' en documentant les travaux effectués, et ils en sont d'autant plus longs.
- 58 L'équipe des pairs a observé que, s'agissant des États membres, les relevés de constatations préliminaires ont été utilisés pour transmettre les informations pertinentes, en espérant que l'État membre remédierait aux insuffisances recensées. Dans certains cas, ils ont également servi à communiquer les constatations à la Commission en prévision d'un rapport spécial qui devait être publié à une date beaucoup plus tardive. Certains des agents ayant participé aux entretiens envisageaient de faire de l'intégration de recommandations dans les relevés de constatations préliminaires une procédure standard, tandis que d'autres proposaient d'incorporer des dispositions régissant cette procédure dans le règlement financier.
- 59 *L'usage abondant des relevés de constatations préliminaires reflète le sérieux et la transparence dont la Cour fait preuve pour accomplir ses missions. La Cour et la Commission consacrent beaucoup de temps et de ressources à la rédaction, aux commentaires et à l'analyse des relevés de constatations préliminaires. Du point de vue de l'équipe des pairs, cela ralentit considérablement le processus d'audit. C'est pourquoi la Cour pourrait peut-être envisager de réexaminer la*

*fonction ainsi que l'utilisation des relevés de constatations préliminaires et décider de revoir leur conception.*

- 60 *D'après l'équipe des pairs, utiliser les relevés de constatations préliminaires de manière plus sélective à l'avenir pourrait contribuer à accélérer sensiblement le processus. S'agissant des audits dans des domaines non concernés par la gestion partagée,<sup>8</sup> l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice du droit de réponse lors de la procédure contradictoire pourraient être communiquées à la Commission dans le projet de rapport. Avant ce stade, il est prématuré de vouloir déterminer quels faits sont pertinents.*
- 61 *Les normes et pratiques reconnues ne s'opposent en rien au fait de n'examiner les constatations d'audit avec l'entité auditée qu'à une seule étape de la procédure. Ceci permettrait, selon l'équipe des pairs, d'économiser beaucoup de temps et de ressources consacrés à rédiger et à commenter les relevés de constatations préliminaires, sans toutefois renoncer à clarifier les éléments clés, ce que les pairs jugent également nécessaire.*
- 62 *Par ailleurs, l'équipe des pairs est bien consciente que les relevés de constatations préliminaires adressés aux autorités des États membres sont susceptibles de servir d'autres objectifs. Ainsi, ils peuvent s'avérer particulièrement utiles pour clarifier les faits ou pour faire part des principales constatations et de suggestions. Pour rationaliser la procédure dans ces cas aussi, la Cour pourrait se poser la question de savoir si l'insertion d'un commentaire donné dans un relevé de constatations préliminaires est réellement indispensable à la poursuite des travaux d'audit. En outre, les pairs estiment que, dans les relevés de constatations préliminaires, il serait préférable de s'en tenir à la présentation des faits.*

---

<sup>8</sup> On parle de «gestion partagée» lorsque l'exécution du budget est déléguée aux États membres.

- 63 *Les modifications proposées pourraient contribuer à accélérer sensiblement le processus d'audit et permettre d'évaluer de manière fiable la durée des audits. La Cour pourrait publier ses rapports plus tôt et, ainsi, concourir plus efficacement aux débats sur les politiques et sur les questions administratives.*
- 64 *Enfin, l'équipe des pairs doute qu'il soit approprié d'utiliser les relevés de constatations préliminaires en interne en tant que justificatif des travaux d'audit effectués.*

## Projet de rapport

- 65 Lors de l'audit proprement dit, le chef d'équipe doit déjà élaborer une ébauche de rapport 'fondée sur les questions d'audit'.<sup>9</sup> Cette ébauche doit présenter les principales constatations d'audit ainsi que les conclusions d'audit provisoires. Après un exercice de formulation de conclusions, l'ébauche de rapport est retravaillée pour devenir un canevas plus élaboré. D'après le manuel d'audit de la performance de la Cour, le chef d'équipe doit faire approuver ce canevas par le chef d'unité, le directeur et le membre rapporteur, après quoi des 'observations préliminaires' sont élaborées. Le chef d'unité, le directeur et le membre rapporteur révisent le projet d'observations préliminaires.
- 66 En règle générale, les cabinets des membres rapporteurs sont également impliqués dans l'élaboration et/ou la révision des projets de rapports. Avant d'être soumis pour première approbation, le projet de rapport de la chambre fait l'objet d'une auto-évaluation au moyen d'une liste de vérification. L'évaluation est d'abord effectuée par l'équipe d'audit ou le chef d'unité, puis par la personne chargée de la revue de contrôle qualité des missions. En outre, le membre responsable au sein de la Chambre CEAD transmet son évaluation du projet de rapport au membre rapporteur.

---

<sup>9</sup> Manuel d'audit de la performance, section 5.3.2.

- 67 Un grand nombre de personnes ayant participé aux entretiens à la Cour estiment que le grand nombre d'intervenants internes impliqués et de discussions empêche une prise de décision rapide en ce qui concerne le rapport. Plusieurs d'entre elles ont également signalé que le fait de s'attendre à un grand nombre de modifications préconisées par différentes personnes contrariait les efforts des auditeurs pour élaborer des produits de qualité élevée.
- 68 *L'équipe des pairs suggère de réduire le nombre d'intervenants impliqués dans la révision des projets de rapports et de délimiter clairement leurs responsabilités respectives. Ceci pourrait contribuer à accélérer sensiblement le processus d'audit en évitant la multiplication inutile des discussions. En outre, ceci permettrait à la fois de renforcer la motivation des auditeurs en ce qui concerne le rapport et d'améliorer la qualité.*

### **Procédure contradictoire**

- 69 Selon les normes admises, les principes de transparence et d'équité exigent que, comme lors de la procédure contradictoire, l'entité auditée ait l'occasion de formuler des observations sur les constatations de l'ISC avant l'achèvement de l'audit. De même, l'article 163 du règlement financier dispose que 'la Cour des comptes communique à l'institution concernée toute observation qui lui paraît de nature à devoir figurer dans un rapport spécial'.
- 70 Il est entendu que le management de la Cour défend une idée assez large de la procédure contradictoire. De ce point de vue, pour être pleinement efficace, le processus doit commencer lors de la planification de l'audit, au lieu d'être limité à la durée de deux mois et demi prévue par le règlement financier. Par conséquent, la Cour a tendance, en pratique, à régler tous les points litigieux avant la

réunion contradictoire officielle finale, à la satisfaction mutuelle des deux parties.

- 71 En fait, la Cour transmet le projet de rapport adopté par la chambre à l'entité auditée, pour commentaires, en respectant le délai applicable de deux mois et demi. Parallèlement, elle fixe une date pour la réunion contradictoire. Les réponses de la Commission doivent être reçues cinq jours avant celle-ci. Normalement, la réunion contradictoire fait l'objet d'une longue préparation lors de réunions préalables. Conformément aux pratiques établies (voir point 71), les efforts pour communiquer, commenter et coordonner au stade du relevé de constatations préliminaires contribuent déjà à régler les éventuelles divergences d'opinion.
- 72 Les réponses de la Commission sont souvent très détaillées et peuvent même être plus longues que le rapport spécial. Elles couvrent les recommandations, la substance, les conclusions et parfois même l'introduction, la méthodologie ou la synthèse. Dans certains cas, les agents de la Commission ont argué que ces parties contenaient parfois des éléments d'évaluation.
- 73 Lors de la réunion contradictoire, les parties tentent d'obtenir un accord final sur la formulation du rapport et des réponses, et elles s'emploient à finaliser le rapport spécial. D'après de nombreux agents ayant participé aux entretiens, tant la Cour que la Commission déploient souvent des efforts considérables pour éviter tout désaccord.
- 74 *De l'avis de l'équipe des pairs, la politique 'sans surprise' de la Cour constitue une base solide pour conduire des audits justifiés. Cependant, eu égard aux enseignements qu'ils ont eux-mêmes tirés de la réalisation d'audits, les pairs chargés de l'examen pensent que la Cour risque d'aller trop loin dans la recherche d'un consensus avec l'entité auditée et que cela pourrait inciter la Com-*

*mission à tenter d'influer sur différents aspects de l'audit. Ils estiment qu'une telle approche pourrait porter atteinte à l'indépendance de l'auditeur, non pas du point de vue juridique, mais dans les faits. À leurs yeux, le fait d'obtenir la satisfaction mutuelle de l'auditeur et de l'entité auditée ne devrait pas être défini comme un objectif de la procédure contradictoire.*

- 75 *Selon l'équipe des pairs, la procédure vise plus exactement à relever des inexactitudes dans les constatations, les conclusions et les recommandations avant d'achever les travaux d'audit, afin de les prendre en considération et éventuellement de les corriger lors de l'élaboration du rapport final. De son point de vue, il importe que la Cour fasse en sorte que la Commission, c'est-à-dire l'entité auditée, ne soit pas impliquée dans la rédaction du rapport et ne puisse pas exercer d'influence sur la formulation de ce dernier en noyant la Cour sous les réponses et les arguments. En fin de compte, la Cour doit être la seule à décider de ce qui est affirmé dans ses documents finals.*
- 76 *Pour accélérer le processus, l'équipe des pairs suggère de réduire la procédure contradictoire à ses éléments essentiels. Une procédure plus efficace et simplifiée est nécessaire. Bien sûr, il est important de débattre des questions essentielles, mais cela ne signifie pas que tous les points doivent être discutés en détail.*

## **Établissement des rapports et communication des résultats**

### **Établissement des rapports**

- 77 La Cour présente les résultats de ses audits de la performance à ses parties prenantes sous la forme de rapports spéciaux. Elle présente ces rapports à la Commission, au Parlement européen et au Conseil, et en outre elle les publie. La majorité des parties prenantes considèrent que les rapports spéciaux consti-

tuent un outil précieux pour fournir des informations sur les questions de performance. Elles ont affirmé que ces rapports s'avéraient utiles lors des débats liés à la procédure de décharge et qu'ils comportaient des suggestions pour la conception de programmes et de procédures par les institutions compétentes concernées. Cette évaluation globale favorable se reflète également dans l'appréciation généralement positive portée sur les rapports par les experts externes qui évaluent les travaux de la Cour.

- 78 S'agissant de la qualité des informations apportées par les différents rapports spéciaux, il existe des divergences d'opinion entre les interlocuteurs externes et internes. L'un des aspects épinglés est celui de la formulation et du style des rapports. Dans ce contexte, la Cour a élaboré une 'Aide à la rédaction de rapports' exhaustive et pratique, qui n'est toutefois pas utilisée de façon systématique. Lors des entretiens, les parties prenantes ont fait observer que les rapports n'étaient pas toujours faciles à lire et qu'ils contenaient souvent trop de termes techniques. Bien que la Cour illustre les constatations présentées dans ses rapports à l'aide d'exemples pris dans les États membres, le texte n'indique pas clairement quel organisme, dans le système européen complexe, est responsable des faiblesses signalées dans les rapports d'audit.
- 79 De plus, un grand nombre d'interlocuteurs tant internes qu'extérieurs à la Cour ont critiqué la qualité des recommandations. D'après eux, celles-ci sont souvent quelque peu ambiguës, fondées sur une analyse insuffisante, et n'indiquent pas clairement ce que la Cour attend exactement de l'entité auditée. L'analyse des rapports spéciaux sélectionnés par l'équipe des pairs corrobore cette appréciation.
- 80 Les parties prenantes externes, lors de leurs entretiens avec l'équipe des pairs, ont particulièrement insisté sur la question du calendrier des rapports. Les représentants du Parlement européen ont souligné que certains rapports

n'avaient été reçus qu'après la clôture des débats parlementaires sur les questions abordées dans ces rapports spéciaux et qu'il n'avait dès lors pas été possible d'exploiter efficacement les résultats des audits en cause.

- 81 En outre, une analyse des rapports spéciaux montre que, dans certains cas, les principales recommandations avaient déjà été appliquées par la Commission après la présentation du rapport de la Cour. Par conséquent, les parties prenantes ont fréquemment affirmé que les recommandations étaient 'prévisibles' ou même 'dépassées'.
- 82 Dans ses rapports spéciaux, la Cour inclut généralement l'intégralité des réponses de la Commission après ses propres constatations, conclusions et recommandations. Elle ne profite pas de l'occasion qui lui est offerte d'analyser, d'apprécier et d'évaluer ces réponses au regard de ses constatations pour formuler une réplique finale, si bien que, pour les parties prenantes, il n'est pas possible de connaître l'appréciation finale de la Cour.
- 83 *Les rapports spéciaux de la Cour abordent de manière équitable et objective les questions qui présentent de l'importance pour les parties prenantes. Cependant, ils ne sont pas toujours simples et clairs. L'équipe des pairs recommande à la Cour de chercher des moyens de rendre ses rapports plus clairs et plus faciles à comprendre. Pour ce faire, la Cour pourrait envisager de mettre en place un processus centralisé d'assurance de la qualité rédactionnelle des rapports.*
- 84 *Toutes les sources consultées affirment que les délais de publication des rapports constituent une faiblesse du système actuel, ce dont la Cour est consciente. Pour accroître l'incidence de ses rapports spéciaux, les pairs lui conseillent de revoir ces délais. Ils lui proposent d'étudier plusieurs moyens d'y parvenir. Par exemple, la Cour pourrait raccourcir de manière significative la durée générale*



*des audits, ce qui simplifierait leur programmation, et les mener à bien dans les délais impartis. Elle pourrait également tenir compte du calendrier de ses parties prenantes dès la sélection et la planification des thèmes d'audit, ce qui pourrait l'amener à juger nécessaire de réaliser au plus vite des audits ne figurant pas dans le PTA.*

- 85 *L'équipe des pairs lui recommande de toujours terminer les rapports spéciaux par une réplique finale afin de bien montrer sa position face aux réponses de l'entité auditée.*
- 86 *Dans certains cas, les recommandations devraient être plus claires et bien répondre aux préoccupations des différentes parties prenantes. Le Parlement européen s'intéresse avant tout à l'analyse globale des politiques mises en œuvre par l'UE, et plus particulièrement aux réalisations escomptées ainsi qu'à l'efficacité des programmes, des procédures et des outils de gestion de l'UE. Quant à la Commission, ses principales responsabilités concernent ces outils et procédures, et la façon de les améliorer.*
- 87 *En conséquence, la Cour pourrait envisager d'établir une distinction plus claire entre différents types de recommandations:*
- a) des recommandations techniques détaillées, à appliquer par les services de la Commission,*
  - b) des orientations générales concernant les politiques ou la gestion au plus haut niveau, qui nécessitent une action politique de la part des instances de l'UE.*
- 88 *En outre, l'équipe des pairs recommande à la Cour d'informer les autorités des États membres des faiblesses et des meilleures pratiques. Les pairs estiment que*

*la Cour pourrait accroître l'incidence de ses recommandations en faisant connaître de manière plus systématique les meilleures pratiques dans les pays de l'UE et, le cas échéant, en désignant les responsables des pratiques non satisfaisantes.*

## Communication

- 89 La Cour transmet périodiquement ses rapports spéciaux à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (CONT) et parfois aussi aux commissions spécialisées. Dans le contexte de la procédure de décharge à donner à la Commission, la CONT débat du rapport annuel et des rapports spéciaux de la Cour. Ses commentaires sur les rapports spéciaux sont incorporés dans les documents parlementaires consacrés à la décharge, sous le titre 'Rapport relatif aux rapports spéciaux de la Cour des comptes dans le cadre de la décharge à la Commission pour l'exercice 20XX'. Au cours des débats, la CONT peut demander à la Commission de formuler des commentaires supplémentaires sur le rapport.
- 90 Il incombe aux membres rapporteurs de la Cour, responsables des différents rapports spéciaux, de préparer et de suivre les débats de la CONT sur leurs rapports. Ils doivent notamment prendre contact avec le rapporteur désigné par la CONT pour fournir des informations sur le rapport spécial lors des débats. La Cour n'a pas établi de stratégie cohérente écrite quant au moment et aux modalités de cette prise de contact, de sorte qu'en pratique, il n'y a pas d'approche unique.
- 91 *Les rapports de la Cour suscitent un vif intérêt après les débats du Parlement européen à leur sujet. L'équipe des pairs pense que, si la Cour parvient à émettre en temps opportun des recommandations spécifiques et utiles pour alimenter les débats parlementaires et qu'elle fait en sorte d'établir un bon contact direct avec*

*les commissions spécialisées du Parlement européen, l'incidence de ses recommandations pourrait en être accrue.*

- 92 *Il pourrait être judicieux, de la part de la Cour, d'attirer l'attention de ses membres sur l'importance d'une coopération étroite avec le Parlement européen et de mettre en place une procédure cohérente. La Cour devrait intensifier ses contacts avec la CONT. Par exemple, elle pourrait suggérer d'inscrire la mise en œuvre de ses recommandations à l'ordre du jour du Parlement dans d'autres contextes que la procédure de décharge.*

## Suivi et évaluation de l'incidence des audits

- 93 La Cour examine si, et dans quelle mesure, la Commission a mis en œuvre les recommandations qu'elle a formulées dans ses rapports spéciaux. Elle a arrêté des règles contraignantes relatives à cette procédure de suivi, qui sert principalement à renseigner le Parlement européen ainsi que la Cour elle-même sur l'incidence de ses travaux d'audit.
- 94 La Cour sélectionne périodiquement un échantillon de rapports spéciaux afin de déterminer si la Commission a efficacement planifié et pris des mesures correctrices en réponse aux constatations d'audit. En 2012, elle a publié les résultats de cet examen dans son premier rapport annuel sur le suivi des rapports spéciaux, et elle continuera à faire de même à l'avenir. Auparavant, ces résultats étaient publiés dans le rapport annuel.
- 95 Chaque chambre d'audit réalise les audits de suivi périodiques sur ses rapports spéciaux. À cet effet, un planning des tâches, qui comporte un calendrier et un état des besoins en ressources humaines, est élaboré. Dans un premier temps, la chambre met ses constatations au clair avec l'entité auditée sur la base d'un relevé de constatations préliminaires.

- 96 Le principal objectif des travaux de suivi des chambres est de s'assurer que l'entité auditée a pris des mesures correctrices et de comparer ces mesures à la recommandation émise. Les audits de suivi sont basés sur l'application informatique RAD (recommandations, actions, décharge) exploitée par la Commission. Celle-ci se sert également de ce système pour enregistrer les recommandations de la Cour et signale, pour chacune, si elle l'a acceptée et mise en œuvre. La Cour utilise ces enregistrements afin de vérifier si les mesures indiquées ont réellement été prises et si la mise en œuvre est conforme à la recommandation. L'équipe des pairs a observé que, dans plusieurs cas, la Cour avait découvert que la Commission n'avait que partiellement mis en œuvre les recommandations, ce qui ne peut pas être enregistré dans RAD.
- 97 À la deuxième étape du suivi, la direction A de la chambre CEAD (direction CEAD -A) réunit les constatations des différentes chambres dans un rapport de suivi et mène une procédure contradictoire. À l'avenir, la direction CEAD-A entend également évaluer la qualité des recommandations rejetées et non mises en œuvre par la Commission.
- 98 La Commission présente également dans le système RAD les recommandations proposées par le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure de décharge. Par principe, la Cour ne traite pas ces recommandations lors de ses travaux de suivi.<sup>10</sup>
- 99 *Au cours des dernières années, la Cour a repensé ses travaux de suivi. D'après l'équipe des pairs, les résultats de ces travaux peuvent se révéler utiles pour évaluer l'incidence des audits de la performance. Pour accroître l'incidence des résultats d'audit, il serait peut-être souhaitable que la Cour explique pourquoi il convient de remédier aux faiblesses et comment le faire. Selon l'équipe des pairs,*

<sup>10</sup> Au moment de finaliser le présent rapport, la question de savoir comment cela sera fait à l'avenir était toujours à l'étude à la Cour.

*cela facilitera à la fois la mise en œuvre des recommandations et la conduite d'activités de suivi fiables.*

*100 En outre, la Cour pourrait envisager d'assurer le suivi de toutes les recommandations formulées dans les divers rapports spéciaux. Aux yeux de l'équipe des pairs, ceci pourrait constituer un bon moyen de faire du processus de suivi un mécanisme d'assurance de la qualité des recommandations émises.*

*101 La Cour pourrait envisager de chercher à déterminer si le système RAD de la Commission est fiable et s'il convient à ses travaux de suivi. Avec un système interne indépendant, il serait peut-être plus facile d'évaluer de manière rapide et fiable les mesures prises en réponse aux recommandations d'audit.*

## **Gestion de la qualité**

102 La Cour a adopté des normes de qualité exigeantes pour ses processus et ses produits. Par conséquent, elle attache une grande importance à la gestion de la qualité, qui comprend à la fois des outils de contrôle qualité et d'assurance de la qualité. L'examen par les pairs réalisé en 2008 a donné lieu à plusieurs recommandations pertinentes concernant la gestion de la qualité. Lors de l'examen qui vient d'être effectué, l'équipe des pairs a observé que la Cour avait pris ces recommandations en considération et les avait mises en œuvre dans une large mesure. La Cour n'a révisé ses règles et règlements en matière de gestion de la qualité que récemment; elle entendait ainsi se mettre en conformité avec les exigences de la norme ISSAI 40.

103 Le contrôle qualité inclut la supervision et la revue sous la responsabilité du personnel d'encadrement. Comme cela a été demandé après l'examen par les

pairs de 2008, la Cour a également introduit un outil appelé «revue de contrôle qualité des missions» (RCQM). Il s'agit d'une revue «à chaud» effectuée au cours de l'audit par un agent de la même chambre, qui ne participe pas aux travaux d'audit en cause. Dans le cadre de la RCQM, les chambres sont tenues de contrôler et de vérifier certains aspects qualitatifs du plan d'enquête et du projet de rapport

- 104 Lors de la mise en place de la RCQM, la Cour a notamment voulu garantir une approche cohérente à l'échelle de l'institution. Elle a attribué les éléments clés de la responsabilité du contrôle qualité aux chambres, qui ont adopté des règles supplémentaires concernant la RCQM. Elles ont attribué les responsabilités relatives à cette fonction et, à des degrés variables, elles ont étendu l'application de la RCQM à d'autres documents.
  
- 105 Outre les activités de RCQM des chambres, les notes précédemment publiées par la Chambre CEAD, concernant les projets de plans d'enquête et les projets de rapports, sont toujours utilisées en tant qu'outil de contrôle qualité. Les membres affectés à la Chambre CEAD y formulent des conseils aux chambres verticales sous la forme de suggestions pour améliorer leurs rapports spéciaux. D'après les constatations de l'équipe des pairs, il n'apparaît pas clairement si les notes de la Chambre CEAD ont ou non valeur de documents officiels, et les chambres verticales ne fournissent pas systématiquement d'informations en retour à la Chambre CEAD sur l'utilisation des conseils qui y figurent. La Chambre CEAD ne détermine pas systématiquement si, et dans quelle mesure, ses orientations sont respectées. Dans les cas particuliers examinés par l'équipe des pairs, les destinataires des notes de la Chambre CEAD ont estimé que de telles orientations non contraignantes sont parfois utiles, parfois non appropriées, et que leur utilité est souvent largement tributaire de l'agent concerné au sein de la Chambre CEAD.

106 Dans le cadre de l'assurance de la qualité, la Cour effectue également des revues ex post (à froid). Ces dernières années, les revues menées par la Chambre CEAD ont moins porté sur les audits achevés que sur des aspects systémiques. En outre, la Cour recueille des avis d'experts sur un certain nombre de rapports spéciaux sélectionnés chaque année. L'équipe des pairs a constaté que la Cour n'en avait ni analysé les résultats, ni tiré les enseignements de façon systématique.

Par ailleurs, les membres chargent fréquemment des agents de leurs cabinets de réaliser des bilans de la qualité.

107 *La Cour s'efforce d'atteindre un haut niveau de qualité. Toutefois, de l'avis de l'équipe des pairs, il serait possible d'utiliser ses divers outils de gestion de la qualité d'une façon plus efficiente, c'est-à-dire de manière plus systématique et en se fondant sur un concept global de la qualité en matière d'audit de la performance.*

108 *L'équipe des pairs est consciente de la sensibilité des mesures d'assurance de la qualité. La Cour pourrait utiliser les résultats d'une revue 'à froid' pour mettre en œuvre la RCQM, déjà planifiée, et ainsi, reconsidérer le système une fois de plus. Les pairs conseillent de chercher à déterminer si l'existence d'outils et de responsabilités redondants est réellement la meilleure solution. Cette question se pose tout particulièrement dans le cas de la RCQM et des notes de la Chambre CEAD. D'après l'équipe des pairs, il ne serait judicieux d'impliquer la Chambre CEAD dans le processus rédactionnel que si sa contribution devait impliquer une certaine coresponsabilité et avoir un caractère contraignant.*

109 Dans le contexte de cette démarche, la Cour pourrait également envisager des mesures destinées à faire correspondre la qualité rédactionnelle de l'ensemble des rapports spéciaux avec l'Aide à la rédaction de rapports». L'équipe des pairs

a recensé des rapports spéciaux très bien écrits et d'autres d'une lecture moins facile. La Cour devrait peut-être chercher à savoir si des actions dans ce domaine, par exemple une formation linguistique continue, sont susceptibles d'améliorer les compétences linguistiques des auditeurs.

- 110 *L'équipe des pairs recommande à la Cour d'analyser et de communiquer de manière appropriée les résultats et les effets des mesures d'assurance de la qualité, de sorte que les enseignements tirés soient effectivement pris en considération pour les travaux à venir. Aux yeux des pairs, ceci constitue la base d'un processus d'apprentissage organisationnel progressif visant à améliorer des l'approche inappropriée, elle pourra décider d'abandonner les outils en cause.*





***INTRODUCTION***

***OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL***

***AUDIT DE LA PERFORMANCE***

***MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES  
À L'ISSUE DE L'EXAMEN PAR LES PAIRS DE 2008***

## **1. Mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de l'examen par les pairs de 2008**

111 L'équipe des pairs relève avec satisfaction les efforts de la Cour pour mettre en œuvre les recommandations résultant de l'examen par les pairs de 2008. Les recommandations concernant des aspects de l'audit de la performance ont été couvertes dans les paragraphes précédents. Les points 114 à 131, ci-après, traitent des constatations de l'équipe des pairs concernant les principales recommandations.

### **Indicateurs de performance clés**

112 Au point 99, le rapport sur l'examen par les pairs de 2008 recommandait que la Cour établisse formellement des mécanismes permettant d'assurer le suivi de ses indicateurs de performance et d'en évaluer le caractère approprié.

113 À l'époque du précédent examen par les pairs, la Cour avait déjà commencé d'élaborer et de mettre en œuvre des indicateurs de performance clés (IPC) conformément à la norme ISSAI 20. Celle-ci oblige les ISC à procéder à des évaluations et à rendre compte publiquement et de manière opportune, fiable et claire, pour tout ce qui concerne leur statut, leur mandat, leur stratégie, leurs activités, leur gestion financière, leurs opérations et leurs performances. Leurs méthodes de travail, leurs activités et leurs produits doivent être transparents .

114 Depuis 2008, la Cour a mis en place un ensemble de dix IPC et elle publie les résultats globaux dans son rapport annuel d'activité. Des analyses supplémentaires ont été mises à la disposition des parties prenantes externes. La Cour a suivi la recommandation, formulée lors du précédent examen par les pairs,

d'assurer le suivi de ses IPC et d'en évaluer le caractère approprié. Conformément à sa stratégie pour la période 2013 – 2017, elle a récemment réalisé une revue systématique de l'ensemble d'indicateurs en tenant compte des enseignements tirés jusqu'alors.

- 115 L'objectif stratégique de la Cour pour la période 2013 – 2017 consiste à 'optimiser la valeur de sa contribution à l'obligation de l'UE de rendre compte'. L'acceptation des IPC au niveau interne et au niveau externe dépend, dans une large mesure, de la question de savoir s'ils découlent logiquement des objectifs stratégiques. La Cour s'est efforcée de définir plus clairement la relation entre les IPC et la réalisation des objectifs.
- 116 Jusqu'en 2012, le nombre de recommandations *acceptées* et le nombre de recommandations *mises en œuvre* par les entités auditées, rapportés au nombre total de recommandations formulées (IPC n<sup>s</sup> 4a et 4b), faisaient partie des indicateurs importants utilisés pour mesurer l'incidence des travaux de la Cour. Lors de la récente révision des IPC, la Cour a décidé de calculer le pourcentage de recommandations *mises en œuvre* par rapport au nombre de recommandations *acceptées*.
- 117 *L'équipe des pairs estime que, bien qu'il constitue un bon moyen de mesurer l'activité de l'entité auditée, cet indicateur ne permet pas à lui seul de fournir des informations fiables sur la mesure dans laquelle les travaux de la Cour ont influé sur les résultats. Indépendamment de ceci, la Cour serait bien inspirée de continuer à utiliser le pourcentage de recommandations mises en œuvre par rapport au nombre total de recommandations.*
- 118 La Cour mesure en outre des IPC se rapportant à l'évaluation, par les principaux utilisateurs des rapports et par l'entité auditée, de la qualité et de l'incidence de

ses audits. Pour ce faire, elle envoie des questionnaires à ses parties prenantes externes. Il appartient aux auditeurs de désigner les agents de la Commission qui recevront le questionnaire. Jusqu'en 2012, les réponses de la Commission et celles des autres parties prenantes étaient analysées et publiées séparément. Les évaluations effectuées par la Cour ont montré que le nombre de réponses de parties prenantes *autres* que la Commission était trop faible pour permettre de tirer des conclusions valables. La Cour se propose donc de regrouper en un seul IPC les réponses des parties prenantes externes appartenant et n'appartenant pas à la Commission.

- 119 *De par leurs rôles spécifiques, le Parlement et le Conseil, d'une part, et la Commission – l'entité auditée –, d'autre part, ont des intérêts et des points de vue différents quant aux audits de la Cour. L'équipe des pairs recommande à cette dernière de continuer à tenir compte de ces différents points de vue lors de la présentation des résultats. Les pairs lui déconseillent donc de consolider en un seul IPC les commentaires de l'ensemble des parties prenantes.*
- 120 *L'équipe des pairs recommande à la Cour d'appliquer des règles mieux définies pour sélectionner les destinataires de ses questionnaires. Le fait de laisser le choix des destinataires à la seule discrétion des auditeurs nuit à la fiabilité de l'IPC. La Cour pourra également envisager d'appliquer des techniques d'enquête qualitative telles que le recours à des groupes cibles.*
- 121 *Il ressort des entretiens menés par l'équipe des pairs que l'acceptation interne des IPC dépend fortement de la mesure dans laquelle la Cour utilise les évaluations pour améliorer encore ses processus et ses produits. Cela se vérifie en particulier pour les IPC de nature à permettre une appréciation directe de la qualité des constatations d'audit (par exemple, nouvel IPC n°3: évaluation externe concernant les produits de la Cour) ou des procédures d'audit (par exemple, nouvel IPC n° 6: durée des audits de la performance). Dans le cadre de*

*la poursuite du développement de ses IPC, la Cour pourrait envisager d'étudier de plus près le rôle potentiel des indicateurs dans la gestion interne.*

## Couverture médiatique

- 122 Au point 78, le rapport sur l'examen par les pairs de 2008 recommandait que la Cour vérifie si les médias rendaient fidèlement compte de ses rapports, afin de s'assurer que ses messages étaient clairement transmis.
- 123 *L'équipe des pairs a observé que certaines améliorations avaient été apportées en ce qui concerne les revues de presse quantitatives. Cependant, elle pense que, pour bénéficier d'une couverture médiatique satisfaisante, la Cour devrait adopter une politique plus proactive afin d'atteindre les parties prenantes et de communiquer plus efficacement des messages plus clairs sur la façon d'améliorer la gestion financière, les programmes et les services de l'UE.*
- 124 De septembre 2012 à juin 2013, la Cour, consciente des besoins décrits ci-dessus, a mené d'importants travaux en vue d'améliorer sa communication. Le 24 juin 2013, des propositions de mesures à prendre en 2013 et 2014 ont été soumises au comité administratif.
- 125 Au moment d'établir le présent rapport sur l'examen par les pairs (mi-juillet 2013), d'autres propositions relatives à la communication avec les parties prenantes 'du métier', comme les ISC nationales, l'EUROSAI et l'INTOSAI, étaient toujours à l'étude.
- 126 *L'équipe des pairs pense que des relations renforcées avec les ISC nationales pourraient inciter la Cour des comptes européenne à adopter des pratiques fruc-*

*tueuses et montrer qu'il est possible d'obtenir une couverture médiatique importante et efficace avec un budget de communication limité. Il serait judicieux d'évaluer l'efficacité et l'efficacité de la nouvelle politique de communication.*

## **Mise en œuvre d'autres recommandations formulées à l'issue de l'examen par les pairs de 2008**

### **Indépendance personnelle**

127 Au point 43, le rapport sur l'examen par les pairs de 2008 recommandait à la Cour de renforcer encore son cadre de gestion de l'audit, en demandant aux membres et au personnel de renouveler chaque année leur déclaration d'indépendance et de faire état sans délai de tout ce qui pourrait représenter une menace pour leur indépendance. À cet effet, la Cour a mis en place des procédures relatives aux déclarations annuelles (décision n°36-2011 et document DEC 33/1/11 rév. 1), élaboré une formation et revu aussi bien son 'Code de bonne conduite administrative du personnel' que son 'Code de conduite applicable aux membres de la Cour'. Elle a en outre adopté des 'Lignes directrices (...) en matière d'éthique' qui ont remplacé le 'Code de bonne conduite administrative'.

128 *Ceci montre que la Cour a pris les mesures appropriées. L'équipe des pairs lui recommande d'en évaluer l'incidence.*

## Rotation du personnel

129 Au point 45, le rapport sur l'examen par les pairs de 2008 recommandait que la Cour mette en place une politique de rotation obligatoire du personnel. En 2010, la Cour a adopté des règles relatives à la rotation du personnel qui définissent les durées minimale et maximale d'occupation d'un poste souhaitées pour chaque catégorie de personnel.

130 *Du point de vue de l'équipe des pairs, la recommandation a été mise en œuvre.*

## Formation

131 Au point 92, le rapport sur l'examen par les pairs de 2008 recommandait que le management montre la voie à suivre et donne l'impulsion nécessaire pour que l'importance de la formation soit reconnue en tant que moyen de réaliser les priorités en matière de développement du personnel et de l'audit. La Cour a pris des mesures pour améliorer la situation en adoptant notamment un schéma directeur de la formation professionnelle à moyen terme qui comprend une analyse de la situation actuelle et définit des objectifs de formation s'inscrivant dans le droit fil de sa stratégie générale, ainsi que les mesures, les ressources et les personnes chargées de leur mise en œuvre.

132 *Aux yeux de l'équipe des pairs, ceci constitue une base solide pour fournir des solutions sur mesure permettant de satisfaire les besoins de formation, toujours importants, tant de la haute direction que du personnel. Toutefois, les pairs souhaitent attirer l'attention sur les besoins des auditeurs et des membres en matière de formation professionnelle continue/de perfectionnement dans le domaine de l'audit de la performance. Comme cela a été indiqué ci-dessus,*

*l'équipe des pairs invite la Cour à coopérer plus étroitement avec les ISC nationales dans ce domaine.*





**Vítor Caldeira**  
PRESIDENT  
EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Luxembourg, 7 February 2014  
DOP001011EN01-14PP-OR.doc

**Prof. Dr. Dieter Engels**  
**Präsident**  
**Bundesrechnungshof**  
**Adenauerallee 81**  
**53113 Bonn**

**Subject: 2013 ECA peer review report**

*Lieber Prof. Engels,*  
Dear Colleague,

Thank you for the report of the peer review, led by your institution. I would like to thank your team, as well as the team members from the SAIs of France and Sweden for their dedication and hard work during the process.

The Court notes with satisfaction the peers' conclusion that we have systematically followed up on the recommendations of the previous peer review of 2008, and have taken a number of steps to enhance the efficiency and effectiveness of our performance audits.

The Court also is encouraged that the peers found that we have progressively developed our performance audit standards, manuals and guidelines in close compliance with international professional standards. Furthermore, we support the observation that our strategic commitment to enhancing EU accountability is a prerequisite for gaining recognition as a relevant player within the complex structure of European institutions and for adding value by means of our audit work.

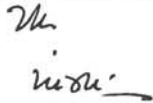
The Court appreciates the peers' constructive comments and recommendations which identify opportunities and challenges for us to further strengthen our performance audit practice. Among them is the need to streamline and speed up decision making; to formulate more practical recommendations that should be clearly addressed to specific bodies at EU or national level; to review the nature and content of the exchanges with the Commission as the main auditee; and to better take into account the perspectives of the Court's stakeholders when selecting and prioritising audits.

As the peers recognise, we are undertaking as part of the Court's 2013 – 2017 strategy a range of initiatives designed to improve our performance audit practices with respect to the issues raised in the review. We intend to consider the conclusions and recommendations of the peer

review report in these initiatives after a dialogue with our staff and stakeholders. We will then examine how best to address the recommendations in the period covered by our strategy.

On behalf of the Court, I would once again like to thank the peer review team for its competence, professionalism and constructive approach.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vitor Caldeira', with a horizontal flourish at the end.

Vitor Caldeira





ISBN 978-92-9237-998-8  
DOI 10.2865/56810

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

Tel. +352 4398-45410  
Fax +352 4398-46410  
Twitter: @EUAuditorsECA  
Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)