COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.8.2013
COM(2013) 606 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2012 (article 99, paragraphe 5, du règlement financier)

{SWD(2013) 314 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2012
(article 99, paragraphe 5, du règlement financier)

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 5
2. La mission de l'IAS: indépendance, objectivité et responsabilité 5
3. Production d'audits 6
3.1. Mise en œuvre du plan d'audit 2012 de l'IAS 6
3.2. Nouvelles recommandations et taux d'acceptation 7
3.3. Mise en œuvre des recommandations formulées sur la période 2008-2012 7
4. Principales constatations et recommandations 8
4.1. Audits horizontaux 8
4.1.1. Processus d'établissement des rapports annuels d'activité (multi-DG) 8
4.1.2. Gestion et suivi de l'affectation du personnel (multi-DG) 9
4.1.3. Systèmes de refacturation et de facturation interne (multi-DG) 10
4.2. Agriculture, ressources naturelles et santé 11
4.2.1. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG MARE et SANCO) 11
4.2.2. Stratégie en matière de contrôles - Direction J (DG AGRI) 12
4.3. Cohésion 12
4.3.1. Clôture de la période de programmation 2000-2006 (DG REGIO et EMPL) 12
4.3.2. Mise en œuvre des programmes 2007-2013 (DG REGIO) 13
4.4. Recherche, énergie et transports 14
4.4.1. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG ENER) 14
4.5. Aide extérieure, développement et élargissement 14
4.5.1. Mise en place de l'organisation interne dans les délégations de l'Union (DG DEVCO) 14
4.6. Éducation et citoyenneté 14
4.6.1. Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV) (DG EAC/EACEA) 14
4.6.2. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG HOME) 15
4.6.3. Suivi de la mise en œuvre du droit de l'Union (DG JUST) 15
4.7. Affaires économiques et financières 16
4.7.1. Mise en œuvre du programme PCI par le FEI (DG ECFIN) 16
4.7.2. Opérations hors budget (DG ECFIN) 16
4.7.3. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG ENTR) 17
4.7.4. Suivi de l'application du droit de l'Union (DG TAXUD) 17
4.8. Services généraux et ressources humaines 17
4.8.1. Production, développement et diffusion des statistiques (DG ESTAT) 17

4.9. Audits informatiques 18
4.9.1. Gestion des systèmes informatiques locaux (DG DEVCO, DG TRADE) 18
4.9.2. Gouvernance et performance en matière informatique (DG SANCO/EAHC) 18
4.9.3. Horizon 2020 (DG RTD, DG CNECT, AECER) 19
5. Consultation avec l'instance de la Commission spécialisée en matière d'irrégularités financières 19
6. Conclusions 19

1. INTRODUCTION

Le présent rapport informe l'autorité de décharge des travaux menés par le service d'audit interne (IAS) de la Commission, conformément aux dispositions de l'article 99, paragraphe 5, du règlement financier. Il a pour fondement le rapport établi par l'auditeur interne de la Commission au titre de l'article 99, paragraphe 3, de ce même règlement, concernant les rapports d'audit et de conseil établis par l'IAS en 2012[1] au sujet des directions générales, services et agences exécutives de la Commission[2]. Il détaille les faiblesses recensées ainsi que les mesures prises pour y remédier, et comprend des informations sur les risques importants, mais aussi les questions de contrôle et de gouvernance[3].

La Commission a déjà répondu à certaines de ces recommandations dans le rapport de synthèse[4].

2. LA MISSION DE L'IAS: INDEPENDANCE, OBJECTIVITE ET RESPONSABILITE

L'IAS a pour mission de contribuer à une gestion saine au sein de la Commission européenne en procédant à un audit de la gestion et des systèmes de contrôles afin d'évaluer leur efficacité, dans un souci d'amélioration permanente.

Il est placé sous l'autorité du membre de la Commission responsable de l'audit et rend compte au comité de suivi des audits (CSA). L'indépendance de l'IAS est inscrite dans le règlement financier et dans sa charte de mission, adoptée par la Commission.

L'IAS effectue ses travaux dans le respect du règlement financier ainsi que du code de déontologie et des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne élaborés par l'Institut des auditeurs internes (IIA).

Les audits de l'IAS ne portent pas sur les systèmes de contrôle des États membres concernant les fonds de la Commission. Les audits de ce type, qui s'effectuent à l'échelon des bénéficiaires individuels, sont menés par les services d'audit internes des États membres, les autorités d'audit nationales, d'autres DG de la Commission ainsi que la Cour des comptes européenne (CCE). L'IAS procède toutefois à l'audit des mesures prises par les services de la Commission pour superviser et contrôler les entités qui se trouvent dans les États membres ainsi que les autres entités chargées de décaisser des fonds de l'Union, telles que les Nations unies. Comme le prévoit le règlement financier, l'IAS peut mener à bien ses missions sur place, y compris dans les États membres.

Avis général sur la gestion financière de la Commission

---

1 Le présent rapport tient compte des rapports d'audit et de conseil achevés au 1er février 2013.

2 Le présent rapport ne tient pas compte des travaux d'audit réalisés par l'IAS dans les agences européennes décentralisées, le Service européen d'action extérieure ou d'autres entités, qui font l'objet de rapports annuels distincts.

3 Exigence fixée par les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (ci-après dénommées «normes») définies par l'Institut des auditeurs internes (IIA).

4 COM(2013) 334 final.

Conformément à sa charte, l'IAS a publié son troisième avis général sur la gestion financière de la Commission.

L'avis général relatif à l'exercice 2012 repose sur les audits concernant la gestion financière à la Commission menés par l'IAS et les structures d'audit interne au cours des trois derniers exercices (2010 à 2012). Il tient compte d'informations provenant d'autres sources, telles que les rapports de la CCE.

Dans un souci d'exhaustivité, toutes les entités financières contrôlables qui sont jugées à haut risque et sont déterminantes pour l'exécution du budget devraient faire l'objet d'un audit par l'IAS, les structures d'audit internes ou la CCE d'ici la fin de la période considérée. Les missions d'audit menées à bien en 2012 contribuent à garantir une couverture suffisante pour l'exercice.

Contribution de l'IAS à l'atténuation du risque lié à la décharge et à la formulation d'une déclaration d'assurance (DAS) plus positive

La procédure de décharge comporte des risques de réputation pour la Commission. Les travaux de l'IAS aident cette dernière à atténuer ces risques.

Le principal aspect étudié demeure la conformité, bien que la procédure de décharge porte une attention croissante aux performances. L'évaluation de la conformité repose sur les résultats de l'audit mené par la CCE sur la déclaration d'assurance (ci-après dénommée «DAS»), lequel exprime l'avis de la CCE sur la fiabilité des comptes de l'Union, ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Pour contrer le risque d'erreur dans les paiements, la Commission doit veiller à ce que les stratégies de contrôle mises en œuvre soient proportionnées aux risques. Ces stratégies doivent prévenir et détecter efficacement toute erreur, mais aussi s'accompagner de sanctions administratives dissuasives et de rapports sur le taux d'erreur résiduel.

C'est la raison pour laquelle les audits visant à garantir la mise en œuvre d'une stratégie de contrôle cohérente pour chaque domaine de dépense important ont la priorité dans les plans d'audit stratégiques 2010-2012 et 2013-2015 de l'IAS. En 2012, il a été procédé à des audits concernant les stratégies en matière de contrôle dans les DG AGRI, ENER, ENTR, HOME, MARE et SANCO.

3. PRODUCTION D'AUDITS

3.1. Mise en œuvre du plan d'audit 2012 de l'IAS

À la date butoir du 1er février 2013, l'IAS avait exécuté 100 % de ses engagements prioritaires (contre 88 % en 2011) et 62 % de ses engagements non prioritaires (contre 69 % en 2011).

Au total, 89 rapports (audits, audits de suivi et consultance) avaient été établis; ils se répartissaient comme suit[5]:

[5] Un même engagement peut donner lieu à plusieurs rapports d'audit s'il concerne plusieurs DG ou services à contrôler.

	2012		2011		2010	
	Engagements	Rapports	Engagements	Rapports	Engagements	Rapports
AUDIT	29	49	20	23	24	28
CONSULTANCE	2	2	1	1	6	6
SUIVI	32	37	41	50	44	50
RÉEXAMENS	1	1	3	3	0	0
Total	**64**	**89**	**65**	**77**	**74**	**84**

Le document de travail des services de la Commission joint en annexe synthétise l'ensemble des rapports d'audit achevés. Il récapitule les objectifs et le périmètre de chaque rapport, les risques et recommandations évoqués, l'état d'avancement général de la mise en œuvre des recommandations formulées pour 2008-2012, ainsi que les conclusions des engagements de suivi, sous forme résumée.

3.2. Nouvelles recommandations et taux d'acceptation

En 2012, l'IAS a émis le nombre suivant de recommandations (assorties ici de leur taux d'acceptation):

	Nouvelles recommandations	**Recommandations acceptées**		**Recommandations rejetées**	
Priorité	**Nombre**	**Nombre**	**Pourcentage**	**Nombre**	**Pourcentage**
Essentielles	0	0		0	
Très importantes	83	83[6]	100 %	0	
Importantes	109	108	99 %	1	1 %
Souhaitables	0	0		0	
Total	**192**	**191**	**99 %**	**1**	**1 %**

Pour l'ensemble des recommandations acceptées (ou partiellement acceptées), les entités ayant fait l'objet d'un audit ont élaboré un plan d'action qui a été communiqué à l'IAS et jugé satisfaisant.

3.3. Mise en œuvre des recommandations formulées sur la période 2008-2012

Les entités soumises à audit ont déclaré que 78 % des recommandations émises entre 2008 et 2012 qu'elles avaient acceptées avaient été mises en œuvre au début de l'année 2013. Le document de travail des services de la Commission joint en annexe récapitule le

[6] Quatre recommandations n'ont été que partiellement acceptées.

stade de mise en œuvre des différentes recommandations (selon l'appréciation des entités soumises à audit).

Le délai de mise en œuvre initial a cependant été dépassé de plus de six mois[7] pour 29 recommandations «très importantes[8]». Aucune recommandation «essentielle» ne reste en suspens. Le comité de suivi des audits a été régulièrement tenu informé des recommandations essentielles ou très importantes accusant un retard de plus de six mois.

Au total, 733 recommandations ont été acceptées et l'IAS a mené les audits de suivi afférents avant la fin de l'année 2012.

Ce travail de suivi a permis de confirmer que les recommandations étaient appliquées de façon satisfaisante, contribuant ainsi à l'amélioration des systèmes de contrôle dans les services inspectés. L'IAS a clôturé 88 % des recommandations suivies au cours de cette période.

4. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1. Audits horizontaux

4.1.1. Processus d'établissement des rapports annuels d'activité (multi-DG)

L'audit visait à évaluer l'adéquation et l'efficacité du processus d'établissement des rapports d'activité annuels (RAA) au sein de la Commission dans son ensemble et, plus particulièrement, la mesure dans laquelle ce processus a contribué efficacement à étayer la déclaration d'assurance des différents ordonnateurs délégués. L'IAS s'est intéressé à la conception du processus, à l'existence d'orientations claires et d'un suivi régulier au niveau de l'institution, ainsi qu'à la mise en œuvre par les différents services ou DG.

Cet audit a été conduit au SG, à la DG BUDG, ainsi que dans neuf DG ou services opérationnels (CNECT, EAC, REGIO, EMPL, MARE, AGRI, HOME, DEVCO et OIB).

Dans l'ensemble, l'IAS estime que le processus est solide et répond à ses objectifs, à savoir être un outil de responsabilisation et d'assurance pour l'encadrement vis-à-vis de l'institution. L'IAS a toutefois recensé quelques domaines très importants dans lesquels des améliorations s'imposent et a notamment demandé aux services centraux:

i) de fournir des instructions plus complètes concernant les rapports relatifs à l'économie, l'efficacité et l'efficience des opérations financières et non financières, ainsi que sur le rapport coût-efficacité des contrôles, en vue d'étayer utilement les conclusions de l'ordonnateur délégué concernant la bonne gestion et la déclaration d'assurance;

ii) de renforcer les processus de contrôle de la qualité afin qu'ils accordent une plus grande importance aux éléments essentiels des RAA, tels que la fiabilité du processus d'obtention de l'assurance et les informations à l'appui de la déclaration d'assurance; et

[7] Deux de ces 29 recommandations avaient été émises en 2006. Selon les informations fournies par l'encadrement, l'une d'elles est «mise en œuvre» depuis mars 2013.

[8] La date limite était fixée au 1er février 2013.

iii) de rationaliser la structure des RAA afin d'éviter des rapports exagérément longs et complexes et de produire des documents plus utiles pour le Collège, la CCE et l'autorité de décharge.

Les services centraux ont accepté les recommandations de l'IAS et élaboré un plan d'action visant à améliorer le processus d'élaboration des RAA, que l'IAS a jugé satisfaisant. Certaines mesures ont déjà été mises en œuvre dans le cadre des RAA établis en 2012.

Concernant les travaux menés dans les neuf DG et services opérationnels susmentionnés, l'IAS a recensé un seul problème majeur[9], à la DG DEVCO. Un audit limité consacré à la coordination des contributions des délégations aux RAA a montré que la DG DEVCO devait renforcer ses mécanismes de reddition de comptes (appelés «pyramide de contrôle») par les actions suivantes:

i) amélioration de la qualité des RAA de la DG DEVCO, notamment du point de vue des informations relatives au système de contrôle interne et des éléments étayant la déclaration d'assurance de l'ordonnateur délégué;

ii) encouragement du recours aux rapports sur la gestion de l'aide extérieure des chefs de délégation en tant qu'«outils de responsabilisation», en demandant la fourniture de plus amples informations à l'appui de leur déclaration d'assurance;

iii) communication d'orientations plus précises aux chefs de délégation afin de leur permettre de réunir des informations exhaustives et cohérentes à l'appui de leur déclaration d'assurance; et

iv) renforcement du rôle du siège dans l'exécution, la coordination et la supervision des obligations en matière de rapports qui incombent aux chefs de délégation. Le plan d'action de la DG DEVCO est jugé satisfaisant.

4.1.2. Gestion et suivi de l'affectation du personnel (multi-DG)

L'audit avait pour objectif de déterminer si certains services de la Commission disposaient des procédures et mécanismes adéquats pour une gestion et un suivi efficaces et efficients de l'affectation du personnel dans un contexte de réduction des effectifs[10].

L'audit s'est concentré sur les procédures pertinentes dans quatre DG (AGRI, RTD, COMP et DGT), sélectionnées de façon à donner un aperçu représentatif des différentes activités au sein de la Commission. L'IAS a également procédé à un examen approfondi

9 Les domaines moins cruciaux à améliorer ont été signalés aux différentes DG par lettre de recommandation. Les DG échantillonnées ont répondu favorablement à ces lettres et se sont engagées à tenir compte, dans la mesure du possible, des observations de l'IAS dans les RAA, à compter du présent exercice.

10 La Commission avait proposé une réduction du personnel de chaque institution, organe ou agence de l'Union à hauteur de 5 % au cours de la période 2013-2017, via le non-remplacement d'une partie du personnel sortant (départs à la retraite ou fins de contrats). Elle a également mis en place un mécanisme de redéploiement des postes en vue d'atteindre ses objectifs prioritaires, sur la base d'un prélèvement linéaire de 1 % sur l'ensemble des dotations formelles.

des procédures d'affectation du personnel à l'échelon de l'institution, au SG, ainsi que dans les DG BUDG et HR.

En outre, une enquête générale a été menée en vue d'obtenir une vue d'ensemble exhaustive des procédures en place dans l'ensemble des services de la Commission.

L'IAS a recommandé aux DG AGRI et RTD de poursuivre leurs efforts pour mettre au point des mécanismes et des outils de cartographie des tâches, d'élaborer des instruments ou méthodes visant à recueillir des données fiables en quantité suffisante en ce qui concerne les charges de travail et de mettre au point un plan en matière de ressources humaines. La DG a accepté l'ensemble des recommandations. Les plans d'action, évalués par l'IAS, ont été jugés globalement satisfaisants.

Les travaux d'audit et les résultats de l'enquête menée par l'IAS à l'échelle de la Commission ont mis en évidence des faiblesses à l'échelon, opérationnel, des DG. Ces faiblesses ne peuvent être palliées (et les risques y afférents, atténués) que par des mesures prises par les services centraux. L'IAS a recommandé à ces derniers de poursuivre le développement du cadre institutionnel pour la gestion et le suivi de l'affectation des effectifs et de faciliter la diffusion des bonnes pratiques en la matière, entre la planification stratégique et de programmation (PSP) et les professionnels des ressources humaines. Les services centraux devraient également améliorer le cadre régissant la remontée d'informations et la responsabilité des services de la Commission en ce qui concerne l'utilisation des postes redéployés vers ces services conformément aux décisions de la Commission relatives à l'affectation des agents.

4.1.3. Systèmes de refacturation[11] et de facturation interne (multi-DG)

L'IAS a évalué la conformité des procédures de refacturation[12] avec le règlement financier et les orientations centralisées, et a vérifié la cohérence et la transparence du calcul des coûts des services fournis. L'audit a été mené à la DG BUDG (principal service assurant la gestion du cadre budgétaire et réglementaire ainsi que la promotion d'une bonne gestion financière), la DG DIGIT et le SCIC. En l'absence d'orientations ou d'instructions centralisées en matière de refacturation, l'audit a permis de constater que les DG inspectées avaient défini leurs propres critères, lesquels ont dans l'ensemble été jugés conformes aux règles budgétaires.

L'IAS a cependant demandé aux entités soumises à audit de renforcer le processus et de favoriser sa mise en œuvre cohérente dans l'ensemble de la Commission grâce aux mesures suivantes:

[11] Il s'agit du coût des services accomplis par certains services ou DG pour d'autres services, DG ou institutions. Ils sont transférés de la ligne budgétaire du client à celle du prestataire (ordres de recouvrement, co-délégations et subdélégations croisées). Il n'existe pas de chiffres consolidés offrant une vue d'ensemble des montants refacturés aux clients internes et externes par les prestataires de services de la Commission.

[12] Il s'agit du coût des services accomplis par certains services ou DG pour d'autres services, DG ou institutions. Ils sont transférés de la ligne budgétaire du client à celle du prestataire (ordres de recouvrement, co-délégations et subdélégations croisées). Il n'existe pas de chiffres consolidés offrant une vue d'ensemble des montants refacturés aux clients internes et externes par les prestataires de services de la Commission.

i) mise en place d'un cadre de gouvernance attribuant clairement la propriété du processus, définissant la procédure de refacturation et validant les modèles de coûts des principaux prestataires de services;

ii) communication d'instructions et de consignes centralisées (comportant notamment les critères d'identification des services et des coûts); et

iii) clarification des lignes budgétaires servant au financement des dépenses informatiques.

L'IAS estime que la propriété du processus devrait revenir au groupe de pilotage GPA, en sa qualité d'organe de gouvernance. Ce groupe devrait en outre être responsable en dernier ressort de la définition du processus.

La DG BUDG a accepté toutes les recommandations et le plan d'action qui en est résulté est jugé satisfaisant.

La DG DIGIT a été invitée à:

i) recenser plus clairement les services et les coûts à refacturer et proposer des critères d'identification des systèmes informatiques pour lesquels des frais d'hébergement sont refacturés; et

ii) faire en sorte que l'organe de gouvernance avalise d'importants changements dans le modèle de coûts.

Le plan d'action qui en résulte et qui porte sur les recommandations acceptées est jugé satisfaisant.

4.2. Agriculture, ressources naturelles et santé

(AGRI, ENV, CLIMA, MARE, EAHC, SANCO)

4.2.1. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG MARE et SANCO)

La stratégie de contrôle de la DG MARE n'est pas assortie d'objectifs clairs, quantifiables et mesurables en ce qui concerne le processus d'obtention de l'assurance et notamment la couverture prévue par les autorités d'audit nationales et la DG MARE. Les indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer les performances de l'activité d'audit de la DG sont insuffisants. Elle doit également renforcer son suivi des stratégies d'audit nationales et des rapports annuels de contrôle, et améliorer le contrôle des modalités permettant aux autorités d'audit nationales de déterminer l'échantillonnage et le taux d'erreur.

L'audit de la DG SANCO comportait des contrôles ex ante et ex post. L'IAS a souligné la nécessité pour la DG SANCO d'achever son document de stratégie de contrôle.

Les plans d'action visant à répondre aux problèmes recensés dans les deux audits ont été jugés satisfaisants.

4.2.2. Stratégie en matière de contrôles - Direction J (DG AGRI)

Cet audit mené à la DG AGRI a essentiellement concerné l'élaboration et le suivi de la stratégie de contrôle pour la période de programmation 2007-2013.

L'IAS a jugé que la stratégie d'audit n'était pas suffisamment formalisée et a constaté des lacunes dans la définition de l'univers d'audit, l'élaboration d'objectifs quantitatifs et mesurables (par exemple s'agissant de la portée de l'audit), et l'analyse des capacités en lien avec ces éléments.

La prochaine période de programmation approchant, il convient de renforcer le rôle d'assureur que jouent les organismes de certification dans les États membres, afin d'intensifier les contrôles et d'optimiser l'utilisation des ressources d'audit limitées de la DG AGRI.

L'IAS a également noté que les plans d'audit n'étaient pas suffisamment étayés par une évaluation des risques et qu'il existait un important arriéré d'audits (13% des engagements 2007-2010 sont encore en suspens), malgré les efforts entrepris par la DG pour le réduire. L'IAS a recommandé à la DG AGRI de développer et de formaliser sa stratégie de contrôle, de réorganiser son évaluation des risques en fonction des objectifs fixés et d'exercer un suivi en bonne et due forme en améliorant les principaux indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs, qui devront être mieux explicités dans les RAA.

La DG a accepté toutes les recommandations et l'IAS a jugé son plan d'action satisfaisant.

4.3. Cohésion

(REGIO, EMPL)

Il a été procédé en 2012 à quatre audits visant à vérifier les efforts entrepris par les DG pour remédier à leurs taux d'erreur élevés, notamment au sein de la DG REGIO. Pour la première fois, l'IAS a accompagné les auditeurs de la DG en mission dans les États membres[13].

4.3.1. Clôture de la période de programmation 2000-2006 (DG REGIO et EMPL)

Il est essentiel que les DG disposent d'une procédure de clôture bien définie, afin qu'il soit possible de démontrer que toutes les erreurs et irrégularités ont été détectées et corrigées.

Les DG ont bien préparé et géré les procédures de clôture relatives au Fonds européen de développement régional (DG REGIO) et au Fonds social européen (DG EMPL). Cependant, des améliorations s'imposent du point de vue de la planification, de la méthodologie et des orientations, notamment en vue de préparer la clôture de la période de programmation 2007-2013 et d'améliorer la documentation, afin de pouvoir fournir des éléments plus probants concernant les contrôles des documents de clôture.

[13] Pour l'audit relatif à la mise en œuvre de la période de programmation 2007-2013 de la DG REGIO.

L'audit de clôture des projets du Fonds de cohésion (FC) de la DG REGIO a permis de relever des incohérences et des lacunes dans le processus d'évaluation. Il convient d'y remédier d'ici la fin de la période de clôture, compte tenu du grand nombre de projets et du travail qui reste à accomplir. À cet égard, de nouveaux modèles harmonisés pour l'analyse des déclarations de clôture ont été mis en place au 21 décembre 2012. Ils ont été conçus de façon à pallier les lacunes spécifiques relevées par l'IAS, en particulier s'agissant de la coordination entre les fonctions d'audit et les unités géographiques, et de la cohérence dans l'évaluation qualitative des documents de clôture.

Ces audits ont également rappelé en temps utile aux DG qu'il était nécessaire de rendre compte de l'efficacité de la procédure de clôture pour la période 2000-2006 et de démontrer la capacité de correction pluriannuelle de leur stratégie de contrôle[14].

La DG a accepté toutes les recommandations et l'IAS a jugé ses plans d'action satisfaisants.

4.3.2. Mise en œuvre des programmes 2007-2013 (DG REGIO)

Prenant acte des taux d'erreurs élevés dans le domaine de la cohésion, l'IAS a mené un audit sur la mise en œuvre de la période de programmation 2007-2013 pour les programmes du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion, afin d'évaluer si la DG REGIO avait calculé et déclaré des taux d'erreurs fiables, et si les mesures nécessaires et appropriées avaient été prises pour réduire ces taux d'erreurs importants.

L'IAS a évoqué les efforts déployés par la DG REGIO pour renforcer les mesures correctives et réduire les taux d'erreurs, mais a souligné qu'une DG aussi fortement dépendante des autorités d'audit des États membres présentait un risque inhérent très élevé. Malgré les initiatives déjà entreprises, ce point représente un défi majeur pour la DG. Ces autorités ont interprété de différentes manières les orientations fournies, notamment s'agissant de l'échantillonnage statistique et de la couverture de l'univers d'audit[15]. En outre, la DG doit améliorer les vérifications qu'elle effectue elle-même sur les rapports de contrôle annuels de l'autorité d'audit, afin que les auditeurs soient en mesure de formuler des conclusions sur l'incidence de la fiabilité des taux d'erreur figurant dans les audits des États membres.

L'IAS a constaté d'importantes variations dans l'ampleur et le degré d'approfondissement des tests réalisés sur place. Si la DG REGIO doit appliquer une démarche tenant compte des risques, les travaux menés sur place sont essentiels pour son processus d'assurance, de sorte que ces incohérences doivent être corrigées en vue de réduire autant que faire se peut le risque de non-détection des faiblesses, erreurs et irrégularités du système.

---

14 Un rapport sur la capacité de correction des corrections financières pour la période 2000-2006 a été présenté à la COCOBU le 12 avril 2013.

15 Le 4 avril 2013, la DG REGIO a communiqué à l'autorité d'audit des consignes actualisées concernant l'échantillonnage. En novembre 2012, elle a organisé à Bruxelles des ateliers destinés à ces entités et des séminaires se sont tenus dans certains États membres courant 2013 (Italie, Espagne, Allemagne, Slovaquie et République tchèque).

Les entités soumises à audit ont accepté toutes les recommandations et l'IAS a jugé leur plan d'action satisfaisant.

4.4. Recherche, énergie et transports[16]

(EACI, ERCEA, CNECT, JRC, REA, RTD, TEN T-EA, MOVE, ENER)

4.4.1. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG ENER)

L'examen mené au sein de la DG ENER a porté sur les contrôles ex ante et ex post. Il en ressort qu'il est nécessaire de produire des documents d'audit complets et cohérents dans les dossiers post audit. En conséquence, l'IAS a recommandé à la DG ENER d'appliquer un programme d'audit standardisé et de produire des éléments plus probants pour l'examen et la validation des questions liées aux audits. Les recommandations ont été acceptées et le plan d'action, jugé satisfaisant.

4.5. Aide extérieure, développement et élargissement

(DEVCO, ECHO, ELARG, FPI)

4.5.1. Mise en place de l'organisation interne dans les délégations de l'Union (DG DEVCO)

La création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a nécessité la mise en place d'un certain nombre de nouvelles structures et processus, aussi bien au siège que dans les délégations. L'objectif général de cet examen limité était d'évaluer les procédures mises en place entre la Commission européenne et le SEAE, en vue de garantir une bonne gestion financière du budget de l'aide extérieure exécuté par les délégations de l'Union.

L'IAS a invité la DG DEVCO à étudier si la création d'un poste d'encadrement intermédiaire — en particulier dans les grandes délégations de l'Union — pourrait aider le chef de délégation à gérer l'aide financière. Un audit aura lieu concernant la mise en œuvre effective de ces nouvelles dispositions dues au changement en cours des procédures (révision des circuits financiers, par exemple) et la mise en place d'une nouvelle architecture de contrôle interne dans les délégations[17] au moment de l'examen limité.

4.6. Éducation et citoyenneté

(COMM, EAC, EACEA, HOME, JUST)

4.6.1. Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV) (DG EAC/EACEA)

L'audit avait pour objectif d'étudier si la stratégie de contrôle en place au sein de l'EACEA pour la gestion du programme EFTLV permettait d'obtenir une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations financières sous-jacentes, mais aussi de mesurer la pertinence, l'efficience et l'efficacité du système de contrôle

[16] D'importants travaux d'audit ont été menés dans ce domaine en 2011, en particulier concernant les stratégies de contrôle.

[17] Exemple : une version remaniée des rapports de gestion de l'aide extérieure et de la déclaration d'assurance fournie par les chefs de délégation.

interne de la DG EAC aux fins de la surveillance qui lui incombe, en tant que DG de tutelle, de la mise en œuvre du programme par l'agence.

Le processus des paiements finals[18] est bien organisé et bien établi à l'EACEA, mais l'audit a mis en évidence un manque de cohérence dans l'application de la stratégie de contrôle basée sur le risque et une infraction à la règle de non-rétroactivité.

Le système de contrôle interne aux fins de la surveillance qui incombe à la DG EAC en tant que DG de tutelle a été jugé adéquat, efficient et efficace. Toutefois, certaines faiblesses, telles que l'absence d'une stratégie de surveillance actualisée, ses lacunes dans la documentation relative aux modalités de surveillance et l'absence d'indicateurs de performance clés, font qu'il est difficile de déterminer si la politique de surveillance stratégique a été menée à bien. La participation directe de la DG EAC à la gestion opérationnelle du programme EFTLV ne constitue peut-être pas le meilleur usage des ressources qui soit.

La DG EAC et l'EACEA ont accepté l'ensemble des recommandations et les plans d'action ont été jugés satisfaisants.

4.6.2. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG HOME)

L'IAS a mis en évidence des faiblesses dans le suivi des procédures de clôture de la DG HOME, plus particulièrement une absence d'instruments permettant un suivi en bonne et due forme de la gestion d'un grand nombre de processus de clôture de programmes annuels. En outre, lorsque les documents de clôture sont remis en retard, la DG HOME n'enregistre pas ce fait comme un cas de non-conformité. L'IAS a recommandé à la DG de se conformer aux normes de contrôle interne de la Commission. Elle devrait renforcer ses systèmes de gestion et de contrôle et revoir ses procédures en adoptant une liste de vérification applicable à la clôture et des lignes directrices en ce qui concerne les documents devant figurer dans le dossier de clôture.

L'IAS a également relevé des lacunes dans la stratégie d'audit ex post de la DG et a recommandé l'instauration d'une méthodologie, permettant d'intégrer les résultats des audits ex post dans le modèle d'assurance de la DG pour les RAA. Le plan d'action y afférent est satisfaisant.

4.6.3. Suivi de la mise en œuvre du droit de l'Union (DG JUST)

Le contrôle de l'application correcte, par les États membres, de la législation de l'Union est l'une des principales tâches incombant à la Commission, conformément au traité. L'acquis et les domaines d'action de la DG JUST, laquelle a fait l'objet d'un audit en 2012, représentent plus de 10 % de l'ensemble des dossiers d'infraction en cours à l'échelle de la Commission. Les auditeurs ont constaté leur bon niveau de maturité et reconnu les efforts constants déployés par la DG, mais ils ont également mis en lumière certaines déficiences dans les procédures de planification stratégique et de programmation, en particulier dans la place accordée à cette question dans les plans de gestion et les rapports d'activité annuels. En conséquence, les ressources allouées à cette activité, de même que l'évaluation de leurs performances, ne sont pas optimales, en dépit

[18] À l'exclusion des paiements finals du budget administratif et des marchés publics, ainsi que des parties du programme EFTLV mises en œuvre par les agences nationales dans les États membres.

de l'importance et de l'ampleur de l'activité. Le plan d'action y afférent est jugé satisfaisant.

4.7. Affaires économiques et financières

(COMP, ECFIN, ENTR, MARKT, OLAF, TAXUD, TRADE)

4.7.1. Mise en œuvre du programme PCI par le FEI (DG ECFIN)

Dans le cadre du Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (PCI), plus général, et du Programme Innovation et esprit d'entreprise, le mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC) constitue un instrument financier de l'Union en faveur des petites et moyennes entreprises. Le Fonds européen d'investissement (FEI) met en œuvre le MIC pour le compte de la Commission sur la base d'une convention de gestion fiduciaire.

L'audit avait pour objectif d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du MIC par le FEI et, en particulier, i) le bon respect de la convention de gestion fiduciaire par le FEI et ii) l'efficacité et l'efficience de la supervision du MIC assurée par la DG ECFIN de façon à ce que le mécanisme réalise ses objectifs spécifiques.

L'audit a mis en lumière deux problèmes:

i) des lacunes dans les indicateurs utilisés pour traduire les objectifs de l'instrument financier; et

ii) la définition des événements constituant un changement important dans la convention de gestion fiduciaire.

La DG ECFIN a accepté toutes les recommandations et les plans d'action ont été jugés satisfaisants.

4.7.2. Opérations hors budget (DG ECFIN)

Dans le sillage de la crise financière et de la crise de la dette souveraine, l'Union européenne a créé de nouveaux instruments financiers destinés à lui permettre d'emprunter des fonds, mais aussi d'en prêter aux États membres qui connaissent des difficultés financières. La Commission européenne gère ainsi le mécanisme européen de stabilisation financière, un programme d'assistance financière au titre duquel elle peut accorder des prêts et financer ces derniers par l'émission d'instruments d'emprunt sur les marchés de capitaux.

L'audit a mis en évidence deux problèmes dans la gestion de ce nouvel instrument:

i) la DG ECFIN rencontre de nouvelles difficultés internes et externes auxquelles les pratiques habituelles de gestion des risques ne sont pas adaptées. Le développement des contrôles dans les domaines du soutien logistique, de la sécurité informatique et de la gestion documentaire a pris du retard; et

ii) compte tenu de l'environnement dans lequel se déroulent les opérations de la DG ECFIN, celle-ci est confrontée au défi consistant à attirer et à retenir des collaborateurs compétents, sans mettre en péril la continuité des activités.

Ces faiblesses sont susceptibles d'avoir une incidence sur la continuité des activités ainsi que sur l'efficience et l'efficacité des opérations, ce qui pourrait exposer la Commission à un risque de réputation.

Pour répondre aux recommandations de l'IAS, la DG ECFIN a entrepris un exercice complet d'évaluation des risques concernant les modalités de mise en œuvre de ses nouvelles missions.

4.7.3. Audits relevant de la stratégie en matière de contrôles (DG ENTR)

Cet audit a porté sur les contrôles ex ante et ex post. L'IAS a recommandé à la DG ENTR de renforcer le rôle du coordinateur en matière de contrôle interne. Il convient en outre d'améliorer la gestion des documents et l'enregistrement des exceptions. Le plan d'action de la DG a été jugé satisfaisant.

4.7.4. Suivi de l'application du droit de l'Union (DG TAXUD)

L'IAS a procédé à un audit à de la DG TAXUD pour contrôler l'application du droit de l'Union. Malgré un certain nombre de points forts, tels que la solide expérience professionnelle et le profil des gestionnaires de dossiers, ainsi que l'efficacité de la définition des priorités de travail, l'audit a mis en évidence certaines lacunes.

Bien que la DG TAXUD représente l'un des trois domaines les plus sujets aux infractions, avec plus de 12 % de l'ensemble des dossiers d'infraction en cours à l'échelle de la Commission, elle ne tient pas pleinement compte de ce fait dans son plan de gestion ou son rapport d'activité annuel. Il est nécessaire d'améliorer la mesure de la performance dans cette activité. L'IAS recommande également l'instauration d'une meilleure coordination entre les unités en vue de contrôler l'application du droit de l'Union de manière plus efficace dans le domaine des douanes. Le plan d'action de la DG a été jugé satisfaisant.

4.8. Services généraux et ressources humaines

(HR, BUDG, DGT, DIGIT, EPSO, ESTAT, SJ, OIB, OIL, OP, PMO, SCIC, SG)

4.8.1. Production, développement et diffusion des statistiques (DG ESTAT)

La DG ESTAT (Eurostat) est chargée d'assurer la production de statistiques européennes selon certains principes et règles statistiques bien établis[19], en conformité avec le code de bonnes pratiques de la statistique européenne[20].

Le manque de coordination entre les DG opérationnelles et l'Eurostat concernant les travaux statistiques figure dans le registre des risques 2011 de la DG ESTAT au titre de risque critique.

Cet audit avait pour objectif d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des processus liés à la production, au développement et à la diffusion des statistiques gérées par la DG ESTAT (en coordination avec d'autres DG et services de la Commission).

[19] Article 6 du règlement (CE) nº 223/2009.

[20] COM(2005) 0217 final.

Les problèmes suivants ont été recensés comme pouvant aboutir à des incohérences, des lacunes ou des chevauchements, une faible qualité des données et des perturbations dans la continuité des activités:

i) l'absence d'une définition claire et d'une conception commune du terme «statistiques» au sein de la Commission;

ii) le défaut d'harmonisation du programme statistique européen de l'Eurostat avec le cycle de planification stratégique de la Commission;

iii) le fait que le rôle et la responsabilité de l'Eurostat ne soient pas pleinement admis et reconnus;

iv) l'absence d'assurance quant au degré de conformité avec le code de pratique des statistiques européennes; et

v) le défaut de coordination au niveau de la Commission s'agissant du recours à des prestataires externes de services statistiques.

À la suite de l'audit, la Commission a adopté le 17 septembre 2012 une nouvelle décision concernant l'Eurostat (2012/504/UE), qui répond à bon nombre des constatations exposées ci-dessus. Le plan d'action a été jugé satisfaisant.

4.9. Audits informatiques

L'IAS a effectué plusieurs audits dans le domaine l'informatique, contribuant ainsi au suivi global de la sécurité et de la viabilité technologiques de la Commission.

4.9.1. Gestion des systèmes informatiques locaux (DG DEVCO et TRADE)

Les audits des systèmes informatiques locaux dans les DG DEVCO et TRADE ont examiné l'efficacité et l'efficience de la gestion des activités informatiques et trouvé des unités informatiques bien implantées. Les rapports d'audit ont tout particulièrement mis l'accent sur l'importance de la mise en œuvre d'une gouvernance informatique efficace et d'une meilleure gestion des risques en la matière, sur la protection de la confidentialité des informations traitées (DG TRADE) et sur le renforcement du cadre de sécurité informatique, dans le but de limiter le plus possible les atteintes à la sécurité (DG DEVCO).

4.9.2. Gouvernance et performances en matière informatique (DG SANCO/EAHC)

La DG SANCO possède un budget relativement élevé en matière informatique et finance la plupart de ses dépenses dans ce domaine à partir de crédits opérationnels. Depuis l'audit précédent[21], une nette amélioration a été constatée du point de vue de la maturité globale des contrôles informatiques généraux. Cet audit était axé sur les questions de gouvernance, de performance et de qualité. Un examen plus limité a été mené auprès de l'EAHC, compte tenu de son budget informatique nettement inférieur

Les auditeurs ont relevé les points suivants:

[21] Audit informatique 2006 sur les «systèmes d'information à grande échelle».

i) la DG SANCO ne dispose toujours pas d'un plan stratégique de long terme pour l'informatique ou d'une stratégie étayée par des documents englobant l'EAHC, qui expliquerait les modalités de l'appui aux processus administratifs sur une période donnée. Bien que le schéma directeur informatique et le plan de gestion comprennent quelques indicateurs de performance de haut niveau importants, il n'existe pas de système global de gestion des performances; et

ii) l'EAHC devrait formaliser certaines procédures essentielles (gestion du changement, de la performance et de la qualité).

Le plan d'action est jugé satisfaisant.

4.9.3. Horizon 2020 (DG RTD, DG CNECT, AECER)

Le programme phare «Horizon 2020» pour la recherche et l'innovation vise à garantir la compétitivité globale de l'Europe et joue un rôle moteur pour la relance de la croissance et la création d'emplois. Plusieurs projets informatiques ont été développés pour soutenir la gestion de ce projet, la DG RTD étant propriétaire du système, tandis que la DG CNECT et l'AECER en assurent la direction administrative.

L'IAS a formulé deux recommandations capitales:

i) nécessité d'une plus grande intégration des systèmes d'information pour permettre à l'initiative de continuer à progresser. Il est notamment nécessaire de disposer de procédures claires et d'une gouvernance globale de l'informatique par un comité de pilotage du projet IT; et

ii) nécessité, pour la DG RTD, de mieux définir ses activités et son plan de ressources.

Le programme Horizon 2020 étant une nouvelle initiative pluridisciplinaire, la mise en œuvre des recommandations pourrait faire intervenir la DG DIGIT et les autres DG «recherche».

La DG RTD a élaboré des plans d'action qui ont été jugés satisfaisants.

5. CONSULTATION DE L'INSTANCE DE LA COMMISSION SPECIALISEE EN MATIERE D'IRREGULARITES FINANCIERES

L'instance spécialisée en matière d'irrégularités financières (FIP) mise en place au titre de l'article 73, paragraphe 6[22], du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes n'a relevé aucun problème systémique en 2012.

6. CONCLUSIONS

La mise en œuvre des plans d'action élaborés en réponse aux audits effectués par l'IAS en 2013 et précédemment contribue à l'amélioration constante du cadre de contrôle interne de la Commission.

[22] L'article 117 des règles d'application dispose ce qui suit: «Ce rapport annuel [prévu par l'article 99, paragraphe 3, du règlement financier] mentionne également les problèmes systémiques relevés par l'instance spécialisée, mise en place en application de l'article 73, paragraphe 6, du règlement financier.

En conséquence, les services de la Commission ont été invités à prendre des mesures concernant les recommandations issues des audits. L'IAS procédera à des audits de suivi relatifs à l'exécution des plans d'action. Ils seront examinés par le comité de suivi des audits qui informera le Collège en tant que de besoin.

L'IAS, en étroite coordination avec toutes les structures d'audit internes, a établi un nouveau plan d'audit stratégique pour la période 2013-2015. Sa priorité demeure les audits financiers/de conformité; les audits informatiques intensifieront également les activités en matière d'audits de performance.