

**Rapport au Comité conjoint Oireachtas sur les affaires
européennes**

du

Groupe consultatif sur le rôle de la Cour des comptes européenne

Octobre 2003

Table des matières

	PAGE
Résumé des recommandations	3
Historique :	6
Introduction	
Mandat	
Effectifs	
Champs d'application et limitations	
Consultation	
Présentation de la Cour des comptes européenne :	8
Nomination des membres	8
Classement des membres	8
Distribution du travail	9
Personnel de la Cour des comptes européenne	9
Fonction de la Cour des comptes européenne	9
Principes et procédures de contrôle appliqués	9
Établissement de rapports par la Cour des comptes européenne	10
Déclaration d'assurance (DAS)	10
Examen par les pairs et assurance de la qualité	11
Problèmes et recommandations	
Élargissement de la cour à 25 membres	
<i>Implications d'une cour de 25 membres</i>	13
<i>Préparation pour l'adhésion de 10 nouveaux membres</i>	14
<i>Modèles possibles</i>	14
<i>Recommandations</i>	16
Compétences des auditeurs généraux	
<i>Situation actuelle</i>	17
<i>Recommandations</i>	18
National Audit Offices	
<i>Situation actuelle</i>	19
<i>Recommandations</i>	20
Personnel engendré par l'élargissement	
<i>Situation actuelle</i>	21
<i>Recommandations</i>	22
Normes professionnelles de contrôle relatives à l'élargissement	
<i>Situation actuelle</i>	22
<i>Recommandations</i>	23
Conclusions	25
Abréviations	26
Annexes :	
1: Liste des personnes consultées	28
2: Membres actuels de la Cour des comptes européenne	29

SECTION I

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le résumé suivant présente les recommandations du Groupe en ce qui concerne la gestion de la Cour des comptes européenne, les compétences de ses cadres, sa collaboration avec les N.A.O, le SAI et l'OLAF, son personnel et les normes professionnelles.

Les recommandations sont réparties en deux catégories :

- a) celles impliquant une modification du Traité et devant être prises en considération le plus tôt possible par la conférence intergouvernementale (mentionnée ci-après par un astérisque *) ;
- b) celles n'impliquant pas de modification du Traité et devant être traitées immédiatement pour être appliquées dans les 12 ou 18 mois à venir.

1 Gestion de la Cour des comptes européenne

- 1.1 Nous recommandons un changement du système de nomination des cadres de la Cour des comptes européenne. Au lieu d'élire un membre par État membre, il devrait être créé un groupe professionnel composé de cinq auditeurs généraux, assisté par un organe de surveillance comprenant 25 membres. *
- 1.2 Les cinq auditeurs généraux devraient être sélectionnés par concours international basé sur des compétences précises (voir ci-après) et à l'aide des méthodes les plus courantes de sélection de cadres. *
- 1.3 Nous recommandons que le nom de l'institution reflète la réalité et indique que la Cour des comptes européenne n'est pas une cour semblable à celles de bon nombre d'États membres constituées de juges dotés de fonctions juridictionnelles. Nous proposons de remplacer le nom actuel par « Commissariat aux comptes européen » (*EAO, European Audit Office*). *
- 1.4 Afin de maintenir les voies de communication entre les États membres, l'EAO devrait organiser chaque année des réunions avec des représentants des organes spécialisées dans les affaires européennes des États membres, pour les informer sur le travail de la Cour des comptes européenne, souligner les développements, présenter le rapport annuel et répondre à toute question.

2 Compétences des auditeurs généraux

- 2.1 Nous recommandons que chaque auditeur général ait les compétences suivies du signe ◇. Quant aux autres compétences recommandées ci-après, elles devraient être réparties entre les cinq titulaires.
 - Qualification et expérience professionnelles de la vérification des comptes au niveau international ; si possible, un diplôme de premier cycle d'un domaine non économique tel que l'ingénierie, la philosophie, la médecine etc.
 - Qualification et expérience en contrôle informatique et technologie d'information (y compris maîtrise de l'audit des systèmes comptables informatisés et utilisation d'outils de contrôle informatiques)
 - Expérience et diplôme en statistiques
 - Expérience en analyse et gestion des risques
 - Formation et expérience juridiques
 - Excellentes aptitudes à communiquer (sensibilité culturelle, volonté de participer, capacité d'écoute et expérience de la communication d'entreprise) ◇
 - Bilingue anglais et français ◇

- Connaissance de la sensibilité politique de certaines situations ◇
- Expérience en économie
- Expérience en finances publiques ◇
- Connaissance du fonctionnement des institutions européennes
- Excellentes aptitudes en gestion (y compris la gestion de mutation, la gestion financière, la gestion des ressources humaines et le sens de l'organisation)
- Esprit analytique et stratégique
- Aptitudes à résoudre les problèmes
- Sens commun ◇
- Indépendance ◇
- Bon sens des valeurs ethniques ◇
- Volonté de participer à des programmes de développement professionnel continu et d'examen de croissance ◇
- Intégrité et capacité d'imposer le respect au personnel et aux institutions de finances publiques et d'audit international ◇
- Aptitude à motiver
- Autosuffisance ◇

2.2 Un programme détaillé de développement professionnel continu devrait être instauré pour garantir la mise à jour régulière des compétences et des qualités des auditeurs généraux.

3 Collaboration avec les NAO, le Service d'audit interne et l'Office européen de lutte anti-fraude

Il n'est pas souhaitable que la gestion des économies des États membres soit entravée par le poids inutile de vérifications de comptes dupliquées. Par conséquent, nous recommandons un effort organisé pour obtenir une meilleure collaboration entre la CDC, les NAO et le SAI. Cela implique :

- 3.1 Un engagement dans l'internationalisation des normes, des principes et des lignes directrices de contrôle comptable et d'audit des États membres.
- 3.2 Une approche systématique de la CDC pour évaluer les qualités des NAO et du SAI, et estimer ensuite jusqu'à quel point elle peut s'appuyer sur le travail de chaque NAO et SAI.
- 3.3 L'établissement d'un contrôle conjoint dans les domaines où il existe un intérêt, des normes et une échéance de rapport communs.
- 3.4 Une exploration de la possibilité de sous-traitance commerciale du travail de la CDC par des NAO. Il devrait être également possible d'envisager une situation où une NAO ou un SAI sous-traite quelques-uns de ses travaux d'audit à la CDC.
- 3.5 L'établissement d'un rapprochement plus dynamique entre les NAO, le SAI et la CDC, sur un plan politique, pour activer les changements de procédures, de pratiques et de normes devant permettre l'accomplissement de l'internationalisation des normes comptables et d'audit public. Le groupe devrait établir des relations avec les précurseurs de normes internationales, les universités, les institutions de recherche s'intéressant au développement comptable et à l'audit.
- 3.6 Un examen devrait être effectué pour s'assurer que les liens entre la CDC et l'OLAF servent à assurer le respect des options du moment relatives à l'audit judiciaire.

4 Personnel engendré par l'élargissement

En vue de l'élargissement, nous recommandons :

- 4.1 un examen des compétences et des qualifications (y compris les qualifications en technologie d'information et contrôle informatique) que doivent posséder le personnel professionnel ;
- 4.2 l'organisation de jours de sortie et autres événements semblables pour avoir des discussions approfondies, définir les rôles et responsabilités précis des cadres moyens et supérieurs ;
- 4.3 l'introduction d'un programme de gestion de mutation pour gérer les changements organisationnels comprenant la mise en œuvre des changements convenus ;
- 4.4 un programme de développement professionnel continu et de formation en gestion à rendre accessible à tous les cadres supérieurs, ainsi qu'aux membres ou auditeurs généraux.

5 Normes professionnelles relatives à l'élargissement

Nous recommandons :

- 5.1 Que le travail entrepris sur l'assurance de la qualité soit poursuivi afin d'inclure des examens réguliers par les pairs des stratégies, de la planification et de l'exécution d'audit, et l'établissement de rapports de la Cour des comptes européenne par un organe indépendant externe. Cela pourrait être, par exemple, les NAO d'Australie, des États-Unis d'Amérique ou du Canada, ou l'une des quatre grandes sociétés d'audit international.
- 5.2 Que des méthodologies solides soient mises en place pour le contrôle de l'assurance et de l'optimisation des ressources avant l'expansion de l'Union européenne. La mise en place de systèmes comptables fiables dotés de contrôles internes efficaces est un problème urgent pour la Commission et la CDC doit s'assurer que cette dernière est encouragée à mettre en place de tels systèmes dans les plus brefs délais. Il s'agit d'une tâche importante pour la CDC qui devrait y consacrer des ressources.
- 5.3 La clarification des paramètres de contrôle de l'optimisation des ressources. Le contrôle de l'optimisation des ressources ne sert pas à exprimer une opinion sur les stratégies parlementaires d'augmentation de ressources pour un programme donné. Mais il permet tout d'abord de déterminer les critères de succès établis pour les programmes de dépenses. Ensuite, il doit servir à donner une opinion sur l'efficacité des dépenses, à savoir si elles étaient économiques et efficaces dans le contexte des critères définis.
- 5.4 Étant donné l'énorme travail nécessaire pour appliquer un modèle d'évaluation de risque et de contrôle interne, un modèle plus classique d'attribution du contrôle de l'optimisation des ressources à l'auditeur interne devrait être adopté. Il est recommandé que le SAI prenne la succession de l'EAO en ce qui concerne le contrôle de l'optimisation des ressources. L'EAO pourrait alors concentrer ses ressources sur le travail d'assurance. *
- 5.5 Un examen des rapports provenant de la CDC par souci de clarté et l'utilisation de la terminologie internationalement reconnue pour indiquer le niveau de qualification d'opinion.
- 5.6 La publication de lignes directrices pour assister les dénonciateurs ayant décidé de communiquer des informations confidentielles à la CDC.
- 5.7 Une accélération des mesures prises pour améliorer la formation professionnelle et les zones d'examen de croissance du personnel, surtout pour garantir la formation technique des nouveaux employés qui seront probablement issus des nouveaux États membres.

SECTION II

HISTORIQUE

INTRODUCTION

Dans le contexte de la présidence de l'Irlande à l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2004, le Comité conjoint sur les affaires européennes a constitué un groupe consultatif (le Groupe) pour examiner le rôle de la Cour des comptes européenne (CDC), en particulier à la lumière de l'admission à l'Union de dix nouveaux États membres, à savoir, la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie. Le Groupe expose par la présente son rapport au comité.

MANDAT

Le mandat du Groupe est :

« Analyser le rôle de la Cour des comptes européenne, en particulier, sa capacité à remplir ses fonctions, à assumer correctement et efficacement ses responsabilités, en tenant compte des besoins d'une Union à 25 ou plus, et communiquer ses conclusions au Comité conjoint sur les affaires européennes ».

MEMBRES

Les membres du Groupe sont les suivants :

Professeur Patricia Barker, Chaire à l'Université de la ville de Dublin (DCU)

M. Brian Coffey, AccBank

Mme Mairead Divilly, Associée du groupe Chapman Flood Mazars

Mme Mary Fulton, Associée du cabinet Deloitte & Touche

M. Moore McDowell, UCD (University College Dublin)

M. Brian Murphy, Association pharmaceutique irlandaise (*IPHA, Irish Pharmaceutical Healthcare Association*)

Champs d'application et limitations

Aucune ressource humaine ou financière ne fut mise à la disposition du Groupe pour effectuer cet examen. Il était chargé d'effectuer un examen assisté par ordinateur. Cependant, le Groupe en a déduit qu'il ne serait pas possible d'atteindre une conclusion juste sans discuter avec les personnes concernées en Irlande et les membres de la CDC. En outre, le Groupe a jugé nécessaire de se rendre à la CDC pour rencontrer quelques-uns des membres et des responsables. Par conséquent, des réunions eurent lieu en Irlande, organisées et financées par des membres, tandis que le Groupe a effectué une visite de trois jours au Luxembourg, qu'il a payé avec ses ressources privées. Le manque de ressources et de temps a limité l'examen à une présentation de la structure de la CDC, des principes fondamentaux de travail dans le contexte de l'élargissement de l'Union, des différentes traditions professionnelles, techniques et culturelles concomitantes relatives à la vérification de comptes. L'expérience et les perceptions d'anciens membres, de membres effectifs, de cadres supérieurs et autres tiers dépositaires ont servi de base aux recommandations du Groupe. Ce rapport est adressé au Comité conjoint Oireachtas sur les affaires européennes. Il est entendu que le Comité Oireachtas fera mention des problèmes évoqués dans ce

rapport à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), au cours de la présidence de l'Irlande à l'Union européenne qui a débuté le 1^{er} janvier 2004.

CONSULTATION

Le Groupe s'est réuni à plusieurs reprises. Les membres du Groupe se sont réunis avec plusieurs parties intéressées pour déterminer les points de vue et indiquer les délibérations du Groupe. Nous tenons à remercier ces parties pour le temps qu'ils nous ont accordé, pour leur aide et franchise. Une liste complète des noms des personnes à qui s'adressent ces remerciements est incluse dans l'Annexe I. Nous souhaitons témoigner notre reconnaissance à Mme Clare Balfe, de l'Université DCU Business School, pour son aide administrative.

SECTION III

PRÉSENTATION DE LA CDC ACTUELLE

NOMINATION

La CDC a été mandatée par le Traité établissant la Communauté européenne (amendé en dernier lieu par le Traité de Nice, article 246) pour « exécuter l'audit ». La CDC fut établie par le Traité de Bruxelles en 1975. Elle devint opérationnelle en 1977 et fut promue au rang « d'institution » par le Traité de Maastricht en 1993. Le terme « Cour des comptes » est emprunté au système européen continental de cour composée de juges surveillant les audits et ayant le pouvoir de prendre des décisions judiciaires. La CDC est composée d'un national de chaque État membre (art. 247). Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Conseil, après consultation du Parlement européen et conformément aux propositions faites par chaque État membre, pour une période de six ans (renouvelable). Ils doivent appartenir ou avoir appartenu aux institutions de contrôle externe ou posséder une qualification particulière pour cette fonction. À l'origine, il était prévu que les candidats soient nommés par des États membres de leur cour des comptes nationale, connue dans certains États membres sous le nom de NAO (National Audit Office) ou « Office of the Comptroller and Auditor General » (Bureau du vérificateur général) dans le cas de l'Irlande.

L'interprétation de l'expression « posséder une qualification particulière pour cette fonction » semble vaste. Il a été suggéré par un membre que « qualification particulière » signifiait que tout honnête citoyen pouvait postuler. La coutume et la pratique s'étant développées, il est possible de prédire le profil le plus probable d'un membre. Par exemple, le membre anglais est susceptible d'être nommé par le Ministère du Trésor (HM Treasury) ; le membre irlandais a de fortes chances d'être un politicien spécialiste des affaires budgétaires ; le membre danois et, généralement, le membre français seront issus de leur cour des comptes nationale respective, etc. Des détails sur le profil des membres actuels de la Cour des comptes européenne sont fournis à l'annexe II.

Les membres doivent être indépendants (Art. 247 paragraphe 4) et ne peuvent pas accepter d'instruction de leur gouvernement ou de tout autre organe. Ils ne peuvent exercer aucune autre activité (rémunérée ou non) au cours de leur terme. (art. 247 paragraphe 5)

Les membres sont rémunérés tels que des juges de la Cour de justice européenne, d'un salaire équivalent à celui d'un délégué de la Commission. Ils bénéficient des avantages suivants :

- le droit de disposer d'un chef de cabinet, d'un chef de cabinet adjoint, de deux secrétaires et d'un chauffeur (sous réserve d'approbation du Secrétaire général ou du Collège) ;
- une voiture ;
- les mesures du Protocole sur les privilèges et les immunités de l'Union européenne applicables aux juges de la Cour de justice ;
- une indemnité de déplacement ;
- trois ans de « paiement transitoire » après la dernière année de fonction afin de compenser le fait de ne plus être impliqué dans des organismes préalablement contrôlés.

CLASSEMENT DES MEMBRES AU SEIN DE LA CDC

Le règlement intérieur de la Cour des comptes (2002) stipule que les membres élisent parmi eux le Président (considéré comme *primus inter pares, le premier entre les égaux*), pour une période de trois ans renouvelable (art. 9). Après le Président, les membres sont classés en fonction de la date de leur prise de fonction ou selon leur âge, lorsque plusieurs membres sont engagés le même jour (art. 7). Par conséquent, selon la structure actuelle, les dix nouveaux États membres vont nommer des membres d'un

grade inférieur à celui des membres actuels, et pour classer tous ceux nommés le même jour, ils tiendront compte de leur âge.

DISTRIBUTION DU TRAVAIL

La CDC comprend la présidence et des groupes d'audit (art. 12, Règlement intérieur). Il existe 14 secteurs, 12 audits et 2 horizontaux (ADAR, Développement et rapports d'audit et DAS, déclaration d'assurance). Chaque secteur est dirigé par un membre et les secteurs sont actuellement répartis en quatre groupes d'audit dirigés par le ou la doyenne. Les membres sont assignés à un groupe d'audit particulier après consultation avec le Président.

PERSONNEL DE LA CDC

Le nombre total d'employés s'élève actuellement à plus de 600 personnes dont environ 500 sont des titulaires et 100 des intérimaires. Un peu moins de 50 % des membres sont des auditeurs. Les autres sont des traducteurs et des administrateurs. Le nombre d'employés titulaires de diplômes d'audit professionnel oscille entre 15 et 34 % selon la CDC. Bien qu'ils ne nous aient pas fournis de chiffres, les membres ont reconnu qu'il y avait un sérieux déséquilibre dans la répartition des postes entre les hommes et les femmes, dans la mesure où beaucoup plus d'hommes occupent des postes dans le secteur d'audit (ainsi, il n'y a aucune femme au poste de chef de division), tandis que les femmes prédominent dans le service de traduction. Cependant, des efforts sont faits pour que les employés recrutés reflètent le mélange de nationalités des États membres. Les deux premières priorités du recrutement sont les compétences techniques et le respect du règlement de l'Union européenne, texte assez rigide relatif à la promotion et au recrutement.

Des ressources ont récemment été allouées au dossier de formation du secteur ADAR afin d'améliorer la formation et le développement professionnel continu du personnel. Les stratégies modernes de ressources humaines relatives à l'examen de l'aide au développement n'ont pas encore été appliquées. Néanmoins, elles sont inscrites au programme du Secrétariat général.

FONCTION DE LA CDC

L'Article 248 commande à la CDC d'« effectuer l'audit ». Elle a le droit d'organiser ses propres audits de manière indépendante et d'étendre ses contrôles au domaine de la « bonne gestion financière » (ce qui n'est pas le cas de toutes les NAO de l'UE). La Bonne gestion financière est également appelée Contrôle de l'optimisation des ressources. La CDC peut aussi formuler des observations, en particulier sous forme de rapports spéciaux, sur des questions spécifiques et exprimer des avis à la demande d'une des autres institutions de la Communauté (art. 248 paragraphe 4). En outre, la CDC doit assister le Parlement et le Conseil européens, dans leur mission de contrôle de l'exécution du budget.

PRINCIPES ET PROCÉDURES APPLIQUÉS

L'article 248 paragraphe 1 du Traité établit les principes à appliquer à la fonction d'audit de la CDC en tant qu'examen de tous les comptes des recettes et des dépenses de la Communauté et de tous les organes créés par la Communauté. Le but des audits est de fournir une assurance en ce qui concerne :

- la fiabilité
- la régularité
- la légalité

des opérations sous-jacentes.

L'article 248 paragraphe 1 définit un audit comme un examen des comptes de toutes les recettes et dépenses de la Communauté. L'article 248 paragraphe 2 spécifie que l'audit doit permettre de vérifier que toutes les recettes ont été reçues, toutes les dépenses encourues légalement et que la gestion financière a été bonne. Elle doit signaler en priorité tout cas d'irrégularité. L'audit des dépenses (mais pas des revenus) est supposé être basé sur les engagements pris et les paiements effectués.

L'article 248 paragraphe 2 exige également que la CDC « vérifie que la gestion financière a été bonne. En ce faisant, elle doit surtout signaler tout cas d'irrégularité ».

La responsabilité des investigations anti-fraudes, revient cependant à l'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude).

Bien que le mandat ci-dessus mette l'accent sur l'audit, le document de la CDC relatif aux normes et stratégies de la cour des comptes nécessite que son personnel (10/02) effectue un audit en accord avec les normes d'audit de l'INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) et les normes internationales relatives à l'audit applicables dans le contexte de la Communauté de l'IFAC (International Federation of Accountants). Les directives d'application européenne pour les normes de contrôle de l'INTOSAI ont été rédigées par un groupe ad hoc constitué par le comité de contact des Présidents des Institutions supérieures de Contrôle (ISC) de l'Union, présidé par la CDC. L'introduction de lignes directrices illustre la volonté de fournir un fil conducteur commun utilisable dans cette « grande diversité des traditions de contrôle public des États membres de l'Union ».

Un manuel d'audit détaillé est disponible. Toutefois, la section relative à la bonne gestion financière (ou au contrôle de l'optimisation des ressources) est très succincte.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le conseil des normes d'assurance et contrôle international de l'INTOSAI et de l'IFAC (IAASB) discutent de la rédaction d'un memorandum de présentation des lignes directrices relatives à l'audit financier, susceptible d'incorporer la vérification des comptes du secteur public dans l'organe des ISA. La CDC n'est pas un membre de l'INTOSAI ni un membre du Comité du secteur public de l'IFAC. Certains membres souhaitent obtenir la participation de la CDC à l'établissement du calendrier d'audit international.

Tel que cela a été mentionné ci-dessus, il existe des traditions nationales différentes de l'audit public dans les États membres de l'Union. En conséquence, bien qu'il existe un manuel de l'audit ayant pour but de normaliser la pratique, les auditeurs et les environnements dans lesquels ils pratiquent ont des traditions différentes concernant le modèle d'évaluation du contrôle et des risques, le modèle de cour où les membres sont des juges avec des fonctions juridictionnelles, et ce qui a été décrit comme « le modèle d'investigation et de punition ».

RAPPORTS DE LA CDC

Après avoir conclu ses rapports spéciaux et ses examens annuels, chaque groupe se présente à la Cour pour en discuter. Les rapports sont alors approuvés et une procédure contradictoire a lieu permettant aux institutions contrôlées de faire valoir leurs observations sur les faits mentionnés dans les rapports spéciaux et la déclaration d'assurance (DAS). Le rapport annuel est très long à rédiger, à revoir et à traiter à l'aide de la procédure de réponse. Le rapport le plus récent disponible est celui correspondant à l'année fiscale terminée en décembre 2001. Il a été publié le 28 novembre 2002.

DÉCLARATION D'ASSURANCE (DAS)

Bien que la pratique du contrôle des comptes international suive des lignes directrices pour le tiers d'audit et les services connexes tels que :

- l'audit ;

- l'examen ;
- les conclusions de procédures convenues ;
- la compilation ;

il semblerait qu'il n'y ait pas de choix dans le plan de travail disponible pour la CDC.

De plus, la pratique du contrôle des comptes international fournit volontiers des formulations reconnaissables d'opinions d'audit « honnêtes et justes », comprenant par exemple :

- Désapprobation – opinion défavorable ;
- Incertitude – mise en garde sur l'impossibilité d'exprimer une opinion ;
- Mécontente – excepté pour ;
- Incertitude – sujet à ;
- Incertitude – sujet à (limitation) ;
- Mise en relief du sujet ;
- Non qualifié.

La DAS fait référence à l'audit exécuté selon les propres normes et stratégies d'audit de la Cour, et fournit une opinion sur la fiabilité des comptes, la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Le doute demeure quant à la fiabilité de l'opinion (même de qualité) affirmant que les comptes « reflètent » fidèlement les recettes et dépenses des communautés pour la fin de l'exercice et la position financière en fin d'année, étant donné les doutes exprimés à propos du système de comptes sous-jacent et les erreurs comptables identifiées.

La plus récente opinion de DAS publiée fait référence à ce qui est généralement considéré comme des qualifications d'opinion aussi sérieuses que des « observations » et « la remarque » suivante :

« Mis à part les effets des observations résumées aux alinéas (a) à (d) ci-dessous et la remarque faite au paragraphe IV, la Cour est d'avis que les comptes de l'année fiscale clôturée le 31 décembre 2001, telles que publiées dans le journal officiel, reflètent fidèlement les recettes et dépenses des communautés en fin d'exercice et leur position financière en fin d'année ;

- (a) un excès de 148,7 millions d'euros de moyens payés par les États membres pour les réserves d'intervention agricoles ;
- (b) l'entrée sans justification adéquate sous l'intitulé « créances diverses » de 980 millions d'euros concernant des transferts en espèces à des pays tiers ;
- (c) 564 millions d'euros de provisions établis sur des bases douteuses en ce qui concerne le coût du démantèlement des installations nucléaires du centre commun de recherche ;
- (d) un excès d'engagements non encore réglés d'environ 1 318 millions d'euros.

Paragraphe IV

La Cour souligne que la plupart de ses réserves et observations concernent des sujets se répétant régulièrement. Ces faiblesses proviennent en grande partie du système comptable de la Communauté non conçu pour garantir l'enregistrement des divers composants des éléments actifs des Communautés. La Cour considère qu'il est urgent d'entreprendre une action en profondeur dans les services de la Commission pour faire face aux risques découlant des insuffisances du système comptable.

ÉVALUATION PAR LES PAIRS ET ASSURANCE DE QUALITÉ

La meilleure application actuelle de contrôle de comptes international comprend un système d'assurance de la qualité du travail de l'auditeur. Elle inclut des systèmes d'évaluation de procédures et de stratégies adoptés par des équipes d'audit et un examen rétroactif du travail effectué. Il est utile d'avoir un système de contrôle interne et un examen par des pairs externes. La CDC a récemment introduit un système de contrôle interne, mais jusqu'à maintenant, elle n'a mis en place aucun système d'examen par des pairs,

bien que les rapports spéciaux soient envoyés à des commissaires-priseurs externes (essentiellement des universités) pour des analyses et des commentaires sur la qualité générale. Un système d'examen par des pairs internes fut introduit il y a quelques années, comprenant des membres effectuant des vérifications du travail d'autres groupes. Cependant, ce ne fut pas une réussite car les membres ne voulaient pas se critiquer mutuellement et trouvèrent que le système était « grossier, n'ajoutant rien aux discussions qui s'étaient déjà tenues au sein des groupes d'audit et à la Cour ».

SECTION IV

PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS

1. ÉLARGISSEMENT DE LA CDC AVEC L'ADHÉSION DE DIX NOUVEAUX MEMBRES

Implications de 25 membres dans La CDC

Selon les dispositions du Traité en cours, l'adhésion des dix nouveaux États membres engendrera automatiquement dix nouveaux membres à la CDC, ainsi que 5 nouveaux membres du personnel pour chaque membre et des besoins concomitants tels que des bureaux supplémentaires, des automobiles, des équipements etc., soit un total de 54 nouveaux agents associés à la nouvelle adhésion. Suite à l'élargissement, 63 auditeurs, 56 traducteurs et 11 agents administratifs supplémentaires seront nécessaires, soit un total de 184 nouveaux employés à plein temps. Les estimations actuelles pour le coût annuel direct des salaires des 10 nouveaux membres et de leur personnel (5 chacun) est de l'ordre de 8 millions d'euros. Le coût annuel direct des salaires du personnel technique supplémentaire à engager pour le travail d'audit supplémentaire impliqué dans les nouveaux États membre sera d'environ 12 millions d'euros.

Il est évident que cet élargissement nécessitera des auditeurs et des traducteurs supplémentaires. Cependant, au cours de toutes nos discussions, nous avons trouvé bien peu de soutien pour l'expansion des membres de la cour.

Les arguments en faveur du système d'un membre par État membre peuvent se résumer comme suit :

- Il sera préférable d'autoriser les nouveaux États membres à participer à la structure actuelle pendant un certain temps. Une fois qu'ils auront acquis de l'expérience ils pourront participer à toute procédure de simplification.
- Dans l'environnement actuel de tension entre petits et grands États membres, tout changement dans la structure de la CDC pourrait être considéré comme un précédent dangereux entraînant une nécessité de changement dans les autres institutions.
- Étant donné les différentes traditions d'audit au sein de l'Union, il est bon d'avoir toutes ces traditions représentées au niveau décisionnel.
- Les rapports de la CDC sont acceptés dans toute l'Union car elles sont agréées par un organe constitué de membres de chaque État membre.
- Actuellement, chaque État membre dispose de son propre « œil » pour examiner les dépenses de l'Union.

Outre le coût annuel direct supplémentaire de 8 millions d'euros et les coûts indirects non quantifiés, l'accroissement des membres risque d'entraîner les problèmes suivants :

- La difficulté à trouver du travail pour 10 cadres hautement rémunérés et leurs 44 personnels d'appoint ;
- une aggravation de la structure déjà particulièrement lourde ;
- un ralentissement de la prise de décision devant être réalisée par 25 personnes ;

- de longs débats alimentés par le récit des expériences personnelles de chaque membre ;
- une dégradation des décisions prises par souci d'atteindre un consensus plutôt qu'une évolution de celles-ci vers des standards de qualité internationaux ;
- des ressources consacrées à payer des membres supplémentaires au lieu d'être utilisées pour recruter du personnel d'audit de niveau international ;
- la dilution des rapports afin d'atteindre le consensus en ce qui concerne leur formulation.

Le système d'un membre par État membre fut établi lorsque le nombre d'État membre était restreint. Il avait pour but d'instaurer un conseil de vaste surveillance. Dorénavant, tout l'environnement international d'audit devenu très technique nécessite une gamme très spécifique de qualifications, de compétences et d'expérience. Il est évident que chacun souhaiterait la représentation de chaque État membre au Parlement et si possible à la Cour de justice où la représentation démocratique des différentes circonscriptions est capitale. Néanmoins, la CDC devrait comprendre des cadres compétents et suffisamment qualifiés pour appliquer des procédures de contrôle de niveau international aux finances de l'Union ; peu importe leur nationalité. Le critère clé devrait être les compétences et non la représentation géographique.

L'une des qualités que doivent posséder les membres est d'être totalement indépendant du gouvernement qui nomme. Cependant, il n'est pas concevable qu'un membre soit obligé d'influencer un rapport important relatif à son propre gouvernement, en particulier, lorsque sa nomination et le renouvellement de cette nomination sont le fait du gouvernement en question. Les membres ne doivent pas seulement être indépendants. Ils doivent également être vus comme tel.

S'il est nécessaire d'avoir une évaluation interne des pratiques comptables et d'audit des États membres, elle peut aisément être obtenue auprès des auditeurs. Il n'est pas nécessaire de l'effectuer au niveau des membres.

Cette période d'élargissement offre une bonne occasion pour analyser les institutions. Dans le cas de la CDC, il est opportun de considérer ses objectifs et la méthode la plus efficace de l'atteindre.

Préparation pour l'adhésion de 10 nouveaux membres

La CDC est actuellement engagée dans un processus de préparation pour les nouveaux membres. Les membres ont officiellement commencé à réfléchir et à délibérer depuis 2000, et une proposition de structuration de la Cour a été établie vers la fin de septembre 2003. Des concertations ont eu lieu avec plusieurs organes externes mais peu de consultations officielles eurent lieu avec le personnel.

La proposition est que les groupes d'audit actuels intègrent les nouveaux membres, et forment des groupes d'environ six membres. Le travail des groupes serait divisé en tâches dont les membres seraient responsables et ils gèreraient la répartition du travail au sein du groupe, tel un corps législatif dirigé par l'un d'entre eux qui serait nommé directeur ou doyen. Les agents des groupes pourraient aisément passer d'une tâche à l'autre plutôt que de changer de poste avec d'autres agents. Les corps législatifs pourraient approuver certains rapports eux-mêmes avant de les soumettre à la cour plénière pour être tamponnés uniquement. Cela constituerait un accord transitoire ayant pour ultime but d'autoriser à chaque corps législatif à émettre certains types de rapport sur leur propre autorité. Les rapports importants (jusque là indéfinis) seraient, comme ils le sont actuellement, débattus et rédigés par les membres lors d'une session plénière. Par conséquent deux niveaux de rapport émergeraient de cette proposition : ceux considérés comme pouvant être approuvés par un petit nombre de membres et ceux nécessitant l'approbation de tous les membres.

Cependant, les membres admettent, comme nous l'avons déjà mentionné, qu'il s'agit d'une proposition pragmatique pour faire face à l'élargissement de l'Union et que ce n'est pas une solution idéale.

Modèles possibles

L'objectif des États membres est probablement d'avoir, au sein de la CDC, une fonction d'audit externe de niveau international, capable de fournir une haute assurance d'indépendance aux citoyens quant aux systèmes de contrôle internes mis en place pour garantir que leurs recettes d'impôt sont appliquées selon leurs désirs et de la manière la plus efficace possible. Il nous semble évident que la structure actuelle de nomination de cadres pour la CDC, reposant sur la nomination nationale des personnes et des critères de qualification généraux n'est pas acceptable. Nous admettons qu'un changement du Traité serait nécessaire pour reconfigurer la structure de la CDC. Nous recommandons fortement ce changement.

Le Groupe a examiné plusieurs options de structuration de la CDC. Les options suivantes correspondent aux principaux modèles analysés :

1. Ne rien changer et permettre à chaque État membre de nommer un membre.

Un tel modèle permettrait à la Cour de se constituer d'un national de chaque État membre et de conserver son système collégial actuel.

2. Maintenir un membre par État doté de pouvoir de décision

Ce modèle est en cours de discussion à la CDC. Le Traité de Nice (art. 248) stipule que « la Cour des comptes peut établir des comités législatifs internes pour adopter certains types de rapports ou d'opinions selon les conditions établies par son règlement intérieur ». Bien que les propositions de la CDC de mettre en œuvre cette disposition ne soient pas encore publiées, il serait possible d'envisager la répartition du travail de la CDC entre quatre groupes d'audit et deux groupes horizontaux avec peut-être 4, 5 ou 6 membres dans chaque groupe. Il est possible d'envisager une situation où chaque groupe élirait un « chef » et le groupe de chefs formerait l'organe de décision le plus important.

3. Maintenir un membre par État avec deux niveaux de pouvoir de décision

Ce modèle, semblable à celui proposé par M. V. Giscard d'Estaing pour la Commission, impliquerait la rationalisation d'un organe d'exécution et la division des 25 membres en membre votant et membre non votant, afin de garantir que chaque État membre a une voix (ou un vote).

4. Établir un poste d'auditeur général avec un conseil de surveillance

Selon ce modèle, une personne serait nommée en fonction de ses compétences et de son expérience techniques et directoriales. Il ou elle serait reconnu(e) internationalement et respecté(e) par le comité de finance et d'audit de tous les États membres. Le conseil de surveillance serait un conseil à mi-temps composé de 25 personnes nommées par le Parlement mais travaillant avec l'auditeur général.

5. Établir un commissariat aux comptes composé de cinq membres sélectionnés d'après une liste

Selon ce modèle, les membres seraient recommandés au Parlement de leurs États membres d'origine qui baserait son choix sur une liste des États membres répertoriés au hasard. Les cinq premiers États de la liste fourniraient des membres pour un mandat de cinq ans. Chaque année un membre prendrait sa retraite pour être remplacé par un membre de l'État suivant sur la liste.

6. Établir un Commissariat aux comptes européen doté de cinq auditeurs généraux et d'un conseil de surveillance

Cinq personnes seraient nommées en fonction de leurs compétences et expérience techniques et directoriales. En ce qui concerne les auditeurs généraux du modèle 4, ils seraient reconnus internationalement, respectés et acceptés. Ils choisiraient l'un d'entre eux comme leur directeur. Ils exerceraient pendant 6 ans et pourraient renouveler leur mandat pour une période de 3 ans. Le conseil de surveillance serait tel que décrit dans le modèle 4.

Le Groupe a analysé ces modèles en détail. En ce qui concerne la structure de l'Institution, le **Modèle 1** est commun, cependant il nous paraît trop lourd. Nous sommes tout à fait contre ce modèle. Cependant, si aucune mesure n'est prise et que ce modèle continue à être appliqué, il est indispensable d'inclure des dispositions dans le Traité d'adhésion prévoyant que 50 % des nouveaux membres seront nommés jusqu'en mars 2006, tandis que les 50 % restant seront en poste jusqu'en novembre 2007. Cela faciliterait l'intégration avec les mandats existant et éviterait que tous les nouveaux membres ne terminent leur mandat en même temps.

Le **Modèle 2** mentionné ci-dessus offre une solution pragmatique à la situation politique actuelle (c'est-à-dire l'exigence de l'actuel Traité de Nice d'avoir un membre pour chaque État membre). Mais il ne parvient pas à résoudre le problème fondamental d'une structure de cadres supérieurs déséquilibrée, maladroite, inutilement coûteuse et peu pratique. Il laisse encore bien trop de monde aux commandes. En outre, il ne définit pas clairement les rapports devant être approuvés par les comités législatifs et ceux devant l'être par le collège. Il offre la possibilité de condamner une décision si elle n'est pas correctement définie pour être approuvée.

Le **Modèle 3** a fort peu de chance d'être accepté par les États membres devant endosser le statut de non-votant. Il nous a été signalé que si ce modèle était adopté et que l'un des grands États membres était prié d'occuper un siège de non-votant, celui-ci se retirerait probablement de la CDC. Dans tous les cas, ce modèle ne résout aucun des problèmes d'une direction trop lourde.

Le **Modèle 4** décrit ci-dessus est plus commun en Irlande. Il est également commun au Royaume-Uni et certainement qu'il serait accepté par la plupart des États membres. Néanmoins, nous pensons qu'actuellement cette méthode est trop radicale pour établir une institution de contrôle technique internationale. Selon nous, il serait trop difficile, sur le plan politique, de passer d'un seul coup d'un système « un membre par État » à un système d'auditeur général unique. De plus, il serait difficile de trouver une personne si hautement qualifiée dotée de toutes les compétences requises.

Nous sommes d'avis que le **modèle 5** rendrait difficile un mélange équitable de personnes, car les nominations seraient faites indépendamment des unes des autres, et pourraient être influencées par des critères politiques plutôt que par des critères techniques. En outre, chaque État membre devrait attendre 25 ans avant de pouvoir occuper de nouveau sa place initiale et par la suite laisser passer 25 ans (si aucun autre élargissement ne se produisit entre temps) sans être représenté.

RECOMMANDATIONS

- 1.1 Nous recommandons une modification du système de nomination de l'organe de direction de la Cour des comptes européenne suivant les lignes directrices suggérées dans le **Modèle 6**. Les cinq auditeurs généraux devraient être sélectionnés par concours international basé sur des compétences précises (voir ci-après) et à l'aide des méthodes les plus courantes de sélection de cadres. Les auditeurs généraux devraient être recherchés et sélectionnés par un groupe indépendant de « chasseurs de tête » professionnel. Ils devraient choisir, au sein de leur groupe, un auditeur général doyen pour remplir le rôle de directeur de l'équipe de cinq membres. Nous suggérons cinq auditeurs généraux, bien qu'il soit possible de concevoir une équipe dirigeante de 3 ou 7 personnes. La nomination des cadres de la CDC serait, de ce fait, basée sur des critères techniques objectifs et non en fonction d'une représentation géographique.

- 1.2 Nous suggérons qu'il y ait 25 membres (soit un siège pour chaque État membre) au conseil de surveillance, nommés en vertu de leur expérience et de leurs connaissances de domaines tels que les normes comptables internationales, les normes d'audit internationales, la finance publique, le service gouvernemental, le droit, l'économie, les sciences politiques, le gouvernement d'entreprise et la direction générale. Le critère principal de sélection devrait être la compétence. Les membres du conseil de surveillance seraient nommés par le parlement de leur pays respectif. Ils pourraient se réunir tous les trimestres. Ces postes seraient externes et les membres recevraient un petit cachet, ainsi que leurs indemnités de frais. Ils auraient un rôle de surveillance, constitueraient une équipe professionnelle de sélection pour recruter les cinq auditeurs généraux, recevraient les rapports annuels de la Cour des comptes européenne et seraient responsables en dernier lieu de l'attribution des ressources. Ils disposeraient d'un petit secrétariat pour les assister dans leur travail.
- 1.3 Étant donné que les auditeurs dépendent du Parlement, l'équipe professionnelle de sélection ferait ses recommandations au conseil de surveillance qui à son tour recommanderait au Parlement l'équipe initiale qui serait adoptée en tant que groupe par le Parlement, tel que c'est le cas actuellement. D'autres postes seraient pourvus de la même manière, contribuant ainsi au maintien du mélange de compétences.
- 1.4 Nous recommandons que le nom de l'institution reflète la réalité et indique que la Cour des comptes européenne n'est pas une cour semblable à celles de bon nombre d'États membres constituées de juges dotés de fonctions juridictionnelles. Nous proposons le nom de « Commissariat aux comptes européen » (*EAO, European Audit Office*).
- 1.5 Les recommandations 1 – 4 citées ci-dessus nécessitent une modification du Traité par le biais de la Conférence intergouvernementale. Parmi les recommandations applicables immédiatement, nous suggérons, afin de maintenir la communication entre les États membres, que l'EAO organise des réunions avec des représentants des comités sur les affaires européennes de leurs parlements respectifs chaque année, pour expliquer le travail de la CDC, souligner les développements, présenter le rapport annuel et répondre aux questions. Cette recommandation pourrait être mise en pratique immédiatement.

2. COMPÉTENCES DES AUDITEURS GÉNÉRAUX

Situation actuelle

Le Traité exige que « les membres de la cour des comptes soient choisis parmi les personnes appartenant ou ayant appartenu aux institutions de contrôle externe dans leurs pays respectifs ou possédant une qualification particulière pour cette fonction ».

Actuellement, les membres sont nommés par le gouvernement de leurs États membres respectifs. Cette procédure empêche l'évaluation des compétences de l'équipe de direction de la CDC comme un forfait. Par exemple, il existe qu'un seul comptable professionnellement qualifié. Depuis 1977, la tendance générale est une « macédoine » de membres très dynamiques, très productifs et d'autres moins efficaces.

Des commentateurs externes ont déclaré que la CDC ne devait nommer que des hommes et des femmes dotés de diplômes professionnels d'audit. Cependant l'expérience de ceux travaillant à la CDC ne correspond pas à un tel critère de sélection. Certains des « élus politiques » se sont avérés être des visionnaires, des travailleurs extrêmement acharnés et d'excellents chefs de mutation. D'autre part, certains des comptables professionnellement qualifiés se sont avérés discrets et pas nécessairement à la pointe des développements professionnels. En effet, il nous a été suggéré qu'il serait préférable de ne pas avoir d'auditeur du tout plutôt que d'avoir tous les auditeurs. Il est évident que des qualifications et de l'expérience en contrôle des comptes ne suffisent pas pour offrir toutes les qualités nécessaires pour gérer un service d'audit moderne. Tout un ensemble de compétences, de qualités, de qualifications et

d'expérience identifiables doit être présent pour produire une gestion optimale. L'un des avantages d'une équipe de cinq auditeurs généraux est que ces compétences n'ont pas besoin d'être présentes chez une seule et même personne, mais elles doivent être présentes au sein de l'équipe.

Bien qu'il existe actuellement une structure de développement professionnel continu pour le personnel de la CDC, il n'y a pas d'historique d'un programme de développement professionnel continu pour les membres. Il existe un petit budget consacré à la formation des membres mais souvent ceux-ci ne sont pas intéressés par le développement conventionnel de leurs propres compétences d'audit ou professionnelles. De plus, ils rechignent à participer à des cours de formation avec d'autres membres du personnel. Nous pensons qu'il est impératif que tout le personnel d'une cour des comptes moderne, y compris ses cadres, effectue régulièrement de mises à niveau conventionnelles de leurs compétences, dans un environnement évoluant rapide.

RECOMMANDATIONS

2.1 Nous recommandons la nomination d'une équipe de direction reflétant un mélange de compétences directoriales, techniques et professionnelles de haut niveau. Nous recommandons que chaque auditeur général ait les compétences suivies du signe ◇. Quant aux autres compétences recommandées ci-après, elles devraient être réparties entre les cinq titulaires, mais pas nécessairement présentes chez chaque agent.

2.1 Les compétences dont devraient disposer les cinq auditeurs généraux de l'EAO devraient être énumérées comme suit :

- Qualification et expérience professionnelles de la vérification des comptes au niveau international ; si possible, un diplôme de premier cycle d'un domaine non économique tel que l'ingénierie, la philosophie, la médecine etc.
- Qualification et expérience en contrôle informatique et technologie d'information (y compris maîtrise de l'audit des systèmes comptables informatisés et utilisation d'outils de contrôle informatiques)
- Expérience et diplôme en statistiques
- Expérience en analyse et gestion des risques
- Formation et expérience juridiques
- Excellentes aptitudes à communiquer (sensibilité culturelle, volonté de participer, capacité d'écoute et expérience de la communication d'entreprise) ◇
- Bilingue anglais et français ◇
- Connaissance de la sensibilité politique de certaines situations ◇
- Expérience en économie
- Expérience en finances publiques ◇
- Connaissance du fonctionnement des institutions européennes
- Excellentes aptitudes en gestion (y compris la gestion de mutation, la gestion financière, la gestion des ressources humaines et le sens de l'organisation)
- Esprit analytique et stratégique
- Aptitudes à résoudre les problèmes
- Sens commun ◇
- Indépendance ◇
- Bon sens des valeurs ethniques ◇
- Volonté de participer à des programmes de développement professionnel continu et d'examen de croissance ◇
- Intégrité et capacité d'imposer le respect au personnel et aux institutions de finances publiques et d'audit international ◇
- Aptitude à motiver
- Autosuffisance ◇

2.2 Un programme complet de développement professionnel continu pour les auditeurs généraux (y compris le développement personnel et directorial) devrait être mis en place.

Aucune de ces recommandations n'implique une modification du Traité. Elles peuvent être appliquées, quelle que soit la structure dirigeante.

3. NAO ET SERVICE D'AUDIT INTERNE

Situation actuelle

Le rôle des NAO empiète quelque peu sur celui de la CDC. La relation entre le NAO et la CDC comprend quelques aspects de la relation entre l'auditeur externe et l'auditeur interne. Toutefois, il s'agit d'une relation complexe. Les causes de cette complexité sont, entre autres :

- Environ 5 à 10 % seulement des revenus des États membres proviennent de l'UE et par conséquent l'audit sur les fonds de l'Union n'est pas aussi significatif pour les NAO qu'il est pour la CDC.
- Les systèmes comptables publics varient au sein de l'UE. Par exemple, la comptabilité d'exercice n'est pas utilisée universellement ; dans certains États membres la vérification ex ante des dépenses est d'usage.
- Les méthodes d'audit dans les NAO de l'Union européenne sont très différentes. Certaines NAO optent pour le modèle de gouvernement d'entreprise avec identification des risques commerciaux clés et des contrôles mis en place pour réduire les risques. D'autres choisissent un modèle basé sur un contrôle précis ou par sélection aléatoire des transactions. Dans certaines cours, le contrôle de l'optimisation des ressources est d'usage, dans d'autres c'est le contrôle du respect de dispositions contractuelles ou réglementaires qui est de rigueur. Certaines des NAO des États membres sont comparables à des policiers, poursuivant, découvrant et punissant toute erreur ou toute fraude. D'autres cours ont créé un environnement de partenariat avec les institutions contrôlées pour améliorer des systèmes basés sur l'évaluation des risques d'une manière proactive.
- Les normes de contrôle et les lignes directrices usitées ne correspondent généralement pas aux plus hautes normes internationales.
- Dans certaines cours, le rapport d'audit est publié au cours des six mois qui suivent la fin de l'exercice financier. Dans d'autres cours, les rapports d'audit peuvent être disponibles pendant les sept années qui suivent la fin de l'exercice.
- Il existe une grande sensibilité entre la CDC et les NAO en ce qui concerne leur autorité respective. La CDC est priée d'être plus coopérative. La NAO n'est pas tenue de l'être et a le droit d'assister à l'audit que la CDC effectue dans son État membre. Les membres de la CDC pensent que certaines NAO les considèrent comme « un grand frère » et la coopération n'est pas toujours aisée.
- Certains États membres disposent de Cours des comptes dotées de fonctions juridictionnelles et de juges rendant des jugements. D'autres ont des auditeurs professionnels du secteur public reportant au parlement.
- Un refus émane de certaines cours de débattre avec d'autres cours de l'Union pour développer des normes de contrôle communes.

En résumé, la relation entre la CDC et les NAO peut être difficile. Cependant, un engagement est pris pour l'améliorer. Le Traité de Nice a introduit une déclaration invitant la CDC et les NAO à améliorer la structure et les conditions de coopération entre ces institutions, tout en maintenant leur autonomie respective. Il existe une commission de contact des Présidents des institutions supérieures de contrôle des

finances publiques. Elle met au point des initiatives relatives aux normes d'audit, à la méthodologie et aux audits conjoints.

Un autre intervenant sur le terrain partagé du contrôle des finances de l'Union européenne est le Service d'audit interne de la Commission (SAI), créé assez récemment. La CDC a établi une relation de travail avec le comité de suivi des audits de la Commission. La relation d'auditeur interne / externe est meilleure entre la CDC et le SAI qu'entre la CDC et les NAO. La relation de travail établie inclut le partage de l'information, la formation conjointe, etc. Il existe de nombreuses possibilités de collaboration et d'application des principes et pratiques d'excellence internationaux d'auditeur externe reposant sur le travail d'auditeur interne.

Il n'est pas souhaitable que la gestion des économies des États membres soit entravée par le poids inutile de vérifications de comptes dupliquées. À titre d'exemple, le département irlandais de l'agriculture et de l'alimentation a connu environ 2 800 jours d'audit en 2002, répartis comme suit :

Institution de contrôle	Nombre de jours
NAO – Contrôleur et auditeur général (Comptroller and Auditor General)	332
Deloitte & Touche (Organe de certification)	373
Cour des comptes européenne	76
SAI – Commission de l'Union européenne	33
Unité d'audit interne	1 986
Total	2 800

Ceci ne prend pas en compte le travail du comité d'audit du Département ni l'inspection vétérinaire De Santo. L'OLAF n'a pas contrôlé le département en 2002. Dans certains cas, les divers auditeurs effectuèrent leur audit sur les mêmes programmes de dépenses.

Nous reconnaissons qu'il ne serait pas souhaitable de forcer les NAO à contrôler les fonds de la Communauté. Cependant, il serait nécessaire de s'efforcer d'atteindre un haut niveau de contrôle des comptes au sein de toute l'Union européenne, aussi bien pour les dépenses de l'Union que pour celles des États membres locaux. Il existe une possibilité d'élévation et de convergence des normes comptables et d'audit public. Cela devrait être soutenu par un véritable engagement, en tant que membres de la même communauté, dans la participation à un mouvement en faveur d'une unité harmonieuse. Il est fortement souhaitable que toute pratique désuète, locale et diverse soit abandonnée dans un tel domaine technique, pour être remplacée par des normes comptables et d'audit internationales uniformes et de haute qualité. Par conséquent, nous recommandons un effort organisé pour une meilleure collaboration entre la CDC, les NAO et le SAI. Cela implique :

RECOMMANDATIONS

- 3.1 Un engagement dans l'internationalisation des normes, des principes et des lignes directrices des États membres. Il serait probablement nécessaire de recourir à un accord parlementaire en principe, et à une mise en œuvre qui pourrait être facilitée par la participation active de la CDC, l'IASB dans l'INTOSAI et l'IAASB. Il existe déjà un mouvement vers l'internationalisation du contrôle des comptes qui devrait permettre d'atteindre cet objectif plus aisément.
- 3.2 Une approche systématique de la CDC pour évaluer les qualités des NAO et du SAI, et estimer ensuite jusqu'à quel point elle peut s'appuyer sur le travail de chaque NAO et SAI. À ce propos, des

évaluations du travail des Cours des comptes sont actuellement en cours, mais elles sont effectuées en fonction des tâches et non des institutions.

- 3.3 L'établissement d'un contrôle conjoint dans les domaines où il existe un intérêt, des normes et une échéance de rapport communs. Cela n'empêcherait pas l'élaboration de rapport par les partenaires pour différents utilisateurs sur les mêmes dépenses.
- 3.4 Un examen de la possibilité de sous-traitance commerciale du travail de la CDC par des NAO lorsque celles-ci acceptent de se soumettre à un examen de leurs procédures et pratiques, et d'adhérer aux stratégies et procédures de la CDC. Il devrait être également possible d'envisager la situation où une NAO ou un SAI sous-traite quelques-uns de ses travaux d'audit à la CDC. Cela sous-entend l'application par la CDC de normes d'audit de haute qualité acceptées internationalement. Il ne s'agirait pas d'une invasion de la « part » du sous-traitant, mais simplement d'une manière efficace et utile d'utiliser l'évaluation au sein de l'Union.
- 3.5 L'établissement d'un rapprochement plus dynamique entre les NAO, le SAI et la CDC, sur un plan politique, pour activer les changements de procédures, de pratiques et de normes devant permettre l'accomplissement de l'internationalisation des normes comptables et d'audit public. Cette répartition en groupe ne devrait pas servir à une simple discussion occasionnelle, mais permette de constituer un groupe politique et stratégique de haut niveau. Le groupe devrait établir des relations avec les précurseurs de normes internationales, les universités, les institutions de recherche s'intéressant au développement comptable et à l'audit.
- 3.6 Un examen devrait être effectué pour s'assurer que les liens entre la CDC et l'OLAF servent à assurer le respect des options du moment relatives à l'audit judiciaire.

Aucune des recommandations ci-dessus ne requiert une modification du Traité.

4. PERSONNEL ENGENDRÉ PAR L'ÉLARGISSEMENT

Situation actuelle

Du personnel supplémentaire sera sans nul doute nécessaire pour faire face à l'accroissement de la charge de travail que va entraîner l'élargissement. Comme nous l'avons déjà souligné, il n'est nul besoin d'augmenter l'effectif au niveau des membres (en fait, il serait souhaitable de le réduire). Il est maintenant plus difficile de recruter et de fidéliser du personnel d'audit compétent. Ce phénomène se produit pour diverses raisons :

- Des salaires et des avantages complémentaires plus attrayants et plus flexibles sont disponibles dans le secteur privé.
- L'installation du Service d'audit interne à Bruxelles est perçue comme plus séduisant, surtout par les jeunes auditeurs célibataires, à tel point que certains employés vont s'installer là-bas.
- Des critères très stricts de recrutement et de récompense sont imposés par le statut de l'Union.
- L'exclusion du personnel sans diplôme mais doté d'une qualification professionnelle est vue comme inappropriée. (Nous avons constaté cependant que la plupart des auditeurs professionnels étaient de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, donc cela ne sera probablement pas un problème à l'avenir). Néanmoins, une personne titulaire, par exemple, d'un diplôme de sciences politiques peut postuler pour un poste d'auditeur et profiter de la longue période d'attente qui

précède la convocation à l'entretien pour potasser durement le matériel technique et réussir les épreuves d'examen.

- Le manque de stratégies modernes de ressources humaines pour le développement du personnel (bien que ce problème soit actuellement traité par le Secrétariat général).
- D'énormes charges de travail et très peu de temps pour traiter les questions de politique d'ensemble.
- La difficulté à établir un esprit de corps à cause de l'éloignement des sites et le manque de communication entre les groupes (ce problème est également traité par le Secrétariat général qui prévoit d'effectuer des modifications).
- Le manque de clarté en ce qui concerne les rôles et responsabilités respectifs, puis les relations entre les membres, les chefs de cabinet, les chefs de division et les attachés.
- L'absence de programme de gestion de mutation moderne. Les membres sont engagés dans un processus de consultation depuis bientôt trois ans en ce qui concerne le plan stratégique des changements qui seront nécessaires pour faire face à l'élargissement et l'environnement d'audit en mutation. À la question comment le personnel avait été impliqué dans ce processus, les réponses furent variées : dictature de bienfaisance avec une forte adhésion aux principes de gestion pyramidale ; manque de compréhension des pratiques actuelles et des réflexions sur la gestion de mutation ; avis selon lequel le personnel ne serait pas affecté par le changement et par conséquent ne serait pas intéressé ; aveu que les pratiques de gestion dans ce domaine sont démodées ; croyance selon laquelle le personnel sera informé une fois les structures approuvées et qu'il sera consulté pour leur mise en œuvre.

Il a d'abord été redouté que le personnel pris dans les nouveaux États adhérant et la tentative de contrôler ces États soit un grand défi pour la CDC. Cependant, suite à une appréciation intensive de la pré-adhésion et une collaboration avec les NAO des nouveaux États membres, cette crainte s'est quelque peu atténuée. Bien que bon nombre d'entre elles fonctionnaient autrefois sous des régimes financiers socialistes, toutes ont exprimé le désir d'améliorer et de développer leurs systèmes de contrôle financier afin d'atteindre les normes de l'Union. De fait, il apparaît que les NAO de certains des anciens États membres risquent de présenter plus de problèmes que celles de membres récemment acceptés. Bon nombre d'entre elles travaillent étroitement avec la CDC pour améliorer leurs propres normes et atteindre un haut niveau international.

RECOMMANDATIONS

En vue de l'élargissement, nous recommandons :

- 4.1 un examen des compétences et des qualifications (y compris les qualifications en technologie d'information et contrôle informatique) que doivent posséder le personnel professionnel de l'EAO ;
- 4.2 l'organisation de jours de sortie et autres événements semblables pour avoir des discussions approfondies, définir les rôles et responsabilités précis des cadres moyens et supérieurs ;
- 4.3 L'introduction d'un programme de gestion de mutation pour concevoir et gérer les changements nécessaires dans l'ensemble de l'organisation et pour diriger la mise en œuvre des changements convenus. La priorité doit être de s'assurer que le personnel participe vraiment au changement et continue d'être très motivé.

- 4.4 Un programme de développement professionnel continu et de formation en gestion à rendre accessible à tous les cadres supérieurs, ainsi qu'aux membres ou auditeurs généraux (mentionné au préalable) ;

Aucune des recommandations ci-dessus ne requiert une modification du Traité.

5. NORMES PROFESSIONNELLES DE CONTRÔLE RELATIVES À L'ÉLARGISSEMENT

Situation actuelle

Nous n'avons effectué aucun examen des normes de contrôle appliquées par la CDC. Par conséquent nous ne sommes pas en mesure de juger la qualité du travail fait par la Cour. Toutefois, il est évident que le travail d'audit de la CDC est complexe et n'est pas identique au travail fait par un auditeur privé ou une NAO. Il existe des complexités liées à la géographie, la langue, les méthodes comptables et d'audit, et à la piste même de contrôle. La réforme de la PAC, orientée vers des paiements directs avec des systèmes différents mis en place dans différents États membres, vient s'ajouter à la complexité régnante.

La CDC a, comme *Modus Operandi*, l'évaluation des risques et la vérification interne des comptes dans un milieu multiculturel. Son propre personnel, bien que formé aux normes de contrôles actuelles, est issu d'horizons variés. Dans le domaine de l'assurance, il est évident, d'après le rapport d'audit (Journal officiel 2002), que les systèmes comptables de la Commission ne sont pas suffisamment performants pour qu'un audit basé sur l'évaluation des risques et des contrôles puisse être effectué. Cet audit doit, en vertu du manque de contrôles et des systèmes inefficaces, inclure une quantité considérable d'audit de validation.

Dans le domaine du contrôle de l'optimisation des ressources (ou « bonne gestion »), un simple coup d'œil rapide au manuel d'audit met en valeur le manque de lignes directrices claires pour ce travail. De plus, il semblerait qu'il y ait quelques réticences envers une méthodologie de la CDC. Certains de ses commentateurs ont déclaré que le contrôle de l'optimisation des ressources était problématique car il nécessitait un certain niveau de commentaire subjectif sur des décisions politiques. Il est important qu'il y ait une compréhension totale des paramètres de contrôle de l'optimisation des ressources. Le contrôle de l'optimisation des ressources ne sert pas à exprimer une opinion sur les stratégies parlementaires d'augmentation de ressources pour un programme donné. Mais il sert tout d'abord à déterminer les critères de succès établis pour les programmes de dépenses des décideurs parlementaires. Ensuite, il doit permettre de donner une opinion sur l'efficacité des dépenses, si elles étaient économiques et efficaces dans le contexte des critères définis. Le contrôle de l'optimisation des ressources ne devrait inclure aucun commentaire sur la décision politique ou sur la validité des critères mêmes.

Chaque audit et tâche secondaire devraient comporter des objectifs spécifiques utilisables en tant que base de l'examen et en tant que structure d'évaluation de l'audit une fois terminé. Ce n'est actuellement pas le cas avec la CDC. Il semblerait que le personnel d'audit tende à se rendre sur les sites d'audit, à collecter des informations et à revenir à sa base avec tant de documents qu'il lui est impossible de tout revoir, cette tendance étant aggravée par certaines NAO. Les rapports résultant de ces audits ne se concentrent alors pas sur l'ensemble d'objectifs prédéfinis pour l'audit, les tests accomplis pour atteindre les objectifs et l'opinion reposant sur le résultat de ces tests. Les rapports peuvent souvent être influencés par la règle non formulée « qu'il a été rédigé pour traiter de », ce qui conduit à de longs rapports dont il est difficile d'extraire l'opinion clé.

La qualité du travail fait par la CDC n'est pas soumise à l'examen de pairs indépendants, bien qu'un effort considérable ait été fait pour installer un système interne d'examen de qualité de haut niveau.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons :

- 5.1 Que le travail entrepris sur l'assurance de la qualité soit poursuivi afin d'inclure des examens réguliers par les pairs des stratégies, de la planification et de l'exécution d'audit, et l'établissement de rapports de la Cour des comptes européenne par un organe indépendant externe. Cela pourrait être, par exemple, les NAO d'Australie, des États-Unis d'Amérique ou du Canada, ou l'une des quatre grandes sociétés d'audit international.
- 5.2 Que des méthodologies solides soient mises en place pour le contrôle de l'assurance et de l'optimisation des ressources avant l'expansion de États membres. Que, dans le domaine du contrôle de l'assurance, les systèmes définissent des critères précis et des objectifs spécifiques avec des tâches déterminées afin de fournir une base logique et cohérente pour la planification, l'exécution, l'élaboration d'opinion et l'examen. La mise en place de systèmes comptables fiables dotés de contrôles internes efficaces est un problème urgent pour la Commission et la CDC doit s'assurer que cette dernière est encouragée à mettre en place de tels systèmes dans les plus brefs délais. Il s'agit d'une tâche importante pour la CDC qui devrait y consacrer des ressources.
- 5.3 La clarification des paramètres de contrôle de l'optimisation des ressources comme une détermination des objectifs et des critères de succès établis pour les programmes de dépenses des décideurs parlementaires et la possibilité d'exprimer une opinion sur l'efficacité des dépenses, si elles étaient économiques et efficaces dans le contexte des critères définis.
- 5.4 Qu'un modèle plus classique d'attribution du contrôle de l'optimisation des ressources à l'auditeur interne soit adopté, étant donné l'énorme travail nécessaire pour passer de l'audit de validation à l'évaluation des risques et du contrôle interne. Il est recommandé que le SAI prenne la succession de la CDC en ce qui concerne le contrôle de l'optimisation des ressources. La CDC pourrait alors concentrer ses ressources sur le travail d'assurance.
- 5.5 Une accélération des mesures prises pour améliorer la formation professionnelle et les zones d'examen de croissance du personnel, pour garantir la formation technique des nouveaux employés qui seront probablement issus des nouveaux États membres.
- 5.6 Un examen des rapports provenant de la CDC par souci de clarté et l'utilisation de la terminologie internationalement reconnue pour indiquer le niveau de qualification d'opinion.
- 5.7 La publication de lignes directrices pour assister les dénonciateurs ayant décidé de communiquer des informations confidentielles à la CDC.

Seule la recommandation 5.4 ci-dessus implique une modification du Traité.

SECTION V

CONCLUSION

En conclusion, nous souhaitons réitérer nos remerciements aux personnes qui nous ont généreusement accordé leur temps et nous ont permis d'obtenir les informations nécessaires à notre débat. Nous souhaitons vivement que la CDC réussisse cette étape très importante de son développement. Nous encourageons les preneurs de décision à prendre les mesures nécessaires pour améliorer la structure de la Cour, afin de favoriser le changement et lui permettre ainsi d'être mieux préparée pour gérer les demandes de plus en plus nombreuses qui lui parviennent, du fait de l'élargissement de l'Union et de la croissante complexité technique des environnements comptables et d'audit internationaux. Cependant, nous tenons à souligner que bon nombre de nos recommandations peuvent être appliquées immédiatement sans recourir à une modification du Traité.

SECTION VI

ABRÉVIATIONS

COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
EAO	European Audit Office (Commissariat aux comptes européen)
CDC	Cour des comptes européenne
IAASB	Conseil international de normalisation de la vérification et de la certification (conseil de l'IFAC)
SAI	Service d'audit interne
IASB	Bureau international des normes comptables (International Accounting Standards Board)
IFAC	Fédération internationale d'experts-comptables (International Federation of Accountants)
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
ISA	Normes comptables internationales (International Accounting Standards)
NAO	National Audit Office (équivalent britannique de la Cour des comptes)
OLAF	Office européenne de lutte anti-fraude
ISC	Institution supérieure de contrôle

SOURCES

http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_fr.html
http://www.eca.eu.int/index_fr.htm

<http://www.ifac.org/> (site en anglais); <http://www.cncc.fr/HTML/main.htm> ; <http://www.experts-comptables.org/>

Cour des comptes européenne, Rapport annuel relatif à l'exercice 2001 – Note d'information

Inghelram J. (2000), *The European Court of Auditors: Current legal issues*, Common Market Law Review

Laffan B. (1999), *Becoming a "living institution": The evolution of the European Court of Auditors*, Journal of Common Market Studies

Laffan B., (1997), *The Finances of the European Union*, MacMillan Press.

O'Halpin E., (1997), *The European Court of Auditors and National Audit Practice: Prospects for a Common Approach to Public Audit in the European Communities*, NIHE Dublin

House of Lords, 1987, Select Committee on the European Communities, Court of Auditors, avec témoignages, HMSO

House of Lords, (2001), *Select Committee on the European Union, The European Court of Auditors: The case for Reform*, avec témoignages, HMSO

Desmond B., (1996), *Managing the Finances of the European Union, The Role of the European Court of Auditors*, IEA (Institute of European Affairs)

The European Court of Auditors 1977 – 1997, Proceedings of a conference to mark the 20th Anniversary, Curia Rationum

Règlement intérieur de la Cour des comptes des Communautés européennes, adopté le 31 janvier 2002

Code de bonne conduite administrative du personnel de la Cour des comptes européenne, arrêté le 19 juin 2000

Traité instituant la Communauté européenne (modifié en dernier lieu par le Traité de Nice)

Politiques et normes de communication de la Cour des comptes, adoptées le 25 septembre 2002

Politiques et normes d'audit de la Cour des comptes européenne, adoptées en mai 2000

Lignes directrices européennes concernant l'application des normes de contrôle de l'INTOSAI, élaborées à la demande du Comité de contact des Présidents des institutions supérieures de contrôle (ISC) de l'Union européenne, par un groupe ad hoc, en 1998

Journal officiel des Communautés européennes, 28 novembre 2002, C295

ANNEXE I

Liste des personnes consultées

Desmond Barry, ancien membre de la Cour des comptes européenne

O'Halpin Eunan, Professeur de politique, Trinity College (Université à Dublin)

Brennan Niamh, Professeur de comptabilité, UCD (University College Dublin)

Purcell John, Contrôleur et auditeur général

Laffan Brigid, Professeur de science politique, UCD

Ryan Richie, ancien membre de la Cour des comptes européenne

Vallés Juan Manuel, Président de la Cour des comptes européenne

Hervé Michel, Secrétaire général de la Cour des comptes européenne

Salmi Aunus, Membre de la Cour des comptes européenne

Speed John, Chef de division à la Cour des comptes européenne

Fennessy Edward, Chef de division à la Cour des comptes européenne

Madden Gerry, Attaché de cabinet à la Cour des comptes européenne

Geoghegan-Quin Maire, Membre de la Cour des comptes européenne

Maynard Colin, Directeur

Clémente Giorgio, Membre de la Cour des comptes européenne

Bostock David, Membre de la Cour des comptes européenne

Weber Hubert, Membre de la Cour des comptes européenne

Caldeira Vitor, Membre de la Cour des comptes européenne

Bernicot Jean-François, Membre de la Cour des comptes européenne

Engwirda Maarten, Membre de la Cour des comptes européenne

Healy Richard, Département de l'agriculture

Byrne Marian, Département de l'agriculture

ANNEXE II

Membres de la Cour des comptes européenne en octobre 2003

Nom	Nationalité	Sexe	Formation
J. Vallés	Espagnol	M	Diplômé en droit, Chef d'entreprise, Membre du parlement
J.-F. Bernicot	Français	M	Ingénieur de l'École navale, Fonctionnaire, Cour des comptes française
Hedda Von Wedel	Allemande	F	Docteur en droit, Fonctionnaire, Membre du parlement, Cour des comptes allemande
David Bostock	Anglais	M	Maîtrise en sciences économiques (Economics of Public Policy), licence en histoire contemporaine, Ministère du Trésor (Her Majesty's Treasury)
Giorgio Clémente	Italien	M	Licencié en droit, Juge à la Cour des comptes italienne
François Colling	Luxembourgeois	M	Ingénieur diplômé en électronique, concepteur de systèmes de contrôle de processus par ordinateur, Membre du parlement
Lars Tobisson	Suédois	M	Maîtrise et doctorat en sciences politiques,

			Membre du parlement
Hubert Weber	Autrichien	M	Docteur en droit, Fonctionnaire, Cour des comptes autrichienne
Maarten B. Engwirda	Hollandais	M	Maîtrise en droit et relations internationales, Conseiller technique gouvernemental, Membre du parlement
Robert C. Reynders	Belge	M	Diplômé en économie, Chef de division au Département de recherche de la Banque nationale de Belgique, Membre du conseil, Conseiller au Fond monétaire international
Aunus Salmi	Finlandais	M	Maîtrise en administration des affaires, expert-comptable, homme d'affaires, partenaire d'un cabinet comptable
Morten L. Levysohn	Danois	M	Diplômé en droit, NAO danoise
Ioannis Sarmas	Grec	M	Docteur d'État en droit, Cour des comptes grecque
Máire Geoghegan-Quinn	Irlandaise	F	Professeur, Membre du parlement, Ministre du gouvernement
V. Silva Caldeira	Portugais	M	Diplômé en droit et études européennes, conférencier, Fonctionnaire

MP = occupe la fonction de Membre du parlement de son État membre