

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.6.2005
COM(2005) 257 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Rapport annuel
à l'autorité de décharge
concernant les audits internes réalisés en 2004**

{SEC(2005) 782}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Aperçu du travail d’audit effectué par le SAI en 2004.....	3
3.	Principales constatations et recommandations.....	5
3.1.	De la conformité à la mise en oeuvre effective – Standards de contrôle interne	6
3.2.	Renforcer la coordination et la cohérence - Stratégie et planification.....	7
3.3.	Prise de décisions en connaissance de cause – Systèmes de gestion des risques et d’information de gestion	8
3.4.	Une meilleure concordance des risques et des contrôles - Simplification et proportionnalité	9
4.	Conclusion	15

1. INTRODUCTION

Ce troisième rapport annuel sur l'audit interne vise à informer l'autorité de décharge de l'activité du service d'audit interne (IAS) de la Commission en 2004.

Il s'agit d'une version abrégée du rapport d'audit interne annuel soumis par l'auditeur interne à la Commission (conformément à l'article 86, paragraphe 3, du règlement financier). Largement fondé sur le résultat des travaux menés pour achever la mise en œuvre de l'action 87 du Livre blanc sur la réforme¹, il tient également compte d'autres audits achevés en 2004, y compris d'audits de suivi de missions antérieures, et d'autres sources pertinentes, comme l'examen des DG de la famille RELEX, le premier rapport de synthèse des audits réalisés par les structures d'audit interne des différentes DG et le suivi des recommandations systémiques formulées par l'auditeur interne en 2003.

Les audits approfondis et de suivi conduits par l'IAS ont abouti à la formulation de **recommandations** adressées à chaque direction générale concernée, à qui il incombe de prendre toute mesure appropriée. Le présent rapport se concentre sur les recommandations intéressant l'ensemble de la Commission – souvent de nature horizontale, elles peuvent concerner d'autres DG que les DG auditées. Son annexe contient des informations complémentaires tirées des audits approfondis et de suivi conduits en 2004, ainsi que de brèves informations de suivi relatives aux autoévaluations éventuellement effectuées par les services audités.

2. APERÇU DU TRAVAIL D'AUDIT EFFECTUE PAR L'IAS EN 2004

Pour remplir sa mission, l'IAS se conforme au règlement financier, à sa propre charte ainsi qu'aux normes internationales et principes de contrôle interne et d'audit interne généralement reconnus, à savoir le cadre de contrôle du COSO² et les normes professionnelles et modalités pratiques d'application de l'Institut des auditeurs internes (IIA)³. Son travail d'audit s'articule selon quatre grandes catégories, définies par l'IIA: fiabilité et intégrité des informations financières et opérationnelles; efficacité et efficience des opérations; préservation des actifs; et respect des lois, des règlements et des contrats. Il met également l'accent sur les objectifs stratégiques ou de haut niveau de la Commission et sur la mesure dans laquelle ceux-ci s'inscrivent dans le droit fil de sa mission globale et contribuent à sa réalisation⁴.

L'activité de l'IAS repose sur un plan stratégique révisable de trois ans, adopté en 2004 et actualisé chaque année en fonction des changements nécessaires. En 2004, son travail a été essentiellement marqué par la finalisation des audits, des évaluations de risques et des examens documentaires que réclamait la mise en œuvre de l'action 87 (voir le tableau ci-dessous) et par la présentation au comité de suivi des audits (APC), en septembre 2004 et janvier 2005, d'un rapport synthétisant les principales conclusions de ces travaux⁵. L'année 2004 a aussi vu l'intensification du programme d'audits de suivi de l'IAS – depuis le

¹ L'action 87 du Livre blanc sur la réforme imposait au SAI d'évaluer l'amélioration et le renforcement des systèmes de contrôle interne des directions générales et de procéder à un cycle complet d'audits des systèmes de gestion et de contrôle de toutes les DG.

² Voir www.coso.org, y compris le cadre intégré de gestion du risque d'entreprise (*Enterprise Risk Management – Integrated Framework*), septembre 2004.

³ Voir www.theiia.org.

⁴ Comme le prévoit le cadre intégré de gestion du risque d'entreprise du COSO.

⁵ L'APC a été saisi des premières conclusions le 20 septembre 2004; il a discuté le rapport final le 14 janvier 2005.

lancement de son activité d'audit, il avait accumulé une matière suffisante à cet effet. Dans ce contexte, le suivi de l'audit d'Eurostat est particulièrement important. Il sera poursuivi en 2005.

En décembre 2004, l'IAS a présenté son premier rapport bisannuel sur les audits réalisés par les structures d'audit interne des DG, attirant, à cette occasion, l'attention de la Commission sur un certain nombre de domaines à haut risque. Ainsi que l'APC l'a noté, les futurs rapports devraient bénéficier de l'harmonisation des critères de reporting au sein de la communauté des auditeurs internes de la Commission.

Aperçu des missions d'audit conduites en 2004 (et mention dans les annexes thématiques)

Analyse	Plan de mission	Rapport final
<i>Systèmes administratifs transversaux et autres systèmes d'appui</i>		
OPOCE	2 mars 2004	15 octobre 2004
Contrôle des systèmes informatiques locaux: COMP	17 juillet 2003	20 juillet 2004
Contrôle des systèmes informatiques locaux: SG	17 juillet 2003	31 juillet 2004
Évaluations des risques et examens documentaires: SG, SJ, OLAF, ADMIN, ADMIN/DS, EPSO, OIB, PMO, DIGIT, SCIC, OIL, DGT, GOPA, 36 évaluations des risques informatiques et de communication		
<i>Politiques internes et recherche</i>		
EAC	15 mars 2004	21 septembre 2004
ENV	29 mars 2004	17 septembre 2004
ESTAT II	17 novembre 2003	19 mars 2004
INFSO	30 avril 2004	20 octobre 2004
JRC	26 mars 2004	21 octobre 2004
Évaluations des risques et examens documentaires: ECFIN, ENTR, COMP, SANCO, TREN, JAI, MARKT, TAXUD		
<i>Politiques structurelles et politique agricole commune</i>		
EMPL	22 mai 2003	22 juillet 2004
AGRI: suivi	20 octobre 2004	25 février 2005
REGIO: suivi	24 septembre 2004	23 décembre 2004
Évaluations des risques et examens documentaires: FISH		
<i>Politiques extérieures, y compris l'aide de préadhésion</i>		
AIDCO	31 juillet 2003	29 avril 2004
ELARG: suivi	20 septembre 2004	21 janvier 2005
Évaluations des risques et examens documentaires: TRADE		

Le taux d'acceptation des conclusions et recommandations du SAI par les services audités est élevé, puisque 84 % des recommandations ont été acceptées, et 10 % acceptées avec des observations. Ces chiffres démontrent que le conseil en matière d'audit est jugé utile pour apporter des améliorations, mais aussi que l'encadrement prend ses responsabilités en

décidant si, oui ou non, il entend suivre les recommandations, et selon quelles modalités. Dans un cas, une recommandation essentielle a été rejetée, les audités estimant que le suivi n'était pas gérable au niveau de la DG.

Taux d'acceptation des recommandations en matière d'audit formulées par le SAI en 2004

	Acceptées	Acceptées avec des observations	Partiellement rejetées	Rejetées	Total	%
Essentiel	39	1	0	1	41	10 %
Très important	119	21	0	5	145	38 %
Important	151	22	7	5	185	48 %
Souhaitable	12	0	1	1	14	4 %
Total	321	44	8	12	385	100 %
%	84 %	11 %	2 %	3 %	100 %	

3. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent chapitre met en évidence à la fois les déficiences du contrôle et les recommandations y afférentes qui ont été portées à l'attention du Collège, soit parce qu'elles sont suffisamment importantes (critère de l'«importance relative»), soit parce qu'elles apportent un éclairage sur l'état du contrôle interne au sein de la Commission, soit parce que les problèmes relevés ne peuvent être aisément résolus au niveau des DG.

3.1. De la conformité à la mise en oeuvre effective – Standards de contrôle interne

Un des thèmes du présent rapport est la nécessité de passer du stade de la simple conformité formelle à la mise en oeuvre effective des standards de contrôle interne (SCI) renforçant l'efficacité et l'efficience du système de contrôle interne. Le développement continu de l'outil d'évaluation du contrôle interne (iCAT) offert par le Service financier central (SFC) en vue d'aider les services à dépasser le stade de la conformité formelle avec les exigences de base pour en arriver à évaluer l'efficacité de leur système de contrôle interne est une initiative bienvenue dans ce contexte.

À cet égard, il est essentiel de sensibiliser les membres de l'encadrement au fait qu'une bonne application des contrôles internes les aide à réaliser leurs objectifs - ces contrôles ne doivent pas constituer une charge supplémentaire dépourvue de tout «retour sur investissement». Tel est l'objet des grandes conclusions présentées ci-dessous, ainsi que des recommandations qui les accompagnent.

3.2. Renforcer la coordination et la cohérence - Stratégie et planification

3.2.1. Amélioration et suivi des performances

Le suivi des performances est encore peu développé, d'où la difficulté de mesurer les progrès accomplis et, partant, de prendre les mesures correctrices éventuellement nécessaires. Parmi les principaux défis, on relève l'établissement d'indicateurs de performance significatifs, tant

financiers qu'opérationnels, permettant au système de compte rendu de fournir une image pertinente et exhaustive de l'avancement des objectifs des DG⁶.

Actuellement, le suivi des performances tend à se concentrer sur les ratios financiers et les indicateurs input/output, et l'élaboration d'indicateurs permettant d'évaluer l'impact des politiques n'a guère progressé. Il convient de recourir davantage aux conseils d'experts aux fins d'élaborer ce type d'indicateurs. Le risque réside dans l'utilisation par défaut d'indicateurs quantitatifs pouvant se révéler trompeurs; ainsi, le nombre de documents envoyés aux partenaires est parfois utilisé comme mesure de l'efficacité des relations. Cette utilisation d'indicateurs faibles compromet l'efficacité de la gestion, y compris l'élaboration des politiques et la prise de décisions. De même, le **feedback** de l'analyse des enseignements tirés de l'élaboration des politiques et de la programmation est trop faible; il pourrait en résulter une prise en compte insuffisante des questions de **rentabilité**, un ciblage inapproprié et une sous-performance relative. Pour un feedback de qualité, il est essentiel que les résultats de l'évaluation des programmes soient disponibles à temps, de sorte qu'ils puissent être utilisés dans les exercices de programmation ultérieurs. En dépit de l'établissement de plans pluriannuels d'évaluation, les aspects à **long terme** ne sont pas encore complètement intégrés dans l'évaluation. Ce problème est aggravé par les difficultés que rencontrent certaines DG pour obtenir des États membres des données statistiques ou autres informations actuelles, fiables et cohérentes, à des fins de compilation.

Recommandation n° 1

Il conviendrait que les DG mettent tout en œuvre pour améliorer la qualité de leurs indicateurs et pour développer une approche intégrée en matière de mesure et d'évaluation de la performance. À cet égard, l'utilisation du **cadre commun d'évaluation**, spécifiquement conçu pour appuyer la mise en œuvre de la gestion qualité dans les organisations du secteur public, devrait être envisagée. Des indicateurs de performance clés, tant financiers qu'opérationnels, devraient être définis et reportés dans un «tableau de bord» présenté régulièrement à l'encadrement aux fins du suivi et du contrôle de la performance dans des domaines clés. Les outils et techniques de gestion totale de la qualité, telles que l'**étalonnage** et les **enquêtes de satisfaction**, devraient être utilisés de façon sélective, aux fins du feedback que doivent fournir les bénéficiaires des subventions et les autres parties intéressées.

3.3. Prise de décisions en connaissance de cause – Systèmes de gestion des risques et d'information de gestion

3.3.1. Gestion des risques

Efficacement utilisée, c'est un outil de gestion proactive qui permet d'identifier les obstacles à la réalisation des objectifs politiques et opérationnels et aide à la prise de décisions politiques, notamment en termes d'établissement des priorités et d'affectation des ressources. Les développements positifs en cours, sous l'impulsion de la DG BUDG, comprennent un projet de cadre de gestion des risques et des exercices pilotes de gestion des risques qui ont été menés dans de nombreuses DG. De plus, la DG BUDG a récemment créé et préside depuis lors le Groupe de pilotage sur la gestion des risques, qui a pour objectif de développer «sur mesure» une politique de gestion des risques, ainsi qu'un manuel et des outils de mise en œuvre. Il est important que ces efforts aboutissent également à une vue d'ensemble

⁶ Le rapport de synthèse des rapports d'activité annuels 2003 appelle expressément à une simplification et à une amélioration tant du processus de fixation des objectifs que des indicateurs - COM(2004) 418, point 3.

consolidée des risques au niveau de la Commission (et, partant, une vision globale, «du sommet vers la base», des principaux risques).

Une analyse **systématique, à l'échelle de la Commission**, des risques qui font obstacle à la réalisation des objectifs clés de la Commission n'est actuellement pas disponible au plus haut niveau de l'encadrement. Cette vue intégrée faciliterait l'application de solutions intégrées et le dégagement de synergies transcendant les divisions traditionnelles de l'organisation. Si les évaluations des risques effectuées au niveau des DG opérationnelles étaient consolidées dans un document global au niveau de la Commission (y compris une vision globale, «du sommet vers la base», des principaux risques), le processus décisionnel de la Commission s'en trouverait renforcé.

Recommandation n° 2

Au niveau des DG, la gestion des risques devrait être intégrée dans les procédures de gestion ordinaires et être menée de pair avec le processus de planification stratégique, puis incorporée dans les rapports de gestion et le processus décisionnel. Les risques critiques et les réponses apportées par les gestionnaires devraient être mentionnés dans le plan de gestion annuel et le rapport d'activité annuel.

Il conviendrait que les **familles de DG** évaluent l'efficacité d'une gestion des risques appliquée au niveau de la famille, pour leurs principaux objectifs. Cela permettrait une meilleure coordination, ainsi que l'identification de synergies.

Une vue d'ensemble consolidée des risques au niveau de la Commission (et, partant, une vision globale, «du sommet vers la base», des principaux risques) devrait être élaborée et utilisée en appui de la gestion des risques et de la prise de décisions.

3.3.2. Systèmes d'information de gestion

Les conclusions de l'audit des systèmes informatiques locaux réalisé en 2004 concordaient largement avec celles de l'examen de la gouvernance informatique réalisé en 2003 au niveau de l'institution, et les recommandations formulées dans le cadre du second couvrent déjà la plupart des problèmes identifiés dans le premier. Des progrès significatifs ont été accomplis sur le plan du traitement des risques identifiés dans l'examen de la gouvernance informatique⁷, ce qui devrait avoir un effet positif sur l'informatique au niveau local. Les conclusions d'autres audits approfondis ont également confirmé celles de l'audit des systèmes informatiques locaux et de l'examen de la gouvernance informatique.

Certaines conclusions de l'audit des systèmes informatiques locaux pointent la nécessité d'un processus plus systématique de planification à moyen et long terme, le besoin urgent d'améliorer la gestion des risques (notamment via une analyse systématique des risques et l'utilisation de méthodes et d'outils communs de qualité), l'insuffisance de la supervision par les services centraux des procédures et lignes directrices de l'institution, notamment en termes de sécurité des systèmes d'information, ainsi que la nécessité de lignes directrices en matière de gestion de la qualité. Il a été observé qu'il n'existe parfois pas, dans certains secteurs, de lignes directrices définies au niveau de l'institution et que lorsque celles-ci existent, elles sont parfois insuffisamment connues (par exemple dans les secteurs de la sécurité des données et de la continuité des opérations), d'où un risque élevé de non-conformité.

⁷ Comme il ressort de façon évidente des récentes communications SEC(2004) 1265 et 1267 et de la création de la DG DIGIT. Les efforts de mise en oeuvre des actions prévues dans ces communications devraient cependant être poursuivis.

Un meilleur contrôle des risques inhérents aux systèmes d'information locaux serait important pour la Commission, du fait que certains de ces systèmes ont été identifiés comme étant essentiels à l'efficacité et à l'efficience des activités opérationnelles de celle-ci.

Recommandation n° 3

Bien que certaines DG aient pris des mesures pour se conformer aux politiques/lignes directrices en matière de sécurité, l'encadrement doit à présent veiller à ce que des plans d'urgence et des plans de crise soient élaborés et testés. Il est également important que, pour tous les systèmes d'information importants, des précautions soient prises afin d'assurer la sécurité de l'information et la continuité des opérations.

Les procédures administratives clés (concernant par exemple la gestion des marchés publics et des subventions) devraient reposer sur des systèmes d'information de gestion mieux intégrés, ce qui permettrait à l'encadrement de mieux contrôler la mise en oeuvre des projets⁸.

3.4. Une meilleure concordance des risques et des contrôles - Simplification et proportionnalité

Un nombre important de DG ont indiqué que les **exigences administratives** leur paraissaient trop lourdes, et elles ont souligné la nécessité de **simplifier les procédures et les contrôles et de les ramener à de plus justes proportions**. Bien que principalement exprimée dans le contexte des évaluations des risques et des examens documentaires, cette opinion ressort également d'audits soulignant la nécessité d'un réglage plus fin du règlement financier et de ses modalités d'exécution. Il y a des possibilités de mieux équilibrer l'impact prévu des contrôles et les coûts associés. Il convient de noter qu'un groupe de travail créé par le RUF afin d'identifier les difficultés rencontrées dans l'application du règlement financier a émis un certain nombre de recommandations à cet égard et que la question sera abordée dans le cadre du processus de révision. Les progrès qui seront réalisés dans ce secteur généreront des gains d'efficacité et d'efficience et contribueront à améliorer l'image du contrôle.

Parmi les autres secteurs pouvant faire l'objet d'une simplification et d'une rationalisation, on relève les services d'appui, comme les ressources humaines et l'administration générale, où le passage d'une optique purement administrative à une optique de gestion serait bienvenu. La pénurie générale de personnel étant admise, il est estimé que la gravité du problème pourrait être atténuée par des améliorations au niveau de la planification, de l'établissement des priorités et de l'affectation des ressources, ainsi que par des efforts de simplification et d'efficacité.

3.4.1. Réexamen et simplification des règles financières

Bien que des progrès considérables aient été accomplis sur le plan de la définition des règles financières, celles-ci sont parfois perçues comme entraînant une charge trop lourde par rapport aux risques qu'elles sont censées atténuer.

Recommandation n° 4

La révision du règlement financier et de ses modalités d'exécution devrait viser tout particulièrement à simplifier les règles et à ramener leurs exigences à de plus justes proportions, en vue d'un **meilleur équilibre entre les risques encourus et le coût du contrôle**. Cette recommandation s'applique également, par exemple, à la gestion des subventions, où le coût du contrôle, tant pour la Commission que pour les bénéficiaires,

⁸ Il est entendu que le développement du système informatique central ABAC au cours de 2005 abordera certains de ces aspects, mais les propriétaires des processus devront veiller à ce que tel soit le cas.

pourrait être sensiblement réduit par une harmonisation et une simplification des modes opératoires et/ou des méthodes de financement.

Au-delà du réexamen du règlement financier, la même attention devrait être portée à la législation sectorielle pertinente et à la conception d'instruments et de programmes financiers.

La pratique courante qui consiste à concentrer la validation de tous les engagements au niveau du Directeur, de même que d'autres pratiques telles que les longues «chaînes de validation», peut aboutir en pratique à des goulots d'étranglement et à une dilution du contrôle. Les circuits financiers et les niveaux de délégation devraient être établis et régulièrement réexaminés, sur la base d'une évaluation des risques appropriée, de telle sorte que les transactions à risque moindre puissent faire l'objet de procédures simplifiées, tandis que les transactions plus risquées se verraient autorisées à un niveau de gestion plus élevé (ou requerraient une validation ex ante supplémentaire, etc). Cela devrait permettre de maintenir le coût des contrôles à un niveau adapté au risque identifié.

Recommandation n° 5

Les procédures financières et les niveaux de subdélégation devraient être établis et régulièrement réexaminés sur la base d'une évaluation des risques appropriée, en vue d'une meilleure concordance entre niveau de risque et contrôles. Les transactions à risque moindre devraient faire l'objet de procédures simplifiées et, inversement, les transactions à risque plus élevé devraient requérir l'autorisation de l'encadrement supérieur ou un visa ex-ante supplémentaire.

3.4.2. Surveillance par l'encadrement et contrôles ex post

La surveillance est une **responsabilité clé de l'encadrement**, qui vise à **assurer que les contrôles internes fonctionnent effectivement et sans interruption comme prévu, et que les objectifs sont atteints**. L'encadrement doit donc veiller à sa mise en place. Les contrôles de surveillance restent encore améliorables dans une large mesure, et il doivent être mieux attestés.

Recommandation n° 6

La surveillance par l'encadrement de l'application effective des procédures internes, y compris, notamment, la séparation des fonctions et les dispositions en matière de subdélégation et de remplacement, ainsi que de la conformité de celles-ci avec le règlement financier (FR), ses modalités d'exécution et les autres règlements applicables, devrait être renforcée et assurée de façon régulière.

Les contrôles ex post devraient être renforcés, afin d'assurer le fonctionnement effectif et ininterrompu des contrôles internes, tels que prévus. À cet égard, les DG devraient, dans leurs déclarations annuelles, faire expressément rapport sur le caractère adéquat des contrôles internes en place (conception) et sur leur bon fonctionnement au cours de la période concernée⁹.

La décision de confier en pratique les contrôles ex post aux directions/unités opérationnelles ou de les exécuter avec l'appui des unités financières devrait être prise en fonction des circonstances propres à chaque DG. En tout cas, l'unité financière (éventuellement en

⁹ Il est à noter que des progrès sont actuellement en cours dans ce domaine; la circulaire du 3 décembre 2004 concernant les RAA 2004 - SEC(2004) 1562 - met davantage l'accent sur la nécessité de décrire le système de contrôle interne mis en place et d'indiquer la mesure dans laquelle ledit système traite effectivement les risques principaux (parties 3 et 4 des RAA, en particulier).

coordination avec la structure d'audit interne et sur la base de contributions de celle-ci, en fonction du travail d'audit effectué) devrait jouer un rôle clé dans la définition de la méthodologie à appliquer.

Les **audits financiers** visant à vérifier la conformité des bénéficiaires devraient être renforcés sur le plan méthodologique, notamment en ce qui concerne l'évaluation des risques, la ponctualité (sensiblement amoindrie par des procédures contradictoires, longues et fastidieuses), l'étendue de l'audit, les conclusions, la vue d'ensemble et le suivi. En dépit des efforts importants consacrés aux contrôles ex post et aux audits financiers (les seconds étant souvent externalisés), il s'est révélé difficile, voire impossible, d'obtenir de chaque DG concernée une **vue d'ensemble** de la population (autrement dit, le nombre et la valeur des marchés), de l'étendue des vérifications, des corrections financières proposées par l'auditeur et du «taux d'erreur» qui en résulte, ainsi que des ordres de recouvrement effectivement émis en conséquence.»

Recommandation n° 7

La méthodologie des audits financiers devrait être améliorée, notamment en ce qui concerne l'évaluation des risques. Une **vue d'ensemble** des résultats devrait être fournie sur une base annuelle, **présentée dans les RAA et consolidée dans le rapport de synthèse par DG**. Les problèmes récurrents ou systémiques devraient être identifiés, de même que les mesures prises par l'encadrement pour les empêcher de se reproduire.

Plusieurs audits ont également mis en évidence le fait que, malgré les efforts consentis par la DG BUDG pour remédier à la situation, il subsiste certaines difficultés au niveau du suivi des projets, qui ont entraîné une augmentation du RAL¹⁰ dans certaines DG. En outre, la réduction du RAL anormal «hérité», s'avère difficile et très coûteuse en termes de ressources, en particulier dans certaines DG traitant un grand nombre d'engagements. Plus généralement, les outils standard mis à leur disposition par la DG BUDG pour ce qui concerne les ordres de recouvrement et le RAL ne sont pas encore effectivement utilisés en pratique par les DG opérationnelles aux fins de suivi en temps réel.

3.4.3. Audits de clôture

S'agissant des **audits de clôture**¹¹, les DG concernées éprouvent toujours des difficultés, qui nourrissent les préoccupations de l'IAS concernant les faiblesses du système de contrôle interne.

Recommandation n° 8

Une stratégie claire doit être élaborée pour les audits de clôture et les actions doivent être planifiées largement à l'avance et incluses dans le plan d'audit général. Les éléments clés en sont notamment les suivants: une procédure claire et consignée par écrit, ainsi qu'un modèle d'évaluation des risques pour les audits des systèmes et pour la sélection des audits de clôture. Les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis (y compris les procédures pour l'approbation des rapports et le processus de suivi), et des ressources suffisantes doivent être allouées à cette tâche. Pour éviter les retards, le déroulement des travaux devrait être rationalisé, et des échéances indicatives devant être respectées à chaque étape du processus

¹⁰ "Reste à Liquidier".

¹¹ Ces audits se rapportent à la clôture des programmes pluriannuels. Normalement, au terme de la période de programmation, l'autorité de paiement présente à la Commission une déclaration de dépenses certifiée. L'audit de clôture vise à vérifier l'exactitude de la déclaration.

devraient être établies. La méthodologie des audits de clôture devrait être définie dans un manuel d'audit.

Des outils de compte rendu propres à assurer un suivi adapté de l'audit de clôture, ainsi que des procédures de recouvrement lancées à la suite de celui-ci, doivent être adoptés.

Les mesures correctrices nécessaires doivent être prises, au siège comme dans les délégations de la Commission européenne, pour résoudre les problèmes détectés, notamment en ce qui concerne les insuffisances et les défaillances des systèmes de gestion et de contrôle de la Commission, ainsi que pour engager le processus de recouvrement, conformément au règlement financier et à ses modalités d'exécution.

3.4.4. *Gestion des subvention et des marchés*

3.4.4.1. Gestion des subventions

Subventions directes centralisées: les principaux problèmes identifiés ont trait: au manque de définitions des coûts éligibles et de cohérence dans le calcul de ceux-ci, aux coûts surfacturés ou facturés en dehors de la période éligible, au financement de frais de personnel importants via des montants forfaitaires dans certains programmes, à la sélection d'experts, aux risques de conflit d'intérêts, à la piste d'audit, au suivi insuffisant des projet et au manque de contrôles ex post efficaces.

En ce qui concerne le **double financement**, le règlement financier stipule ce qui suit: «Une même action ne peut donner lieu à l'octroi que d'une seule subvention à la charge du budget en faveur d'un même bénéficiaire». En pratique, peu de mesures sont prises pour veiller à ce que tel soit le cas. C'est pourquoi les contrôles visant à prévenir ce risque devraient être renforcés, plus précisément en abordant la question systématiquement au stade des contrôles ex post.

Recommandation n° 9

Double financement: il convient que les DG utilisent mieux les instruments existants; ainsi, la «déclaration sur l'honneur» - avec la possibilité d'appliquer des sanctions juridiques en cas de fausse déclaration - les exigences comptables applicables aux bénéficiaires des subventions et la consultation systématique ou sélective des autres DG devraient être promues et renforcées¹². Des contrôles complémentaires visant à limiter le risque inhérent de double financement devraient être rendus possibles, sur la base d'outils disponibles à l'échelle de la Commission. À cet égard, la création de la base de données ABAC-Contrats et du fichier central des entités juridiques au dernier trimestre de 2004 marquent une étape positive, qui ne peut cependant pas garantir une prévention totale. Idéalement, le système pourrait être amélioré de façon à mettre en évidence les cas où un même contractant/bénéficiaire reçoit des financements communautaires de plusieurs DG pour une même activité.

Sélection par des experts – risque de conflit d'intérêts: des améliorations s'imposent en ce qui concerne les experts participant à la sélection des projets. Il s'agit de recruter des experts indépendants via des procédures d'appel d'offres appropriées. Les experts sélectionnés devraient être invités à signer une déclaration en matière de conflits d'intérêts (comme cela se fait déjà dans certaines DG)¹³.

¹² Voir le titre V «Marchés publics» du règlement financier en liaison, en particulier, avec l'article 133 des modalités d'exécution.

¹³ On notera que le cadre juridique existant peut prévoir des règles différentes pour certaines DG.

Subventions indirectes centralisées: les principaux problèmes identifiés ont trait: à la nécessité de finaliser la validation obligatoire des systèmes de contrôle interne dans les agences nationales et à celle d'obtenir des déclarations d'assurance des gestionnaires nationaux et d'améliorer le suivi des questions soulevées dans les rapports de certification élaborés par les auditeurs indépendants.

Recommandation n° 10

Validation des contrôles internes: des mesures doivent être prises pour finaliser la validation obligatoire des systèmes de contrôle interne dans les agences nationales avant l'ouverture du nouveau cycle de programmation. Les déclarations d'assurance doivent être obtenues des gestionnaires nationaux. Le suivi des questions soulevées dans les rapports de certification élaborés par les auditeurs indépendants devrait être amélioré.

Exécution budgétaire: pour une vision plus complète de l'exécution des programmes, il conviendrait d'établir des statistiques prenant en considération tant les paiements effectués par les DG opérationnelles que par les agences nationales compétentes. Les services concernés devraient également organiser un suivi plus étroit des paiements d'avances et des intérêts créditeurs¹⁴.

Contrôles ex post effectués par les agences nationales: il conviendrait d'élaborer des lignes directrices claires concernant les exigences et le taux de couverture minimums à respecter par les agences nationales dans le cadre des contrôles ex post assurés par celles-ci. Par exemple, les risques financiers et les responsabilités en cas de perte financière résultant de l'insolvabilité d'un bénéficiaire ne sont pas identifiés de façon fiable.

3.4.4.2. Externalisation des activités principales, atténuation des risques de collusion, conflits d'intérêts, dépendance à l'égard des fournisseurs externes et délit d'initiés

Plusieurs audits approfondis ont fait ressortir des préoccupations concernant le risque de collusion, les conflits d'intérêts, la dépendance à l'égard des fournisseurs externes et les délits d'initiés.

Recommandation n° 11

Afin de renforcer les contrôles existants et d'atténuer ainsi les risques de collusion, de conflit d'intérêts et de délit d'initiés, il conviendrait de procéder à une analyse propre à identifier les éventuels contractants ou bénéficiaires concentrant de façon notable les dépenses budgétaires de la DG concernée. À cet égard, les organisations privées et les ONG régulièrement financées par les services de la Commission dans le cadre de marchés publics ou de subventions devraient faire l'objet d'une attention particulière.

Dans certaines DG, des activités de base importantes ont été confiées à un contractant unique par voie d'externalisation (parfois pour de longues périodes).

Recommandation n° 12

Les DG qui externalisent pour de longues périodes de larges pans de leurs activités principales au profit d'un contractant unique devraient évaluer soigneusement les risques qui découlent de cette dépendance, et solliciter à cet égard l'approbation officielle de l'encadrement supérieur.

¹⁴ Les développements d'ABAC sont censés aborder ces aspects.

3.4.4.3. Conformité du financement des ONG avec le règlement financier

Il conviendrait de veiller à la conformité du financement des ONG avec les dispositions du règlement financier¹⁵ et de ses modalités d'exécution concernant le caractère dégressif des subventions de fonctionnement. Dans la pratique, les progrès réalisés en la matière, notamment en ce qui concerne la notification aux ONG et la planification des modalités de cette diminution progressive (censée commencer en 2005, en vertu de l'article 181 RF), restent limités. De plus, certaines DG ont fait état des divergences potentielles entre les décisions de financement des ONG et les exigences précitées. Par ailleurs, les contrôles mis en place afin d'assurer le respect de la règle énoncée à l'article 109 RF et à l'article 165 MR en vertu de laquelle une subvention ne peut avoir pour objet ou pour effet de donner lieu à profit pour le bénéficiaire devraient être renforcés.

Recommandation n° 13

Subventions de fonctionnement aux ONG : il conviendrait d'assurer la conformité avec le règlement financier (RF) et ses modalités d'exécution (ME).

Certains progrès s'imposent, notamment en matière de planification et de notification aux ONG concernées, pour assurer le respect de la disposition du règlement financier prévoyant le caractère dégressif des subventions de fonctionnement.

4. CONCLUSION

En 2004, la Commission a réalisé plusieurs avancées marquantes dans son entreprise de modernisation et de renforcement de ses systèmes de gestion et de contrôle. Le nouveau statut est entré en vigueur, et les directions générales ont poursuivi leur effort d'amélioration des systèmes de contrôle interne instaurés dans le cadre de la réforme de la Commission. Pour sa part, le service d'audit interne (IAS) a achevé la mise en œuvre de l'action 87 du Livre blanc sur la réforme en procédant à des audits (y compris des examens documentaires et des évaluations de risques) dans trente-trois services de la Commission.

Dans une perspective plus stratégique, ce travail et les recommandations formulées ont conduit l'auditeur interne à tirer une série de **conclusions** dont la Commission pourrait tirer un profit considérable en termes d'amélioration de sa gouvernance et de son fonctionnement.

Le système de contrôle interne

Dans un exercice d'autoévaluation¹⁶, les DG ont indiqué qu'elles étaient parvenues à un haut degré de conformité avec les standards de contrôle interne. Les audits effectués par l'IAS confirment ce progrès majeur. Cependant, ils révèlent aussi que le contrôle pâtit toujours de faiblesses critiques, que des améliorations importantes restent nécessaires dans des domaines-clés comme la gestion des subventions et les appels d'offres, la surveillance de la gestion et les contrôles ex post (tant pour les fonds gérés par la seule Commission que pour ceux qui font l'objet d'une gestion partagée avec les États membres) et qu'enfin, la Commission demeure exposée au risque de dysfonctionnements du contrôle. Le présent rapport (à l'instar des rapports d'audit individuels) contient, en conséquence, des recommandations en vue d'un renforcement du contrôle.

¹⁵ Article 113.

¹⁶ Actualisation de l'autoévaluation sur l'état de préparation des services en ce qui concerne le respect des exigences minimales des standards de contrôle interne au 31 décembre 2004, SEC(2004)250 du 3 mars 2004.

Première conclusion:

En dépit des progrès majeurs qui ont été réalisés en matière de contrôle interne, des **faiblesses importantes** demeurent dans des domaines tels que la gestion des subventions et les appels d'offres, la surveillance de la gestion et les contrôles ex post. Il convient d'y remédier de toute urgence.

Les enjeux sont cependant plus larges et ils sont doubles. Premièrement, le respect des standards de contrôle interne n'est pas une fin en soi. Ce qui importe, c'est l'efficacité des systèmes de contrôle interne (c'est-à-dire le fait qu'ils donnent une assurance raisonnable de ce que les objectifs de la Commission sont bien remplis), le respect des dispositions législatives et réglementaires et la fiabilité des rapports financiers établis par la Commission¹⁷. Deuxièmement, la solution ne consiste pas nécessairement en une multiplication, mais plutôt en une amélioration des contrôles et de leur efficacité en termes de coûts. Les règles nouvellement établies doivent désormais en passer par l'étape logique suivante, c'est-à-dire être affinées sur la base des leçons tirées, compte tenu des objectifs de **simplification** et de **proportionnalité** en termes de coûts et de risques.

Cela vaut également pour la gestion partagée: si l'on veut être efficace, l'assurance doit venir essentiellement des États membres, et non d'un renforcement des contrôles effectués sur place par la Commission. Aussi l'IAS a-t-il proposé, dans son dernier rapport annuel, d'instaurer un système d'attestations de conformité et de déclarations d'assurance par les gestionnaires nationaux¹⁸.

Enfin, des mesures supplémentaires doivent être prises pour intégrer les contrôles dans des procédures standard de gestion, de manière à faciliter la gestion des directions générales et à permettre à celles-ci d'obtenir un retour sur leur «investissement». Par exemple, les activités de planification et de fixation des objectifs ne font pas encore suffisamment partie des activités normales de gestion, ce qui limite leur impact et les gains de productivité dégagés au niveau des DG. À cet égard, il sera notamment déterminant de veiller à ce que les gestionnaires prennent conscience du fait que les contrôles internes, s'ils sont correctement effectués, peuvent véritablement les aider à atteindre leurs objectifs.

Deuxième conclusion:

Les directions générales doivent s'efforcer d'assurer l'**efficacité de leurs systèmes de contrôle** – au-delà du simple respect des standards en vigueur. Les facteurs rentabilité et risques doivent davantage entrer en ligne de compte dans la conception des contrôles; en matière de gestion partagée, cela signifie que **l'assurance doit davantage venir des États membres**.

Fonctions horizontales

Le Collège assume la **responsabilité collective**, tant politique que budgétaire, du budget des Communautés (y compris des fonds en gestion partagée). En termes de gestion financière et de contrôle, l'architecture de la Commission s'appuie cependant essentiellement sur les différentes directions générales, et c'est à celles-ci qu'il incombe de rendre des comptes et de fournir des déclarations d'assurance. Or, du fait de cette prédominance de l'échelon DG, la probabilité s'accroît d'une prise en compte ou d'une atténuation insuffisante de problèmes ou de risques de contrôle importants, notamment «transversaux». À titre d'exemple, on peut citer

¹⁷ Comme le soulignait notamment la Synthèse des rapports d'activité annuels 2003 des DG et des services - COM(2004) 418 du 9.6.2004.

¹⁸ Y compris pour ce qui concerne les agences nationales, dans le cadre de la gestion indirecte centralisée.

le risque d'une application inégale des règles; celui d'une conception et d'une mise en œuvre inégales des politiques; et la difficulté d'agrèger les données essentielles – comptables et de gestion – fournies par les DG, qui constituent la base des rapports comptables et de gestion établis au niveau central par la Commission. Certaines fonctions horizontales, comme l'établissement du budget de la Commission, sont néanmoins bien établies. La Commission a également réalisé des avancées importantes dans le sens d'un renforcement de la coordination et de la cohérence des politiques, notamment par la mise en place de réseaux de haut niveau et la création de DIGIT. Malgré tout, certaines fonctions horizontales restent insuffisamment couvertes.

Le règlement financier, tel que révisé en 2002, ne prévoit pas expressément que le comptable certifie l'intégrité, la cohérence et la fiabilité des comptes (concept de l'«image fidèle»). Une telle mesure renforcerait pourtant le système de contrôle. Elle garantirait la cohérence et la fiabilité des comptes de la Commission et doterait en conséquence le Collège d'une protection adéquate.

La certification des comptes constituerait également le pendant naturel du pouvoir du comptable d'édicter des normes comptables: elle suppose, par exemple, de procéder préalablement à des contrôles de vraisemblance et de cohérence, de façon à corriger, autant que possible, les écarts ou défauts constatés dans l'application des règles. Les enseignements tirés de ces contrôles pourraient également être utilisés par le comptable aux fins d'une amélioration et d'une adaptation des règles et procédures, si nécessaire. Il ne s'agit pas de réintroduire un contrôle ex ante de chaque transaction, ni de limiter la responsabilité incombant naturellement aux acteurs «sur le terrain», qui est d'appliquer correctement les règles comme dans tout autre domaine d'activité de la Commission.

Aussi l'IAS recommande-t-il la certification des comptes par le comptable. Cette responsabilité systémique ne réduirait en aucune manière la responsabilité incombant aux ordonnateurs de garantir la fiabilité des informations mises à la disposition du comptable. Le moment est venu d'instaurer ce contrôle centralisé, le nouveau système de comptabilité d'exercice relevant le niveau d'expertise comptable requis dans toute la Commission.

Troisième conclusion:

Pour garantir l'intégrité, la cohérence et la fiabilité des comptes de la Commission, il conviendrait que **le comptable certifie** ceux-ci, attestant ainsi qu'ils donnent une image fidèle de la situation.

Le comptable devrait être adéquatement habilité à exercer cette responsabilité, sans que soit pour autant modifiée la responsabilité incombant aux directeurs généraux – celle des transactions sous-jacentes et de la fiabilité des informations communiquées au comptable.

La gestion des risques est une autre source de préoccupations. Efficacement utilisée, c'est un outil de gestion proactive qui permet d'identifier les obstacles à la réalisation des objectifs politiques et opérationnels et aide à la prise de décisions politiques, notamment en termes d'établissement des priorités et d'affectation des ressources.

Comme cela est expliqué dans le présent rapport, la gestion des risques à la Commission en reste toutefois à un stade plutôt embryonnaire. Les directions générales se concentrent largement sur l'analyse des risques, sans intégrer la gestion des risques dans leurs procédures normales de gestion. Cette situation perdure, en dépit du fait que la DG BUDG a récemment lancé des initiatives extrêmement bienvenues dans ce domaine (qui sont détaillées dans le corps du rapport). Une approche de la gestion des risques commune à toute la Commission, y compris en termes de méthodologie et d'outils, reste à mettre en œuvre. Elle devrait permettre

une vue consolidée de l'ensemble des risques au niveau de la Commission (et, partant, une vision globale, «du sommet vers la base», des principaux risques). Elle apparaît essentielle pour gérer les risques inhérents à un grand nombre de DG et pour mieux éclairer les décisions prises par la Commission en matière d'affectation des ressources dans le cadre du cycle de planification stratégique et de programmation. Elle est également conforme aux meilleures pratiques.

Quatrième conclusion:

Il conviendrait de procéder à un **passage en revue des risques dans toute la Commission** (ce qui permettrait d'avoir une vision globale, du sommet vers la base, des principaux risques). Cet exercice favoriserait une gestion des risques proactive, s'articulant avec les objectifs-clés de la Commission, et une prise de décisions plus éclairées en matière d'affectation des ressources.