DEFINITION DE PRINCIPES DIRECTEURS POUR LA COOPERATION

INTRODUCTION

1. Au cours de sa réunion de 2002, à Luxembourg, le Comité de Contact a discuté et approuvé le rapport des agents de liaison, qui proposait un cadre possible au sein duquel les rapports de coopération entre la CCE et les ICN pourraient être renforcés. Cette proposition se plaçait sur deux niveaux : un niveau stratégique ; un niveau pratique et technique (cf. document du Comité de Contact de 2002, point 6). En outre, les agents de liaison ont été chargés de poursuivre leurs travaux dans le cadre proposé.

2. Le présent document concentre sur le niveau stratégique du cadre et le premier alinéa de la Résolution de 2002, qui prévoit que les agents de liaison sont tenus

> " (a) de définir des principes directeurs qui devront être approuvés à la réunion de 2003 du Comité de contact."

3. Le document se termine par un projet de résolution présenté sous forme d'une Déclaration de 8 Principes Directeurs qui devra être ratifiée à la réunion du Comité de contact de 2003. Le fond du document illustre le processus et les principes de base adoptés dans l'élaboration du texte provisoire des Principes Directeurs.

4. Les travaux des agents de liaison sur les aspects pratiques et techniques sont couverts dans un document séparé, intitulé "Mise en Pratique des Principes", qui sera présenté également au cours de la réunion de 2003 du Comité de contact.

Élaboration des Principes Directeurs

5. Les agents de liaison ont confié l'élaboration du texte provisoire des Principes Directeurs à une *Task Force* créée en 2002. Des représentants d'Allemagne, de la CCE, du Danemark, d'Espagne, de France, d'Irlande, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de Suède se sont réunis aux mois d'avril et de septembre 2003, à Londres et à Bonn.

6. La *Task Force* s'est appuyée sur le rapport de 2002 approuvé par le Comité de contact comme base de référence pour ses travaux, et s'est efforcée d'assurer que les questions soulevées dans ce document (aux points 8 - 14) figurent de façon adéquate et équilibrée sont toutes reflétées et équilibrées de façon adéquate dans les principes. D'autres documents ont été préparés par les membres de la *Task Force* (Pays-Bas, France, Allemagne, Irlande, Suède, CCE et Espagne) en vue de ses débats.

7. La section suivante de ce document définit les 8 projets de Principes élaborés par la *Task Force*. Chaque principe est appuyé par des notes explicatives. Des commentaires et modifications proposés au stade de l'élaboration ont été incorporés après avoir été approuvés.

8. Au cours de leur réunion d'octobre 2003, les agents de liaison des États membres actuels et des Pays adhérents ont approuvé ce document ainsi que le projet annexé de déclaration des Principes Directeurs.

Les Principes Directeurs

Principe N° 1. **La Cour des comptes européenne et les Institutions de contrôle nationales ont des compétences de contrôle externe différentes, mais elles partagent un intérêt commun à travailler ensemble pour améliorer le contrôle des fonds de l'Union Européenne et les autres questions relatives à une bonne gouvernance, dans l'intérêt des citoyens de l'UE.**

Dans son document de 2002, le Comité de Contact exprimait l'avis que « *la CCE et les ICN ont en commun le devoir d'œuvrer à un audit plus efficient et plus efficace des fonds européens* ». Il distinguait également entre les compétences de contrôle comme suit: «*En règle générale, les ICN ont une compétence universelle en droit interne sur les comptes publics dans un cadre géographique limité, tandis que la Cour européenne a une compétence limitée en fonction de l'origine des fonds, dans un cadre géographique très considérable.*»

Sur la base de ses documents écrits et de ses débats, la *Task Force* a considéré que

- nous partageons un intérêt commun au travail en collaboration, mais non pas un devoir conjoint ;
- le contrôle efficient et efficace des fonds européens ne couvre pas seulement l'audit financier, les contrôles de régularité et de performance, . Il inclut également des questions de gouvernance, l'obligation de rendre compte, l'impact des politiques de l'UE (qu'ils soient voulus ou non) et les contributions conduisant à des améliorations de la gestion financière générale de l'UE ;
- la CCE - en tant que vérificateur aux comptes externe des finances communautaires - se concentre au premier chef sur la Commission européenne et sur sa responsabilité en ce qui concerne l'exécution du budget de l'UE (article 248, paragraphe 1). A ce titre, les observations et recommandations de la CCE s'adressent à la Commission en tant qu'institution qu'elle contrôle , ainsi qu'au Conseil et au Parlement européen dans le cadre de la décharge budgétaire. Dans l'exercice de sa mission, la CCE peut effectuer des contrôles au niveau des Etats membres (article 248, paragraphe 3), et les observations et recommandations qu'elle adresse à la Commission pourront comprendre des questions relatives à l'exercice, par les administrations des Etats membres, de leurs responsabilités en vertu, par exemple, des modalités de gestion communes afférentes aux dépenses des fonds agricoles et structurels. La CCE s'occupe exclusivement de questions communautaires ;
- dans le cadre de leurs travaux relatifs à l'UE, les ICN se concentrent sur la manière dont leurs administrations s'acquittent de leur obligations communautaires et sur la façon dont les intérêts des Etats membres sont traités au niveau de l'UE. Les ICN ne contrôlent pas les institutions de l'UE et ne disposent généralement pas de droits d'audit dans d'autres pays. Le contrôle des fonds communautaires n'est que l'une des missions des ICN, mais elles ont un rôle important à jouer en rendant compte de la gestion financière et de la responsabilité des acteurs des fonds de l'UE, dans leurs États membres respectifs.

- En conséquence des considérations ci-dessus, la CCE et les ICN pourraient envisager le contrôle du même secteur et des mêmes aspects des fonds communautaires. Afin d'éviter tout chevauchement inutile, il serait souhaitable d'établir une coordination et des communications efficaces (voir également le principe 3 portant sur une coopération efficiente et efficace).

Principe N° 2. **Le traité d'Amsterdam prévoit que la Cour des comptes européenne et les ICN « pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance ». Les relations ont par conséquent un caractère unique car elles prévoient une coopération entre des institutions de contrôle de niveau égal et indépendantes dans le but d'améliorer le cadre et les conditions du contrôle des finances communautaires.**

Le document du Comité de contact de 2002 indiquait « *que la nature unique des relations ne peut pas être aisément englobée dans un slogan passe-partout tel que le concept de l'« audit unique ». Cette expression pourrait bien être une description raisonnable des développements dans les relations entre la CCE et les services d'audit interne des institutions de l'UE ou même avec les organisations des Etats membres mettant en œuvre les politiques de la Commission conformément au principe de subsidiarité. Toutefois, compte tenu de leurs compétences matérielles très différentes, il n'est pas opportun de l'utiliser pour décrire les relations entre la CCE et les ICN. En fait, en termes de confusion potentielle et de manque de clarté éventuel du message, il pourrait être dangereux de l'utiliser* ».

Sur la base de ses documents écrits et de ses débats, la *Task Force* a considéré que

- cette situation demeure inchangée et reflète la réalité actuelle. En conséquence, les relations entre la CCE et les ISC sont fondamentalement différentes de celles qui existent entre d'autres organismes de contrôle telles qu'elles sont définies dans les Normes de Vérification Internationales : par exemple les relations entre un vérificateur principal et un vérificateur secondaire ou entre un vérificateur externe et un vérificateur interne. En conséquence, l'audit unique ne devrait pas être mentionné dans les Principes directeurs ;
- la déclaration annexée au traité de Nice (2000), dans laquelle la CCE et les ISC nationales sont invitées à améliorer le cadre et les conditions de leur coopération tout en maintenant leur indépendance respective, renforce cette opinion.

Principe N° 3. **Le cadre d'une coopération renforcée doit fonctionner d'une manière efficiente et efficace, sans restreindre les domaines de compétence individuels des parties**

concernées.

Le document du Comité de contact de 2002 indiquait « *que toute évolution des relations doit respecter le principe d'indépendance pour la CCE comme pour les ICN.*

- *Pour la CCE, il est important que son indépendance soit maintenue par la mise à disposition de ressources adéquates lui permettant de remplir son mandat et par le droit de décision irrévocable sur l'adéquation des travaux d'audit à l'appui de ses avis. Il ne peut pas être question de recourir à la coopération avec les ICN comme une solution de remplacement à un audit convenablement financé et pourvu en personnel et entièrement indépendant au niveau européen. De même, il ne peut pas être question d'avoir impérativement à faire fond sur les travaux d'ICN qui ne satisfont peut-être pas aux normes professionnelles requises par la Cour.*
- *Pour les ICN, il est important que leur indépendance en matière de réalisation d'audits au niveau national ne soit pas limitée ni entravée par des travaux menés en collaboration avec la CCE. Les ICN doivent rester libres de déterminer l'étendue, la nature et l'échéancier de leurs audits de l'emploi des fonds d'origine communautaire au sein de leurs administrations nationales sur la base de leur importance relative par rapport aux budgets nationaux. Elles doivent également rester libres de décider de l'opportunité de collaborer avec la CCE à la réalisation d'audits spécifiques et des modalités de cette collaboration* »

Sur la base de ses documents écrits et de ses débats, la *Task Force* a considéré qu'elle n'avait rien à ajouter.

Principe N° 4. **L'esprit de confiance sera démontré par la transparence, l'ouverture et le respect du contexte dans lequel chaque institution exerce ses activités.**

Lors de sa réunion de 2002, le Comité de contact n'a pas donné de détails sur ce point .

Sur la base de ses documents écrits et de ses débats, la *Task Force* a considéré

- qu'il était important de mentionner spécifiquement la question de la confiance ;
- qu'il était difficile de définir la confiance, et que ce n'est certainement pas quelque chose qui pouvait être imposé. La confiance est quelque chose qui se développe et grandit , peut-être plus rapidement lorsqu'elle est fondée sur des expériences positives mutuelles dans des domaines d'intérêt ou de préoccupations communs ;
- que des aspects essentiels de la confianec se manifesteraient dans des relations où les participants seraient ouverts (transparents), disposés à expliquer leur point de vue et

leurs contraintes, et prêts à apprécier et à prendre en compte le point de vue d'autrui, sans porter de jugement. Il est intéressant de noter que, même lorsque tous ces éléments sont réunis, les perceptions jouent également un rôle. Par exemple, des ICN de petite taille aux ressources limitées ne peuvent participer de la même façon que des organisations de plus grande envergure. En dépit des assurances selon lesquelles ceci est bien compris, le sentiment de de pressions d'ordre moral peut néanmoins être ressenti .

Principe N° 5. **La coopération peut prendre de nombreuses formes et peut porter sur tout sujet ou domaine d'intérêt dans lequel deux participants ou davantage désirent travailler ensemble . Toutes les institutions peuvent choisir en toute indépendance les activités de coopération auxquelles elles souhaitent participer.**

Dans son document de 2002, le Comité de contact « *estime qu'il ne fallait pas oublier l'importance de la coopération entre les ICN même sans la participation de la CCE – par exemple du fait de l'absence de point d'intérêt spécifique ou pour toute autre raison déterminée par la CCE. Les exemples de travaux conjoints exécutés dans le passé sur l'échange d'informations fiscales, sur les paiements à la surface pour les cultures arables et sur les aides d'Etat ont mis en évidence la valeur de ces activités* ».

Sur la base de ses documents écrits et des débats, la *Task Force* a considéré

- que ce principe découle naturellement de la reconnaissance concrète et réelle de l'indépendance . Tous les partenaires peuvent décider de participer ou non à telle ou telle activité. De même, rien n'empêche certains groupes d'aller de l'avant sans que cela nécessite une représentation complète (100 %) ;
- certains participants pourront décider d'aller plus loin que d'autres dans la nature et l'étendue de leurs activités en coopération - et pas toujours dans des directions que d'autres approuvent ou soutiennent;
- lors de la définition des mandats pour les activités de coopération, les participants devraient prendre en considération la contribution que chaque participant potentiel pourrait apporter, afin de ne pas restreindre *de facto* la composition du groupe ;

Principe N° 6. **Tous les travaux effectués en coopération devraient reposer sur des objectifs bilatéraux ou multilatéraux clairement identifiés, des méthodes de travail et des responsabilités convenues entre les participants.**

Le document de 2002 du Comité de contact reconnaît « *que tout travail conjoint à exécuter devrait s'articuler autour d'objectifs communs spécifiques. Ces objectifs devraient probablement être définis précisément au niveau bilatéral étant donné qu'il ne serait ni judicieux ni pratique d'essayer de convenir d'une approche de type « taille unique ». Il est important toutefois que tout accord bilatéral ne crée pas de précédent restreignant la liberté d'action d'autres parties* ».

Il précise également (sur la question de l'autonomie de la CCE) qu'il ne peut pas être question « *d'avoir impérativement à faire fond sur les travaux d'ICN qui ne satisfont peut-être pas aux normes professionnelles requises par la Cour* » et que « *.. dans le domaine du contrôle de la qualité, la nécessité d'adhérer à des principes de cohérence et de satisfaire à des normes communes minimales a fait l'objet d'un large consensus. Des divergences de vues se sont toutefois manifestées quant au point de savoir si ceci devait être une question de confiance professionnelle ou si l'une ou l'autre partie aurait besoin d'avoir le droit d'examiner l'étendue, les méthodes et les résultats pour pouvoir s'appuyer sur les travaux de l'autre partie* ».

Sur la base de ses documents écrits et des débats, la *Task Force* a considéré

- que les accords couvrant une coopération accrue devraient aller au-delà des objectifs et s'étendre aux méthodes de travail, aux responsabilités et le cas échéant à d'autres aspects. A ce titre, il est probable qu'une grande partie des discussions approfondies portant sur des questions de nature pratique et technique découleront de l'application de ce Principe directeur. Parmi les principaux aspects , on peut prévoir : (i) des discussions détaillées et un accord, entre les partenaires potentiels de la coopération, sur le champ envisagé pour les contrôles, les méthodes, les normes et la présentation des résultats des contrôles; et (ii) sur ces bases , une entente sur des modalités non équivoques de coopération en matière de contrôles .
- Bien que l'expérience permette d'affirmer que ces accords seraient généralement établis à l'avance, les participants sont libres de recourir à un modèle plus souple à condition qu'une telle approche soit acceptable pour eux tous.

Toutefois, aux fins de l'établissement des Principes directeurs, la Task Force a considéré

- Ce serait une erreur de n'envisager que la coopération bilatérale – la coopération multilatérale est tout aussi possible et souhaitable ;
- qu'en dépit de la nécessité d'un accord adapté à chaque coopération, on pourrait envisager l'élaboration de définitions de base pour des activités, actuellement qualifiées (pas toujours de façon cohérente) de « conjointes », « parallèles », « coordonnées » ou « communes » ;

Il est important de reconnaître la crainte qu'ont certaines ICN ou la CCE d'être obligées d'agir de telle ou telle manière en raison d'un précédent contraignant établi en raison des actions d'une autre partie. En exigeant la définition d'objectifs clairs pour **chaque** activité en coopération, le présent Principe indique clairement que telle n'est pas l'intention.

Principe N° 7. **Les informations concernant les objectifs, la portée, l'avancement et les résultats de toutes ces activités seront mises à la disposition de tous les membres du Comité de contact.**

Le document de 2002 du Comité de contact précisait : « *Qui plus est, les informations concernant la coopération bilatérale devraient être partagées entre tous les membres du Comité de contact.* »

Sur la base de ses documents écrits et de ses débats, la *Task Force* a considéré

- que le principe d'ouverture et de transparence revêt une importance fondamentale dans toutes les activités de coopération (et non seulement au niveau bilatéral, déjà soulevé au Principe 6 ci-dessus) ;
- que la transparence dans la communication des informations joue un rôle primordial pour dissiper les craintes (réelles ou perçues) éventuelles des non-participants qui pourraient se sentir oubliés ou exclus (que ceci soit réel ou perçu).
- Afin d'assurer la transparence et l'efficacité (c'est à dire de s'assurer que les informations sont suffisantes et pertinentes), des travaux supplémentaires seront nécessaires pour résoudre des questions comme la fréquence, les délais et la portée des informations qui doivent être fournies.

Principe N° 8. **La CCE et les ICN s'engagent à explorer tous les domaines possibles où des travaux menés en coopération auront un impact positif sur l'administration des fonds communautaires et d'autres questions communautaires d'intérêt commun, et à identifier des solutions à tous problèmes d'ordre pratique et technique qui entravent cette coopération.**

La plupart des éléments du Principe 8 ont déjà été abordés lors du traitement d'une question de fond ou d'un sujet de préoccupation spécifique dans le cadre des autres Principes précités. La Task Force a toutefois estimé qu'il était justifié de conclure par une réaffirmation positive de l'objet réel de l'ensemble de l'exercice et du soutien collectif que nous lui accordons.

De plus, le Principe 8 définit également la Mission du Comité de contact et débouche t naturellement sur les autres aspects du mandat confié aux agents de liaison en 2002.

RÉSOLUTION
SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS

Le Comité de contact,

Sur la base de l'article 248 du Traité instituant la Communauté européenne et sur la Déclaration 18 relative à la Cour des comptes, jointe au Traité de Nice,

Reconnaissant pleinement le mandat spécifique et le domaine de compétence de la Cour des comptes européenne (CdCE) et des Institutions de contrôle nationales (ICN) ainsi que les réalités imposées par leurs ressources disponibles, et dans le respect des différences nationales et institutionnelles,

Conscient qu'un seuil sera franchi en 2004 avec la mise en place d'un nouveau comité de contact au sein d'une Union européenne élargie,

Déterminé à renforcer le cadre et les conditions de la coopération entre la Cour des comptes européenne (CdCE) et les Institutions de contrôle nationales,

Adopte les principes directeurs suivants aux fins du renforcement de la coopération:

1. **La Cour des comptes européenne et les Institutions de contrôle nationales ont des compétences de contrôle externe différentes, mais elles partagent un intérêt commun à travailler ensemble pour améliorer le contrôle des fonds de l'Union européenne et les autres questions relatives à une bonne gouvernance, dans l'intérêt des citoyens de l'UE.**

2. **Le traité d'Amsterdam prévoit que la Cour des comptes européenne et les ICN «pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance». Les relations ont par conséquent un caractère unique car elles prévoient une coopération entre des institutions de contrôle de niveau égal et indépendantes dans le but d'améliorer le cadre et les conditions du contrôle des finances communautaires.**

3. **Le cadre d'une coopération renforcée doit fonctionner d'une manière efficiente et efficace, sans restreindre les domaines de compétence individuels des parties concernées.**

4. **L'esprit de confiance sera démontré par la transparence, l'ouverture et le respect du contexte dans lequel chaque institution exerce ses activités.**

5. **La coopération peut prendre de nombreuses formes et peut porter sur tout sujet ou domaine d'intérêt dans lequel deux participants ou davantage désirent travailler ensemble. Toutes les institutions peuvent choisir en toute indépendance les activités de coopération auxquelles elles souhaitent participer.**

6. **Tous les travaux effectués en coopération devraient reposer sur des objectifs bilatéraux ou multilatéraux clairement identifiés, des méthodes de travail et des responsabilités convenues entre les participants.**

7. **Les informations concernant les objectifs, la portée, l'avancement et les résultats de toutes ces activités seront mises à la disposition de tous les membres du comité de contact.**

8. **La CdCE et les ICN s'engagent à explorer tous les domaines possibles où des travaux menés en coopération auront un impact positif sur l'administration des fonds communautaires et d'autres questions communautaires d'intérêt commun, et à identifier des solutions à tous problèmes d'ordre pratique et technique qui entravent cette coopération.**

Donne mandat aux agents de liaison

(a) de réexaminer les principes directeurs à la lumière des développements ultérieurs dans le cadre plus large de la gestion financière de l'UE, en ayant pleinement conscience que le comité de contact souhaite que les principes contribuent à l'instauration d'un environnement de coopération dynamique susceptible d'apporter globalement une valeur ajoutée, et tout en restant sensible aux différents modèles et méthodes d'audit qui composent le cadre commun, et

(b) de soumettre au comité de contact des rapports réguliers sur les progrès réalisés et les résultats de la mise en pratique de ces principes.

Prague, le 9 décembre 2003