



Bruxelles, le 24.6.2020
COM(2020) 268 final

RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA COUR DES COMPTES

Rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2019

{SWD(2020) 117 final}

Table des matières

1. INTRODUCTION	2
2. MISSION DU SERVICE D'AUDIT INTERNE: RESPONSABILITE, INDEPENDANCE ET OBJECTIVITE	2
3. VUE D'ENSEMBLE DES TRAVAUX D'AUDIT	3
3.1. Mise en œuvre du plan d'audit 2019	3
3.2. Données statistiques sur les recommandations du service d'audit interne	4
4. CONCLUSIONS FONDEES SUR LES TRAVAUX D'AUDIT EFFECTUES EN 2019	5
4.1. Conclusion sur les audits de performance	5
4.1.1. <i>Stratégies de supervision pour la mise en œuvre de programmes par des tiers</i>	6
4.1.2. <i>Stratégies de contrôle pour certains services et directions générales</i>	7
4.1.3. <i>Processus de gestion des ressources humaines</i>	8
4.1.4. <i>Processus de gestion des technologies de l'information</i>	8
4.1.5. <i>Amélioration de la réglementation</i>	9
4.1.6. <i>Examens évaluant la mise en œuvre du nouveau cadre de contrôle interne de la Commission</i>	9
4.1.7. <i>Autres processus</i>	9
4.2. Conclusions limitées du service d'audit interne	10
4.3. Opinion globale sur la gestion financière de la Commission	10
5. CONSULTATION DE L'INSTANCE DE LA COMMISSION SPECIALISEE EN MATIERE D'IRREGULARITES FINANCIERES	12
6. MESURES D'ATTENUATION DES CONFLITS D'INTERETS POTENTIELS (NORMES INTERNATIONALES EN MATIERE D'AUDIT INTERNE) - ENQUETE DE LA MEDIATRICE EUROPEENNE	12

1. INTRODUCTION

Le présent rapport présente **les audits internes menés en 2019 par le service d'audit interne de la Commission européenne au sein des directions générales, des services et des agences exécutives de la Commission** ⁽¹⁾, et contient: i) un résumé du nombre et du type d'audits internes effectués; ii) une synthèse des recommandations formulées; et iii) les suites données à ces recommandations. Conformément à l'article 118, paragraphe 8, et à l'article 247 du règlement financier ⁽²⁾, la Commission transmet ce rapport au Parlement européen et au Conseil. Il a pour fondement le rapport établi conformément à l'article 118, paragraphe 4, du règlement financier par l'auditeur interne de la Commission concernant les rapports d'audit et de conseil établis par le service d'audit interne en 2019 ⁽³⁾.

2. MISSION DU SERVICE D'AUDIT INTERNE: RESPONSABILITE, INDEPENDANCE ET OBJECTIVITE

La mission du service d'audit interne consiste à **améliorer et à protéger la valeur de l'organisation en fournissant une assurance objective et fondée sur les risques, des conseils et des informations**. Le service d'audit interne aide la Commission à atteindre ses objectifs par une approche systématique et méthodique pour l'évaluation de ses processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance et l'amélioration de leur efficacité. Ses tâches consistent notamment à évaluer les processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance et à formuler des recommandations adéquates pour les améliorer afin de réaliser les trois objectifs suivants: i) promouvoir une éthique et des valeurs appropriées au sein de l'organisation; ii) veiller à une gestion et à une responsabilisation effectives dans l'organisation; et iii) assurer la bonne transmission de l'information sur les risques et le contrôle aux secteurs intéressés de l'organisation. Ce faisant, le service d'audit interne vise à promouvoir une culture de gestion efficiente et efficace au sein de la Commission et de ses services.

L'indépendance du service d'audit interne dans l'exécution de ses travaux est inscrite dans le règlement financier et dans sa **charte de mission** ⁽⁴⁾ adoptée par la Commission. Cette charte prévoit que, pour garantir l'objectivité de leur jugement et éviter les conflits d'intérêts, les auditeurs du service d'audit interne doivent préserver leur indépendance par rapport aux activités et opérations qu'ils examinent. Si leur objectivité est compromise dans les faits ou même en apparence, les parties concernées doivent en être informées de façon précise. Si l'auditeur interne le juge nécessaire, il peut saisir directement le président de la Commission et/ou le collègue.

Le service d'audit interne effectue ses travaux dans le respect du règlement financier, des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et du code de déontologie de l'Institut des auditeurs internes.

Sur le plan fonctionnel, le service d'audit interne rend compte et fait rapport au comité de suivi des audits. Le service d'audit interne: i) fait état au comité de suivi des audits des principaux problèmes soulevés par ses audits et des améliorations possibles aux processus audités; ii) rend chaque année une opinion globale sur la situation de la gestion financière à la Commission; et iii) présente un rapport (au moins une fois par an) sur sa mission et sur l'exécution de son plan d'audit annuel. Ce rapport porte sur les principales questions en matière de risque, de contrôle et de gouvernance, ainsi que sur d'autres aspects.

Le comité de suivi des audits assiste le collège des commissaires dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu des traités, du règlement financier et d'autres instruments statutaires, i) en veillant à l'indépendance du service d'audit interne, ii) en contrôlant la qualité des travaux d'audit interne, et iii) en veillant à ce que les recommandations d'audit interne et externe soient dûment prises en compte par les services de la Commission et iv) à ce qu'il y soit donné suite de manière appropriée. De cette manière, le comité de suivi des audits aide la Commission à atteindre ses objectifs de manière plus efficace et plus efficiente. Il facilite également la surveillance, par le collège, des pratiques de la

⁽¹⁾ Le présent rapport ne tient pas compte des travaux d'audit réalisés par le service d'audit interne dans les agences européennes décentralisées, le Service européen pour l'action extérieure ou d'autres organismes, qui font l'objet de rapports annuels distincts.

⁽²⁾ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018).

⁽³⁾ Le présent rapport porte sur les rapports d'audit finalisés entre le 1^{er} février 2019 et le 31 janvier 2020.

⁽⁴⁾ Communication à la Commission, Charte de mission du service d'audit interne de la Commission européenne, C(2020) 1760 final du 25 mars 2020.

Commission en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne. La charte du comité de suivi des audits a été mise à jour en 2020 pour tenir compte de l'entrée en fonction de la nouvelle Commission le 1^{er} décembre 2019 et de changements parmi les membres du comité.

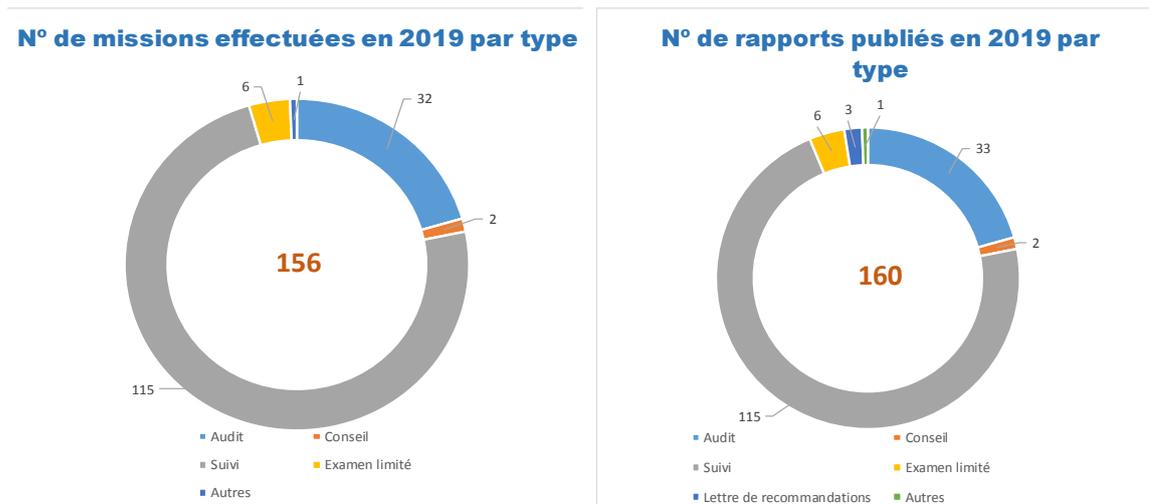
Les audits du service d'audit interne ne portent pas sur les systèmes de contrôle des États membres concernant les fonds de l'UE. Les audits de ce type, qui s'effectuent à l'échelon des bénéficiaires individuels, sont menés par les services d'audit internes des États membres, les autorités d'audit nationales,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

3. VUE D'ENSEMBLE DES TRAVAUX D'AUDIT

3.1. Mise en œuvre du plan d'audit 2019

À la date butoir du 31 janvier 2020, le plan d'audit 2019 mis à jour avait été mis en œuvre à 100 %. Ce plan d'audit comprenait les audits au sein des agences exécutives et des services de la Commission ⁽⁵⁾.

155 «missions» (comprenant des audits, des missions de conseil, des suivis et des examens), ainsi qu'un autre projet (interne) ont été achevés et 160 rapports (y compris des notes de suivi et des lettres de recommandations) ont été publiés ⁽⁶⁾. Les graphiques ci-dessous présentent une ventilation des types de missions et de rapports réalisés.



Source: Commission européenne, service d'audit interne

Le plan initial 2019 prévoyait 44 missions d'audit (y compris les audits, les examens et les missions de conseil, mais à l'exclusion des suivis) qui devaient être finalisées à la date butoir du 31 janvier 2020. En outre, le plan prévoyait 29 missions supplémentaires qui devaient commencer avant cette date butoir et être finalisées après la date butoir de 2020. Le plan 2019 a été mis à jour en milieu d'année. Le plan initial et le plan mis à jour ont tous deux été pris en considération par le comité de suivi des audits.

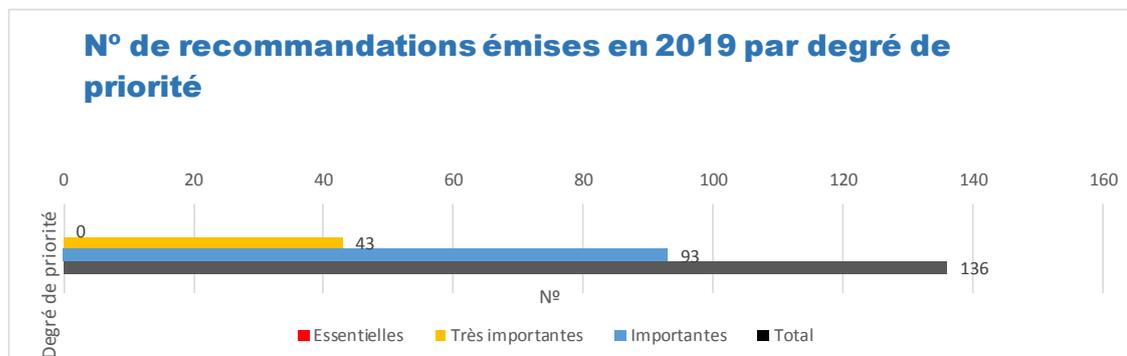
Le service d'audit interne planifie ses travaux d'audit sur la base d'une évaluation des risques et d'une analyse des capacités, comme l'exigent sa charte et les normes internationales, ce qui contribue à assurer une mise en œuvre efficiente et efficace du plan d'audit. La mise en œuvre de ce plan fait ensuite l'objet d'un suivi régulier et des ajustements sont effectués s'il y a lieu.

⁽⁵⁾ L'annexe accompagnant le présent rapport fournit une vue d'ensemble de toutes les missions d'audit et d'audit de suivi qui ont été exécutées.

⁽⁶⁾ Outre les 155 missions d'audit et les rapports, une «autre» mission a été incluse dans le plan d'audit 2019. Il s'agit des travaux accomplis par un groupe de travail interne sur l'innovation et l'audit numérique, qui ont donné lieu à un rapport interne adressé à l'auditeur interne.

3.2. Données statistiques sur les recommandations du service d'audit interne

Le graphique ci-dessous illustre le nombre de recommandations émises par le service d'audit interne en 2019 ⁽⁷⁾.



Source: Commission européenne, service d'audit interne

En 2019, les entités auditées ont accepté l'ensemble des 136 recommandations formulées par le service d'audit interne. Pour l'ensemble des recommandations, les entités auditées ont élaboré des plans d'action qui ont été communiqués au service d'audit interne, lequel les a jugés satisfaisants.

Au cours de la période 2015-2019, sur un total de 1 949 recommandations (partiellement) acceptées ⁽⁸⁾ formulées par le service d'audit interne, 1 704 (soit 87 %) sont considérées par les entités auditées comme étant mises en œuvre à la date butoir du 31 janvier 2020 ⁽⁹⁾. Il reste donc un total de 245 recommandations (soit 13 %) encore ouvertes.



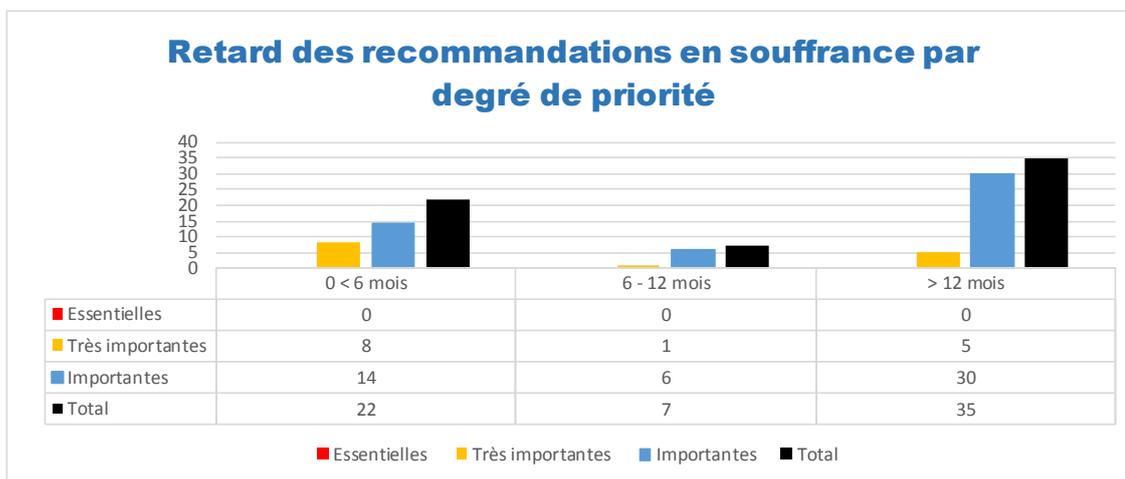
Source: Commission européenne, service d'audit interne

Sur ces 245 recommandations ouvertes, 71 sont jugées très importantes et 64 sont en retard (c'est-à-dire qu'elles n'ont pas été mises en œuvre à la date initialement convenue). Ces recommandations en souffrance représentent 3,3 % du total des 1 949 recommandations (partiellement) acceptées. Parmi ces 64 recommandations en souffrance, 6 recommandations très importantes sont classées comme accusant un sérieux retard (c'est-à-dire de plus de 6 mois après la date de mise en œuvre initiale). Ces recommandations qui accusent un sérieux retard représentent 0,3 % du nombre total de recommandations acceptées essentielles et très importantes au cours de la période 2015-2019 (contre 0,9 % au cours de la période de référence précédente).

⁽⁷⁾ Une vue d'ensemble des recommandations du service d'audit interne est fournie dans le rapport adressé au comité de suivi des audits, daté du 27 mars 2020 [Ares(2020)1799817].

⁽⁸⁾ Sur les 1 950 recommandations formulées sur la période 2015-2019, 1 949 (soit 99,9 %) ont été (partiellement) acceptées par les entités auditées (1 947 pleinement acceptées et 2 partiellement acceptées) et une (soit 0,1 %) a été rejetée.

⁽⁹⁾ Le graphique présente le degré de priorité des recommandations à la date butoir. Celui-ci peut être différent du degré de priorité indiqué dans le rapport initial si les mesures prises ultérieurement par les entités auditées sont jugées suffisantes par le service d'audit interne pour atténuer en partie les risques recensés et ont donc conduit à abaisser le degré de priorité de la recommandation.



Source: Commission européenne, service d'audit interne

D'une manière générale, le service d'audit interne considère que la mise en œuvre des recommandations d'audit est satisfaisante et comparable aux périodes de référence précédentes. Cette situation montre que les services de la Commission font preuve de diligence dans la mise en œuvre des recommandations essentielles et très importantes et qu'ils atténuent donc les risques recensés par le service d'audit interne. Il convient néanmoins d'accorder une attention particulière aux différentes recommandations considérées comme «très importantes» qui accusent un sérieux retard (c'est-à-dire de plus de six mois).

Un résumé de ces recommandations très importantes qui accusent un sérieux retard figure à la partie 3 de l'annexe au présent rapport. Un rapport spécifique sur la mise en œuvre des recommandations d'audit interne a été établi et transmis au comité de suivi des audits.

4. CONCLUSIONS FONDEES SUR LES TRAVAUX D'AUDIT EFFECTUES EN 2019

4.1. Conclusion sur les audits de performance

Pour contribuer à la culture de la performance au sein de la Commission et renforcer l'importance accrue que celle-ci accorde à la notion de «rapport qualité-prix», le service d'audit interne a réalisé deux types d'audit en 2019: des audits de performance⁽¹⁰⁾ et des audits comportant une analyse d'aspects relatifs à la performance importants (audits intégrés). La réalisation de ces deux types d'audit faisait partie du plan d'audit stratégique du service d'audit interne pour la période 2019-2021.

Conformément à sa méthodologie et à ses bonnes pratiques, le service d'audit interne a abordé les performances de manière indirecte, en examinant dans quelle mesure et de quelle manière l'encadrement avait mis en place des systèmes de contrôle destinés à évaluer et à garantir les performances (efficacité et efficience) de ses activités. En adoptant ce type d'approche, le service d'audit interne entend s'assurer que les directions générales et les services ont mis en place des cadres de performance, des outils de mesure des performances, des indicateurs clés et des systèmes de suivi appropriés.

Les points suivants détaillent les conclusions établies par le service d'audit interne sur les différents aspects liés à la performance dans le cadre des audits qu'il a réalisés en 2019.

4.1.1. Stratégies de supervision pour la mise en œuvre de programmes par des tiers

Au cours des années précédentes, le service d'audit interne a effectué plusieurs audits axés sur les dispositifs de supervision en place dans les directions générales et les services pour la mise en œuvre de programmes (et/ou de politiques) par des tiers. Dans son opinion globale sur la gestion financière, le service d'audit interne a rédigé un paragraphe d'observation 5 années de suite (de 2015 à 2019) sur les stratégies de supervision relatives à la mise en œuvre de politiques par des tiers. Les audits de 2019 dressent un tableau mitigé, avec des faiblesses constatées (dans 3 audits sur 5 réalisés

⁽¹⁰⁾ Au total, le service d'audit interne a réalisé 31 audits intégrés et de performance. Pour en savoir plus, voir l'annexe.

en 2019) dans l'efficacité des stratégies de supervision auditées. Les détails de ce tableau mitigé sont présentés dans les quatre points ci-dessous.

- En 2019, deux audits ont été effectués à la direction générale de l'énergie et à la direction générale de la mobilité et des transports. Ces deux audits n'ont donné lieu à aucune recommandation essentielle ou très importante indiquant des faiblesses dans les dispositifs de supervision existants. Cependant, une faiblesse a été recensée dans l'audit sur la mise en œuvre de la stratégie de contrôle de la direction générale de l'énergie relative aux organismes délégués mettant en œuvre le programme d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en ce qui concerne l'apurement des préfinancements, qui n'a pas de lien direct avec les stratégies de supervision.
- Un audit du programme de financement européen de l'innovation (InnovFin) a été effectué au sein de la direction générale de la recherche et de l'innovation. InnovFin fait partie des actions menées dans le cadre du programme «Horizon 2020» qui aident les entreprises et d'autres entités engagées dans la recherche et l'innovation à accéder plus facilement aux financements par l'emprunt et sur fonds propres. Il promeut un éventail de produits sur mesure, qui vont des produits de financement par l'emprunt et sur fonds propres à des prêts directs aux entreprises, dont la mise en œuvre a été déléguée à la Banque européenne d'investissement et au Fonds européen d'investissement. Bien que les contrôles internes mis en place par la direction générale de la recherche et de l'innovation pour superviser et contrôler la mise en œuvre et l'exécution d'InnovFin reposent sur une stratégie de supervision bien conçue, des faiblesses ont été constatées dans son cadre de performance et donc dans la fiabilité des données sous-jacentes permettant d'évaluer son efficacité.
- Au sein de la direction générale de l'agriculture, le service d'audit interne a relevé des faiblesses concernant le degré d'efficacité dans la pratique des processus de gestion, de suivi et de supervision du régime des fruits et légumes. La législation actuelle régissant le régime des fruits et légumes se caractérise dans une large mesure par la subsidiarité. En pratique, cela signifie que la Commission a des possibilités limitées d'intervention dans la gestion de ce régime. Les propositions relatives à la politique agricole commune après 2020 vont encore plus loin dans ce sens. Néanmoins, le service d'audit interne a relevé des lacunes dans: i) le soutien et les orientations fournies aux États membres; ii) les informations reçues des États membres; et iii) le suivi et l'évaluation du régime des fruits et légumes par la direction générale.
- Les directions générales de la politique régionale et urbaine, de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, et des affaires maritimes et de la pêche suivent la mise en œuvre des programmes opérationnels 2014-2020 de manière continue au moyen de plusieurs activités de suivi. Ces activités comprennent: i) la participation aux comités de suivi des États membres; ii) l'examen des rapports annuels de mise en œuvre; iii) la tenue de réunions d'examen annuelles avec les autorités de gestion; et iv) d'autres activités ad hoc telles que des réunions bilatérales avec les États membres, des visites de projets, et un soutien ciblé aux États membres. Au moyen de ces différentes activités de suivi, les directions générales évaluent les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes opérationnels, relèvent les faiblesses en matière de mise en œuvre, et effectuent un suivi de la manière dont les États membres remédient à ces faiblesses. L'examen des performances effectué mi-2019 et évaluant la réalisation des valeurs intermédiaires définies dans les cadres de performance des programmes représente un événement de suivi essentiel. Bien que dans l'ensemble, les directions générales suivent efficacement la mise en œuvre et l'exécution des programmes, et que l'examen des performances soit bien préparé, il reste des faiblesses en ce qui concerne: i) l'évaluation des performances des programmes; ii) le recensement et le suivi des faiblesses en matière de mise en œuvre; et iii) pour les directions générales de la politique régionale et urbaine et de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, la fiabilité des données de performance.

4.1.2. Stratégies de contrôle pour certains services et directions générales

Les directions générales et les services sont tenus de garantir la légalité, la régularité et la bonne gestion financière des programmes et projets financés par le budget de l'UE. Les ordonnateurs délégués conçoivent une stratégie de contrôle. Cette stratégie comprend des contrôles ex ante et ex post qui fournissent les éléments essentiels sur lesquels s'appuie la déclaration annuelle d'assurance. En 2019, le service d'audit interne a effectué différents audits dans ce domaine et a

relevé plusieurs faiblesses dans l'exécution de ces processus. Ces faiblesses sont exposées aux points ci-dessous.

- L'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises est chargée de la mise en œuvre de projets dans le cadre du programme pour l'environnement et l'action pour le climat. Le service d'audit interne a constaté que, lors de la planification et de la conception de ses activités de contrôle, l'agence n'utilisait pas d'informations relatives aux risques pour décider du niveau des contrôles à effectuer. Il a également constaté que l'agence n'évaluait pas le rapport coût-efficacité de ces contrôles relatifs au programme pour l'environnement et l'action pour le climat séparément des autres programmes qu'elle met en œuvre, bien qu'elle procède bel et bien à une évaluation globale du rapport coût-efficacité de tous les contrôles pour l'ensemble des programmes gérés.
- Au sein de la direction générale de la coopération internationale et du développement, le service d'audit interne a relevé des faiblesses en matière de contrôle et de suivi des audits dans les délégations de l'UE comme au siège. Le même type de faiblesse a été relevé à la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement: bien que les orientations sur l'évaluation des risques conduisant à l'établissement du plan de contrôle et du plan annuel d'audit soient bien développées, des faiblesses subsistent en matière de suivi des résultats des audits et de conception des indicateurs clés de performance.
- Au sein de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes, le service d'audit interne a relevé des faiblesses en matière de régularité et de bonne gestion financière dans les contrôles ex ante avant le paiement final ainsi que dans les audits ex post. S'il n'est pas remédié à ces faiblesses en temps opportun, elles pourraient à terme affecter l'efficacité de la stratégie de contrôle.
- Le service des instruments de politique étrangère finance des projets pour soutenir: i) les missions de gestion civile des crises; et ii) des mesures préparatoires, de suivi et d'urgence telles que des missions de politique de sécurité et de défense commune. Il obtient une assurance sur l'exécution du budget au moyen: i) d'un système de contrôles ex ante et ex post et de dispositions internes en matière de suivi; ii) des obligations incluses dans les accords conclus entre la Commission et chaque mission de politique étrangère et de sécurité commune; et iii) de mesures spécifiques telles que des audits externes et l'établissement de rapports financiers par les missions. Les auditeurs ont observé des retards dans la clôture des mandats donnés aux missions ainsi que des mesures d'atténuation des risques inefficaces pour l'exécution du budget de l'UE déléguée à la mission en Somalie, dont les piliers n'ont pas été évalués.
- Enfin, la direction générale des migrations et des affaires intérieures, qui assure également la fonction d'audit ex post pour la direction générale de la justice et des consommateurs, a globalement mis en place les processus nécessaires à la gestion de l'activité d'audit, y compris l'apurement des comptes. Néanmoins, il existe des faiblesses dans la configuration et la planification de l'activité d'audit, dans l'exécution du plan d'audit et dans l'apurement des comptes qui pourraient avoir des répercussions sur l'efficacité de ces processus dans la pratique. Bien que ces faiblesses ne remettent pas en question la déclaration d'assurance du directeur général, elles conduisent à se demander si la direction générale a la capacité sous-jacente de remédier dans la pratique à ces faiblesses dans la configuration actuelle.

4.1.3. Processus de gestion des ressources humaines

Ces dernières années, le service d'audit interne a procédé à différents audits sur les processus de gestion des ressources humaines dans plusieurs directions générales et services de la Commission. En 2018, il a également envoyé à la direction générale des ressources humaines et de la sécurité une lettre de recommandations qui décrit succinctement les problèmes communs recensés au cours de ces audits.

Bien que les recommandations très importantes des audits des ressources humaines précédents aient été mises en œuvre, les problèmes relevés au cours des années précédentes ont également été constatés dans deux des trois audits des ressources humaines menés en 2019. Le service d'audit interne a relevé des faiblesses en matière de cartographie des tâches et des compétences, d'évaluation de la charge de travail et d'affectation du personnel tant au sein de la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière que de l'Office européen de lutte antifraude. En outre, le service

d'audit interne a recommandé à la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière: i) d'élaborer une stratégie générale en matière de ressources humaines conforme à sa stratégie; et ii) de mettre en œuvre les mesures opérationnelles nécessaires. L'Office européen de lutte antifraude a déjà élaboré un plan stratégique en matière de ressources humaines. Il doit maintenant traduire les objectifs de ce plan stratégique en actions concrètes et en mesures de suivi garantissant la mise en œuvre effective de ces actions sur le terrain pour soutenir la réalisation de ses objectifs opérationnels.

En revanche, l'audit des ressources humaines effectué à la direction générale du commerce n'a donné lieu à aucune recommandation essentielle ou très importante.

L'audit sur la gestion de site effectué au Centre commun de recherche a révélé deux problèmes, liés: i) aux structures de gouvernance et de gestion; et ii) à la dotation adéquate en personnel et à l'expertise du personnel en matière de gestion de site et d'activités en lien avec les infrastructures.

Enfin, l'audit sur l'efficacité et l'efficacités de la direction «Audits et analyse dans les domaines de la santé et de l'alimentation» au sein de la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire a révélé des faiblesses en matière: i) de dotation en personnel pour les activités; ii) de rapports sur les temps de travail; et iii) de suivi des performances. S'il n'est pas remédié à ces faiblesses, elles pourraient affecter la capacité à fournir les assurances nécessaires garantissant que les systèmes de contrôle en place dans les États membres et dans les pays exportateurs respectent les exigences réglementaires.

Les audits ont confirmé que dans le domaine de la gestion des ressources humaines, il appartient aux directions générales et aux services centraux comme opérationnels de s'acquitter de leurs responsabilités. La direction générale des ressources humaines et de la sécurité joue un rôle essentiel dans: i) la conception des politiques des ressources humaines de la Commission; ii) la conception d'outils centralisés qui doivent encore être développés; et iii) la fourniture d'orientations, d'assistance et de soutien spécifiques par l'intermédiaire des centres de gestion des comptes et des services centraux de ressources humaines. Les directions générales et les services devraient élaborer et mettre en œuvre des stratégies appropriées en matière de ressources humaines qui soutiennent la réalisation de leurs objectifs et remédient aux risques recensés. Pour ce faire, ils peuvent entreprendre des actions ciblées à leur niveau, en tenant compte des spécificités de la direction générale/du service, sans devoir attendre que des actions ou des outils soient mis en place au niveau central. Il convient de procéder ainsi non seulement au niveau de la direction générale ou du service, mais aussi au niveau des processus opérationnels spécifiques.

4.1.4. Processus de gestion des technologies de l'information

Plusieurs audits en matière de technologies de l'information ont été consacrés aux pratiques de gestion de projets dans ce domaine. Deux audits portant sur ce sujet menés au sein de la direction générale de l'informatique et de la direction générale de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture n'ont recensé aucun problème de performance significatif. Cependant, un problème relatif aux pratiques de gouvernance en matière de suivi des programmes et projets a été recensé dans l'audit sur la gouvernance et la gestion de projets en matière de technologies de l'information à l'Office des publications. Au sein de l'Office européen de lutte antifraude, le service d'audit interne a également relevé un certain nombre de faiblesses en matière de contrôle relatives à l'outil de gestion des contenus de l'Office, notamment au début du projet de développement de cet outil. Bien que l'Office s'emploie constamment à remédier à ces faiblesses, le service d'audit interne a estimé qu'elles devaient être traitées d'urgence. Dans l'ensemble, les contrôles en place en matière de pratiques de gestion de projets dans le domaine des technologies de l'information à l'Office européen de lutte antifraude n'ont pas fourni une assurance suffisante pour atténuer les risques, et cinq faiblesses très importantes ont été relevées.

4.1.5. Amélioration de la réglementation

Plusieurs aspects de l'amélioration de la réglementation ont été contrôlés lors de divers audits, portant notamment sur: i) la mise en œuvre des principes d'amélioration de la réglementation dans la préparation des propositions d'action relatives au marché unique numérique de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies; ii) l'analyse d'impact au sein de la direction générale de la justice et des consommateurs; iii) l'évaluation et les études au sein des directions générales de l'action pour le climat et de l'environnement; et iv) le suivi de la mise en œuvre du droit de l'UE au sein de la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière. Aucun problème de performance significatif n'a été relevé dans ces domaines, sauf à la direction générale de

l'environnement, qui a reçu les recommandations suivantes: i) renforcer son suivi de l'exécution des travaux des contractants externes; ii) rationaliser son système de gestion des documents et l'accès aux dossiers de passation de marchés; et iii) améliorer la supervision et l'évaluation de la qualité des documents de passation de marchés.

4.1.6. Examens évaluant la mise en œuvre du nouveau cadre de contrôle interne de la Commission

En 2019, le service d'audit interne a engagé une série d'examens limités [dans six directions générales ⁽¹¹⁾] en vue d'évaluer la mise en œuvre du nouveau cadre de contrôle interne de la Commission. Dans l'ensemble, les résultats se sont avérés satisfaisants, aucun des six examens limités n'ayant donné lieu à des recommandations essentielles ou très importantes.

4.1.7. Autres processus

Les statistiques européennes aident la Commission à communiquer des informations aux parties prenantes et à suivre la réalisation de ses principaux objectifs et de ses principales politiques et priorités. Des parties prenantes externes les utilisent également dans des études et pour prendre des décisions. Il est donc essentiel que les statistiques européennes soient de grande qualité. Le service d'audit interne a constaté que, bien que les principaux contrôles de la qualité intégrés aux processus de production soient mis en œuvre de manière adéquate, la fonction de contrôle de la qualité d'Eurostat n'était pas efficace.

La direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire gère les dépenses pour des opérations et programmes dans le domaine de la santé et de la sécurité alimentaire. Cela inclut un large éventail d'activités liées à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux contrôles officiels, ainsi que des activités relatives aux technologies de l'information. Le service d'audit interne a relevé un certain nombre de faiblesses dans le système de contrôle interne qui sous-tend les processus d'examen de la méthode des coûts unitaires utilisée par les États membres pour financer des programmes et des mesures d'urgence dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire. Des lacunes ont été recensées notamment dans: l'organisation du processus; la consultation interne; l'analyse et l'évaluation préalable des incidences des modifications proposées; le calendrier des communications internes et externes; et des faiblesses en matière de dispositifs de continuité des activités ont été constatées.

La direction générale de l'environnement est associée à un certain nombre d'activités visant à: atténuer les menaces pour l'environnement; promouvoir des actions respectueuses du climat; réduire l'empreinte environnementale de l'UE; créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises au niveau national; et créer des perspectives pour les entreprises européennes à l'étranger. Une coopération et un engagement efficaces sont donc essentiels pour relever ces défis planétaires. Bien que la direction générale de l'environnement ait globalement mis en place les processus nécessaires pour planifier et hiérarchiser efficacement ses activités internationales, et pour suivre ces activités et en rendre compte de façon adéquate, le service d'audit interne a constaté qu'elle n'a pas encore formellement établi: i) d'accords de partenariat volontaire et les mécanismes de coordination qui en résultent avec la direction générale de la coopération internationale et du développement, et ii) les responsabilités des différentes étapes pour un seul processus d'accord de partenariat volontaire.

Enfin, le service d'audit interne a procédé à la seconde phase d'un audit sur la gestion des ordres de recouvrement des amendes pour infractions aux règles de concurrence et des ordres de recouvrement dans le cadre de la capacité de correction de la Commission. Cet audit a été effectué en deux phases. La première phase a consisté en une évaluation de la gestion des ordres de recouvrement au niveau opérationnel dans plusieurs directions générales sélectionnées (objet principal de la phase 1, audit achevé en 2017) et la seconde phase portait sur le niveau central (objet principal de la phase 2, audit achevé en 2019). La seconde phase de l'audit a relevé des faiblesses au niveau central dans la gestion des insolvabilités et des faillites ainsi que dans le processus de compensation, qui permet à la Commission de recouvrer des dettes en déduisant des paiements les dettes dues par des entités juridiques ou des organes spécifiques. Bien que ces faiblesses ne compromettent pas fondamentalement l'efficacité du processus de recouvrement, la direction générale du budget devrait y

⁽¹¹⁾ Au sein de la direction générale de la communication, de la direction générale de l'interprétation, de la direction générale de la traduction, de l'Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles, de l'Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg et de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes.

remédier dans les délais prévus pour maximiser l'efficacité du processus de recouvrement et garantir en fin de compte que le budget de l'UE continue d'être bien protégé.

4.2. Conclusions limitées du service d'audit interne

Le service d'audit interne a rendu des conclusions limitées sur l'état du contrôle interne de chaque ⁽¹²⁾ direction générale et de chaque service en février 2020. Ces conclusions limitées figurent dans les rapports d'activité annuels de 2019 des directions générales et des services concernés. Elles s'appuient sur les travaux d'audit réalisés ces 3 dernières années et couvrent toutes les recommandations ouvertes formulées par le service d'audit interne et par les anciennes structures d'audit interne (dans la mesure où ces recommandations ont été reprises par le service d'audit interne). La conclusion du service d'audit interne sur l'état du contrôle interne est limitée aux systèmes de gestion et de contrôle qui ont fait l'objet d'un audit. La conclusion ne concerne pas les systèmes qui n'ont pas été audités par le service d'audit interne au cours des 3 dernières années.

4.3. Opinion globale sur la gestion financière de la Commission

Comme l'exige sa charte de mission, le service d'audit interne rend chaque année une opinion globale sur la gestion financière de la Commission. Cette opinion repose sur les travaux d'audit réalisés à la Commission dans le domaine de la gestion financière par le service d'audit interne au cours des 3 dernières années (de 2017 à 2019). Elle tient compte également d'informations provenant d'autres sources, à savoir des rapports de la Cour des comptes européenne. L'opinion globale est publiée parallèlement au présent rapport et couvre le même exercice.

Comme lors des éditions précédentes, l'opinion globale de 2019 est nuancée par les réserves formulées par les ordonnateurs délégués dans leurs déclarations d'assurance. Pour forger son opinion globale, le service d'audit interne a examiné l'incidence cumulée: i) des montants jugés à risque tels qu'indiqués dans les rapports d'activité annuels; ii) de la capacité de correction telle qu'elle ressort des corrections financières appliquées et des recouvrements effectués par le passé; et iii) des estimations des corrections futures et des montants à risque au moment de la clôture. Compte tenu de l'ampleur des corrections financières appliquées et des recouvrements effectués par le passé et partant de l'hypothèse que les corrections appliquées au cours des prochaines années seront d'un niveau comparable, le budget de l'UE est efficacement protégé dans son ensemble (pas nécessairement pour chaque domaine d'action) et dans le temps (parfois sur plusieurs années).

Sans nuancer davantage son opinion globale, le service d'audit interne a mis l'accent sur les points suivants:

i) Exécution du budget de l'UE dans le contexte de la crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19: il est nécessaire de procéder à une évaluation détaillée des risques émergents et de définir et mettre en œuvre les mesures d'atténuation correspondantes.

La situation sanitaire, sociale, économique et financière créée par la pandémie de COVID-19 fait peser des risques transversaux potentiellement élevés pour l'institution en ce qui concerne l'exécution du budget de l'UE et la mise en œuvre de ses priorités politiques.

La Commission est responsable de l'exécution du budget de l'UE. Cela comprend les opérations effectuées avant la crise (dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2014-2020), pour lesquelles des contrôles adéquats (en particulier ex post) doivent encore être réalisés, et pendant la crise elle-même, sur les aspects relatifs à l'assurance, la conformité et la performance.

Alors que la crise se poursuit, ce contexte pose des difficultés, notamment en ce qui concerne:

- l'exécution du budget conformément au cadre juridique applicable, en raison des évolutions des règles et règlements, des procédures d'urgence, du recours à des mesures exceptionnelles, des conditions difficiles et/ou de la disponibilité limitée des ressources financières et humaines;*
- la mesure dans laquelle les contrôles et vérifications nécessaires, que ce soit au niveau de la Commission, des États membres, des pays tiers, des partenaires chargés de la mise en œuvre et/ou des bénéficiaires, peuvent être réalisés comme prévu déduisant de contraintes logistiques*

⁽¹²⁾ À l'exception de la direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace; d'IDEA – Inspirer, débattre, engager et accélérer l'action –; et de la task force pour les relations avec le Royaume-Uni.

telles que l'accès entier et en temps utile aux informations et aux documents, de problèmes dans l'accomplissement des missions/des vérifications ponctuelles et de la capacité des partenaires chargés de la mise en œuvre et des bénéficiaires à poursuivre leurs activités normales;

- l'incidence potentielle sur la capacité de correction actuelle et future de la Commission, en raison de la situation économique très difficile à laquelle il faudra faire face aux niveaux européen et national, notamment d'éventuelles faillites de bénéficiaires finaux, qui pourraient rendre difficile le recouvrement des montants indûment versés.

Les assurances fournies sur la gestion financière du budget de l'UE sont pluriannuelles par nature et dépendent de la solidité des stratégies de contrôle correspondantes à différents niveaux. Celles-ci reposent sur des évaluations des risques des programmes spécifiques et des opérations budgétaires qui s'y rapportent, des contrôles ex ante et ex post des dépenses, des stratégies de supervision portant sur la mise en œuvre des politiques et programmes par des tiers, ainsi que sur la mise en œuvre de la capacité de correction pour protéger le budget de l'UE.

Afin de garantir que le budget soit dûment protégé face à ces difficultés sans précédent, les directions générales et les services de la Commission devraient i) évaluer convenablement les risques engendrés par la pandémie de COVID-19 relatifs à la gestion financière en termes d'assurance, de conformité au cadre juridique et de capacité de correction des systèmes pluriannuels, ainsi que de performance; et ii) définir et mettre en œuvre des mesures d'atténuation adéquates, comme l'adaptation ou la redéfinition de leurs stratégies de contrôle.

ii) Stratégies de supervision portant sur la mise en œuvre des politiques et programmes par des tiers

Bien que la Commission conserve l'entière responsabilité de s'assurer de la légalité et de la régularité des dépenses et d'une gestion rigoureuse des finances (ainsi que de la réalisation des objectifs politiques), elle s'appuie toujours plus sur la collaboration de tiers pour la réalisation de ses programmes. Celle-ci passe principalement par la délégation de l'exécution du budget opérationnel de l'UE ou de certaines tâches à des pays tiers, à des organisations internationales ou des institutions financières internationales, à des autorités ou des agences nationales dans les États membres, à des entreprises communes, à des organismes extérieurs à l'UE et à des agences décentralisées de l'UE. En outre, dans certains domaines politiques, des mécanismes de financement alternatifs tels que les instruments financiers sont (ou devraient être) de plus en plus utilisés et engendrent des difficultés et des risques spécifiques pour la Commission, comme le souligne également la Cour des comptes européenne.

Pour s'acquitter de leurs responsabilités, les directions générales doivent superviser l'exécution des programmes et des politiques et fournir les orientations et l'assistance nécessaires. Elles doivent par conséquent définir et mettre en œuvre des activités de supervision, de suivi et de communication des résultats adéquates, efficaces et efficientes afin de garantir que les entités déléguées et les autres partenaires exécutent efficacement les programmes, protègent correctement les intérêts financiers de l'UE et, le cas échéant, respectent les accords de délégation, et que tout éventuel problème constaté est pris en charge le plus rapidement possible.

Dans plusieurs audits effectués en 2019, le service d'audit interne a continué de recommander que les stratégies de contrôle et les dispositifs de supervision des directions générales concernées fixent plus clairement les priorités et les exigences concernant l'obtention d'assurances d'une bonne gestion financière de la part des organismes de l'UE et de pays tiers. Bien que des mesures aient été prises ces dernières années, à la fois au niveau des services centraux et au niveau des directions générales concernées, pour atténuer les risques décelés dans les audits, il subsiste des marges d'amélioration dans certains domaines.

Dans ce contexte, les directions générales de la Commission devraient poursuivre leurs efforts pour déterminer et évaluer les risques liés à la délégation de tâches à des tiers et mettre en œuvre des activités de supervision efficaces et efficientes en poursuivant le développement des stratégies de contrôle correspondantes. Cela est pertinent non seulement pour les activités déléguées au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel 2014-2020, mais encore plus en vue de l'augmentation prévue de l'utilisation d'instruments de fonds propre, de garantie et de partage des risques dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Le service d'audit interne suivra l'évolution des incidences de la crise de la COVID-19 et du recours à des tiers pour la mise en œuvre de programmes sur le cadre financier pluriannuel actuel et futur (cadre révisé), les priorités politiques actualisées et la gestion financière de la Commission. Ce suivi sera mené dans le cadre des mises à jour des évaluations périodiques des risques (stratégiques) et des plans d'audit qui en résultent effectuées par le service d'audit interne.

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

L'instance établie par l'article 143 du règlement financier n'a signalé aucun problème systémique en 2019 dans l'avis visé à l'article 93 du règlement financier⁽¹³⁾.

6. MESURES D'ATTENUATION DES CONFLITS D'INTERETS POTENTIELS (NORMES INTERNATIONALES EN MATIERE D'AUDIT INTERNE) — ENQUETE DE LA MEDIATRICE EUROPEENNE

L'actuel directeur général du service d'audit interne, M. Manfred Kraff, auditeur interne de la Commission, a pris ses fonctions le 1^{er} mars 2017. Auparavant, M. Kraff était directeur général adjoint et comptable de la Commission à la direction générale du budget de la Commission.

Conformément aux normes internationales en matière d'audit⁽¹⁴⁾, le 7 mars 2017, à la suite de sa nomination en tant que directeur général et auditeur interne, M. Kraff a publié des instructions relatives aux modalités à mettre en place pour réduire et/ou éviter tout conflit d'intérêts potentiel ou supposé dans les travaux d'audit du service d'audit interne en lien avec ses responsabilités antérieures. M. Kraff a prorogé ces modalités en 2018 (jusqu'au 1^{er} mars 2019, en 2019 (jusqu'au 1^{er} mars 2020) et en 2020 (jusqu'au 1^{er} mars 2021) par la voie de notes d'instructions publiées le 1^{er} mars 2018, le 1^{er} mars 2019 et le 2 mars 2020 à l'intention de l'ensemble du personnel du service d'audit interne. Conformément à ces modalités, M. Kraff n'interviendra pas dans la supervision de travaux d'audit portant sur des opérations dont il était responsable avant de rejoindre le service d'audit interne. La responsabilité de la supervision des travaux d'audit liés à ce type de cas est finalement revenue/reviendra à M. Jeff Mason, ancien directeur général faisant fonction du service d'audit interne (de septembre 2016 à février 2017) et actuel directeur du service d'audit interne (IAS.B, «Audit au sein de la Commission et des agences exécutives I»). Ces modalités prévoyaient également que le comité de suivi des audits serait informé de ces instructions et de leur mise en œuvre et que M. Mason s'en remettrait à ce comité pour évaluer toute situation pouvant être considérée comme portant atteinte à l'indépendance ou à l'objectivité de M. Kraff. En pareil cas, M. Kraff s'abstiendrait de toute supervision des travaux d'audit concernés.

Les modalités mises en place ont été discutées avec le comité de suivi des audits lors de sa réunion de mars 2018. Le comité a estimé que les mesures élaborées par le service d'audit interne écartaient efficacement le risque de conflit d'intérêts, conformément aux normes internationales et aux bonnes pratiques. Le comité a également relevé avec satisfaction que les modalités visant à garantir l'indépendance organisationnelle avaient été mises en pratique dans le cadre des audits concernés. Le comité de suivi des audits a également fait le point sur la mise en œuvre de ces modalités en 2018 lors de ses réunions de janvier 2019 (groupe préparatoire), de mars 2019 et de mars 2020 (groupe préparatoire). Le comité de suivi des audits a constaté avec satisfaction que ces modalités avaient été mises en pratique à l'occasion d'un certain nombre d'audits et a estimé qu'il s'agissait d'une pratique exemplaire au sein de la profession d'audit interne.

Au cours de la période 2018-2020, au cours des auditions organisées dans le cadre de la procédure de décharge relative à l'année considérée, M. Kraff a présenté les modalités en place à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (CONT). Ces modalités ont également été publiées dans les rapports d'activité annuels 2017, 2018 et 2019 du service d'audit interne et dans les rapports annuels de la Commission sur les audits internes de septembre 2018, juin 2019 et juin 2020.

⁽¹³⁾ Il convient de noter que, depuis la mise en application du nouveau règlement financier, les fonctions de toutes les instances spécialisées en matière d'irrégularités financières des institutions ont été transférées à l'instance chargée du système de détection rapide et d'exclusion visée à l'article 143 du règlement financier.

⁽¹⁴⁾ Les normes internationales en matière d'audit, auxquelles fait expressément référence l'article 98 du règlement financier («Désignation de l'auditeur interne»), disposent que: «Si l'indépendance ou l'objectivité des auditeurs internes sont compromises dans les faits ou en apparence, les parties concernées doivent en être informées de manière précise. La forme de cette communication dépendra de la nature de l'atteinte à l'indépendance.» (norme 1130 de l'IIA — IPPF). Les normes prévoient en outre que: «Les auditeurs internes doivent s'abstenir d'auditer les opérations dont ils étaient auparavant responsables. L'objectivité d'un auditeur interne est présumée altérée lorsqu'il réalise une mission d'assurance pour une activité dont il a eu la responsabilité au cours de l'année précédente.» (norme 1130.A1 de l'IIA — IPPF)

Le 4 décembre 2017, la Médiatrice européenne a envoyé une lettre à la Commission européenne pour l'informer qu'à la suite d'une plainte d'un citoyen, une enquête allait être ouverte pour évaluer l'adéquation des mesures prises par la Commission pour prévenir tout conflit d'intérêts réel ou apparent lors de la nomination du nouveau directeur général du service d'audit interne. Le service d'audit interne et les services centraux de la Commission ont répondu aux questions posées par la Médiatrice et fourni toutes les pièces justificatives et informations demandées.

L'enquête a été clôturée par la Médiatrice le 23 juillet 2019. La médiatrice a clôturé cette affaire ⁽¹⁵⁾, concluant: i) que la Commission avait mis en place des mesures appropriées pour éviter les conflits d'intérêts potentiels et pour protéger l'objectivité de la fonction d'auditeur interne; et ii) qu'il n'y avait pas eu de mauvaise administration dans la façon dont la Commission avait nommé le directeur général de son service d'audit interne.

⁽¹⁵⁾ Décision du 23 juillet 2019 et décision modificative du 30 octobre 2019, dans l'affaire 1324/2017/LM sur la façon dont la Commission européenne a nommé le directeur général de son service d'audit interne.