4. LE CADRE DU CONTRÔLE

S O M M A I R E

INTRODUCTION
4.1. Les principes fondamentaux
4.2. Réformes en cours
4.3. Autres mécanismes de contrôle
4.4. Démarche adoptée
4.5. Le premier rapport : identification des problèmes
CONTRÔLE INTERNE
4.6. La nécessité d'une réforme
4.7. Les principes de la responsabilité en matière de gestion financière
4.8. Qu'est-ce que le contrôle interne ?
4.9. Un nouveau cadre pour le contrôle interne
Supervision et assistance
Délégation des pouvoirs
Opérations et procédures financières
Reddition des comptes et rapports
Mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs
AUDIT INTERNE
4.10 Audit interne et audit externe
4.11. La faiblesse de la fonction actuelle de l'audit interne
4.12. Qu'est-ce que l'audit interne ?
Définition
Objectif et moyens
Responsabilité, autorité et indépendance
4.13. Un cadre pour l'audit interne à la Commission
Statut et position au sein de l'organisation
Sélection des audits
Conduite des audits
Suite donnée aux audits
Relations avec la Cour des comptes
Ressources
4.14. Inspection générale des services (IGS)
4.15. Conséquences pour l'organisation
4.16. Utilisation, par la Commission, des conclusions d'audit de la Cour des comptes
Champ d'application de l'audit
Nature des observations d'audit
La déclaration d'assurance (DAS)
Délai de présentation des rapports
La procédure contradictoire
4.17. Le contrôle budgétaire parlementaire
4.18. Recommandations

Annexe 1 : SEM 2000 : Recommandations
Annexe 2 : DG XX (Contrôle financier) : faits et chiffres

INTRODUCTION

4.1. Les principes fondamentaux

4.1.1. Le présent chapitre examine les mécanismes de contrôle des recettes et des dépenses[1], en place au sein de la Commission . Au nombre de ces mécanismes figurent les dispositions prises afin de vérifier la légalité et la régularité de la dépense avant que celle-ci ne soit effectuée – contrôle *ex ante* – et les mesures qui interviennent après ou durant la dépense – contrôle *ex post*.

4.1.2. Ces fonctions qui sont actuellement regroupées sous la responsabilité de la direction générale du contrôle financier (DG XX), présentent en fait des différences substantielles de par leur nature. Le premier type de contrôle consiste essentiellement en un processus administratif, dans le cadre duquel les propositions de dépenses (tant en engagements qu'en paiements) sont vérifiées quant à leur conformité avec les règles et procédures applicables en la matière, puis validées par le service du contrôle financier. Toute opération doit être expressément autorisée avant d'être réalisée. Dans le jargon communautaire, cette procédure est celle de l'octroi du « *visa* ». La seconde catégorie de contrôle revêt la forme d'audits qui peuvent porter sur des services spécifiques, des programmes, des projets, etc. ; ces audits sont réalisés par un service spécialisé de la DG XX et leurs conclusions se présentent finalement sous la forme de rapports du contrôleur financier de la Commission. Aux fins du présent chapitre, nous parlerons de **contrôle interne** et d'**audit interne** pour désigner ces deux fonctions.

4.1.3. Ces deux fonctions, bien que différentes de par leur nature, englobent la vérification de la conformité avec le *règlement financier*[2], texte qui fixe les règles et principes financiers de l'Union européenne. Ce document, dont l'application se trouve précisée dans les modalités d'exécution arrêtées par chaque institution, est le texte fondamental en matière de contrôle financier. Il définit les règles de base régissant les procédures budgétaires essentielles : l'établissement, la structure et la présentation du budget, l'exécution et la gestion du budget, la présentation des comptes, le contrôle externe des comptes et la décharge à octroyer à la Commission pour son exécution du budget. Il renferme également un certain nombre de dispositions particulières visant des secteurs spécifiques de dépenses. Aux fins du présent document, les dispositions essentielles sont celles qui concernent l'exécution du budget par la Commission et le contrôle exercé par la DG XX.

4.1.4. L'une des dispositions clés du règlement financier stipule que chaque institution nomme un contrôleur financier dont les deux tâches principales consistent à contrôler (i) l'engagement et l'ordonnancement de toutes les dépenses et (ii) la constatation et le recouvrement de toutes les recettes[3]. Le règlement financier s'intéresse également au statut du contrôleur financier. Chaque institution prend ses propres dispositions dans le cadre des modalités d'exécution qu'elle adopte mais, dans tous les cas, ces dispositions « *sont fixées de manière à garantir l'indépendance de leur fonction* »[4]. Dans le cas de la Commission, le contrôleur financier est le directeur général de la DG XX.

---

1 Pour ceux qui sont familiarisés avec la terminologie de l'audit, précisons que le titre du présent chapitre, à savoir « L'environnement en matière de contrôle », est à prendre ici au sens restreint. Ne sont pas prises en considération les connotations plus larges du terme (touchant par exemple à l'éthique de l'entreprise, au régime disciplinaire, etc.), celles-ci étant largement traitées en d'autres sections du présent rapport.

2 Règlement financier, du 21 décembre 1977, applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 356 du 31.12.1977), modifié à onze reprises.

3 Article 24, premier et troisième alinéas.

4 Idem, huitième alinéa.

4.1.5. Un autre principe essentiel du système de contrôle financier, également énoncé dans le règlement financier, tient à la *séparation des fonctions* entre la personne autorisant les dépenses et la personne réellement chargée d'effectuer l'opération financière en question. En d'autres termes, pour reprendre le texte du règlement financier, « *le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables* » est d'application[5]. Par conséquent, tout ordre d'engagement ou de paiement requiert l'accord de trois personnes : l'ordonnateur qui engage les dépenses et émet des ordres de paiement, le contrôleur financier qui accorde son visa pour l'opération et le comptable qui effectue l'opération en question. Selon les termes mêmes du règlement financier, ces fonctions sont « *incompatibles entre elles* »[6].

4.2. Réformes en cours

4.2.1. À certains égards, le Comité s'attaque ici à une cible mouvante, et ce notamment en raison des processus en cours dans le cadre de l'initiative « SEM 2000 »[7]. Cette initiative vise à remédier aux lacunes de la gestion financière de la Commission, relevées par la Commission Santer au début de son mandat. L'initiative SEM 2000 a été annoncée comme une réforme de grande envergure visant non seulement les structures et les procédures formelles, mais aussi l'ensemble de la culture de gestion financière de la Commission. (Les onze « recommandations » de SEM 2000 sont reproduites à l'annexe 1 du présent chapitre).

4.2.2. Récemment rattachées au processus SEM 2000, plusieurs séries d'amendements au règlement financier (qualifiées de manière fort pittoresque de « trains ») ont été présentées par la Commission pour répondre à l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit la gestion financière. Si chaque « train » proposé l'a été avec de bonnes raisons, cela a eu véritablement pour effet global de compliquer le règlement financier, à un point tel que celui-ci devient inapplicable. Sous la pression notamment de la Cour des comptes, la Commission a dès lors stoppé le processus de révision partielle et lancé un réexamen complet du règlement financier, en plaçant son action sous le signe d'une « refonte du règlement financier »[8]. La Commission n'a pas encore donné de forme concrète à ses réflexions, et elle ne le fera pas avant quelque temps. Toutefois, dans son document introductif, la Commission, reconnaissant que les modifications successives de ces dernières années « *ont fait perdre au texte de 1977 une partie de sa cohérence et de sa lisibilité* »[9], expose la nature des modifications qu'elle entend proposer. Ces modifications touchent tant à la forme (clarté du texte, articulation avec d'autres textes législatifs) qu'au fond des dispositions énoncées dans le règlement. Il s'agit d'une tâche énorme qui pourrait prendre beaucoup de temps. Cette tâche fait également intervenir des procédures législatives complexes et implique une contribution substantielle, notamment du Parlement européen, du Conseil et de la Cour des comptes. Cela étant, il n'appartient pas au Comité de chercher à anticiper sur ces procédures en se laissant tenter par un réexamen systématique du règlement financier ; ce serait en effet inopportun (pour ne pas irréalisable). Le Comité se bornera dès lors à faire part de ses idées sur des réformes spécifiques, à mesure qu'elles se dégagent de son analyse, et il suppose que ses recommandations, pour autant qu'elles soient jugées utiles, seront intégrées, le cas échéant, dans le nouveau règlement financier.

---

5 Règlement financier, article 21 (premier alinéa).

6 Idem (quatrième alinéa).

7 « Sound and Efficient Management 2000 » (Système de gestion financière saine et efficace).

8 Titre du document de travail de la Commission –SEC(1998)1228 du 22.7.1998.

9 Idem. Introduction, paragraphe 2 (cf. également la Cour des comptes : « *Les propositions successives de révision du Règlement financier ont permis de ménager, ou de laisser se développer, un grand nombre de « facilités », considérées comme utiles pour le gestionnaire … mais qui vont plutôt à l'encontre de la rigueur et compliquent énormément la gestion comptable et financière* » - Avis n° 4/97 de la Cour des comptes (10.7.1997), paragraphe 14 – cité par la Commission dans son introduction).

4.3. Autres mécanismes de contrôle

4.3.1. Bien que ce chapitre porte essentiellement sur les fonctions de contrôle interne actuellement exécutées par la DG XX, il évoquera également de manière plus succincte d'autres aspects du contrôle.

4.3.2. C'est ainsi qu'il formulera de brefs commentaires sur la fonction d'*audit externe*, assurée par la Cour des comptes, et dans ce contexte, sur le contrôle budgétaire, d'ordre politique, exercé par le Parlement (même si ce sujet relève plus justement du chapitre 7 où il est traité de manière approfondie). Mention doit également être faite de l'*inspection interne* effectuée par un service spécialisé de la Commission[10].

4.4. Démarche adoptée

4.4.1. Les recommandations formulées dans le présent chapitre porteront sur les principes essentiels qui, de l'avis du Comité, doivent présider à la conception de l'environnement d'audit et de contrôle de la Commission, sans entrer dans les détails des réformes jugées souhaitables. C'est aux personnes directement concernées qu'il incombe de mettre en place un système qui opérera sur la base de ces principes.

4.4.2. En outre, bien que l'initiative SEM 2000 s'attaque, à maints égards, à un éventail de problèmes semblables à ceux qu'aborde le présent chapitre, le Comité a préféré, aux fins du présent rapport, fonder son analyse sur la situation prévalant actuellement à la Commission, plutôt que de suivre la piste tracée par la Commission dans son projet relatif à la réforme de la gestion financière. Le Comité est certes conscient des mesures envisagées dans le cadre de l'initiative SEM 2000 et il ne manquera pas de faire mention des cas dans lesquels se dégage clairement une convergence de vues entre SEM 2000 et ses propres réflexions. Dans l'ensemble, il préfère néanmoins élaborer ses recommandations en suivant sa propre voie.

4.5. Le premier rapport : identification des problèmes

4.5.1. Dans son premier rapport, le Comité a formulé diverses critiques visant le rôle de la direction générale du contrôle financier. En particulier, deux observations mettent en évidence des problèmes que le Comité qualifierait de fondamentaux.

4.5.2. La première observation, formulée au paragraphe 9.4.14., énonce un simple fait, qui est cependant révélateur :

> *« La plupart des irrégularités que le Comité a pu relever ont bénéficié d'un visa favorable du contrôleur financier ».*

4.5.3. Ce constat suscite de sérieux doutes quant à l'efficacité, voire l'utilité du contrôle financier *ex ante*, tel qu'il est actuellement organisé à la Commission[11]. C'est une question que ce Comité n'est pas le seul à se poser, mais qui préoccupe, de manière collective, le service du contrôle financier de la Commission. Cela n'est guère surprenant : selon les chiffres de la DG XX, plus d'un demi-million de transactions financières ont été traitées en 1998 (ce pourrait d'ailleurs être l'une des

[10] Dans le présent chapitre, nous emploierons l'abréviation française « IGS » (Inspectorat général des services), qui est d'usage courant, pour désigner ce service.

[11] Notamment dans le contexte de SEM 2000 (cf. en particulier la « recommandation 11 » - Annexe 1).

explications de la réputation défavorable que s'est acquise la Commission en raison du paiement tardif de ses créanciers). La majeure partie du personnel de la DG XX est affectée, directement ou indirectement, aux opérations de contrôle *ex ante*[12]. Malgré cela, le volume des opérations a d'ores et déjà conduit la mise en place d'un système où les propositions ne sont examinées que par sondage (de 30% en 1998, le taux est tombé à 10% en 1999), la grande majorité des opérations recevant de ce fait automatiquement un visa favorable. Cela étant, et malgré certains efforts visant à cibler les contrôles sur la base d'une analyse du risque, la prétendue « garantie de qualité » fournie par le *visa* est un mythe et les ordonnateurs se sentent dès lors dégagés de toute responsabilité quant à la régularité financière des opérations, sentiment que rien, dans les faits ou dans le principe, ne saurait justifier.

4.5.4. La seconde observation vise l'autre fonction de la DG XX, à savoir l'audit interne. Le problème qui se pose en la matière transparaît tout au long du présent rapport. Il est fréquemment arrivé que des irrégularités soient relevées au cours d'audits réalisés par la DG XX et que ces irrégularités soient telles qu'il semble indiqué, à tout le moins, de prendre rapidement des mesures correctives. Un parfait exemple de ce phénomène nous a été fourni par le programme Leonardo, cas dans lequel des observations formulées dans des projets initiaux (et qui se sont par la suite révélées exactes) ont disparu des textes finaux[13]. Ajoutons que la finalisation des textes peut prendre un temps excessivement long, dans la mesure où les discussions intervenant entre l'auditeur et l'entité auditée, en application de la « procédure contradictoire », peuvent se prolonger, notamment lorsqu'il s'agit de cas difficiles.

4.5.5. Le Comité adhère au principe fondamental du droit de réponse : il ne fait aucun doute que l'entité auditée doit avoir la possibilité de répondre aux conclusions de l'audit avant que le rapport ne soit établi sous sa forme définitive. Le problème relevé par le Comité ne tient pas à l'existence de la procédure contradictoire mais à la façon dont elle opère dans la pratique – et qui résulte de la position relative de la DG XX au sein de la Commission. En dernière analyse, ce qui est en cause c'est la conception même de l'audit interne au sein d'un organisme de la taille de la Commission.

4.5.6. Ce chapitre se concentrera dès lors sur deux thèmes : la refonte du contrôle interne et la transformation de l'audit interne.

4.5.7. Les recommandations formulées partiront du principe – qui fait l'objet d'une observation dans le premier rapport[14] - voulant que les deux fonctions, à savoir le contrôle *ex ante* de la régularité des opérations financières et l'audit *a posteriori*, soient des activités totalement séparées (voire antagoniques) qui ne relèvent pas du même département.

CONTRÔLE INTERNE

4.6. La nécessité d'une réforme

4.6.1. Différentes réponses peuvent être apportées à l'observation selon laquelle la procédure de *visa* ne fonctionne pas à la Commission. La première solution (envisageable dans un « monde idéal ») consiste à tâcher d'obtenir que le système en place opère dans la pratique tel qu'il devrait théoriquement le faire, en sorte que toutes les propositions financières soient véritablement soumises

12 Pour des chiffres détaillés, se reporter au rapport annuel 1998 du contrôleur financier – SEC(1999)446/2A/4,6,8 (résumé à l'annexe 2). Précisons que ces chiffres sont uniquement fournis à des fins de référence, étant donné que la classification des travaux et du personnel (notamment en ce qui concerne l'audit *ex post*) est contestable.

13 Cf. premier rapport, chapitre 5.

14 Paragraphe 9.4.16

à un contrôle approfondi. Pour ce faire, il faudrait affecter un nombre *largement* accru de fonctionnaires au service du contrôle financier – ce qui est impossible pour diverses raisons. Une autre option consiste à admettre qu'il est impossible de mettre en œuvre un contrôle universel et à opter pour un système de contrôle par sondage permettant de vérifier minutieusement un nombre relativement limité de transactions, en espérant qu'elles soient « ciblées », tandis que les autres opérations recevraient un visa « automatique » (ce qui correspond à la situation actuelle, entérinée par SEM 2000).

4.6.2. Que ces options soient ou non réalisables, le Comité continue d'émettre de fortes réserves à leur égard, et ce sur deux points de principe. Premièrement, il est peu probable que le contrôle *ex ante*, qu'il soit pratiqué de manière systématique ou par échantillonnage, s'avère efficace par rapport au coût : l'effort engagé pour contrôler toutes les transactions est à l'évidence disproportionné, et l'échantillonnage a peu de chance de produire un effet dissuasif suffisant. Le second principe, fondamental, tient à ce que tout maintien d'un contrôle *ex ante* se heurte à l'objection critique selon laquelle, *de facto* si ce n'est *de jure*, la responsabilité de la régularité financière se trouve déplacée de la personne gérant effectivement la dépense vers celle que l'autorise. Ce déplacement de la responsabilité conduit à ce que *personne* ne soit enfin de compte responsable.

4.6.3. Nous en arrivons maintenant à la troisième option, à savoir un réexamen complet du concept même du contrôle *ex ante*.

4.6.4. Dans le monde de la gestion financière internationale, le système de contrôle financier *ex ante* des institutions de la Communauté a quelque chose d'antédiluvien. Il correspond à une vision dépassée d'un contrôle offrant une double sécurité, qui attache peu d'importance au sens de la responsabilité personnelle du « gestionnaire », met l'accent sur les aspects formels des opérations[15] et qui, en tout état de cause, ne peut opérer de manière effective que dans un environnement tel que le système traite un nombre relativement restreint de propositions financières. De l'avis du Comité, ces deux aspects constituent des problèmes majeurs pour la Commission qui, de par ses structures, ne favorise pas le sens de la responsabilité personnelle de ses agents - comme le souligne le premier rapport du Comité - et qui réalise un nombre et un éventail d'activités financières qu'elle n'a pas la capacité de gérer. S'agissant tout spécialement de la fonction publique européenne, le problème se trouve aggravé par la quasi-impossibilité de prendre des sanctions administratives de nature pécuniaire à l'encontre de fonctionnaires qui commettent des irrégularités[16].

4.6.5. Les pratiques les plus modernes dénotent un recul des systèmes rigides de contrôle *ex ante* au profit de systèmes qui reposent sur une combinaison associant une gestion financière de qualité à la source et un régime strict d'audit *ex post*. Cette évolution transparaît partiellement au sein de la DG XX où un service d'audit interne a été mis en place parallèlement aux services traditionnels de *visa*. La solution ainsi retenue présente sans doute tous les inconvénients à la fois, avec deux services dont aucun n'a une chance sérieuse d'opérer de manière effective. Les choses se trouvent aggravées du fait que les fonctions de ces deux services risquent d'entrer en conflit, étant donné que le service d'audit mettra inévitablement au jour des cas dans lesquels le contrôle financier a accordé un visa pour une opération irrégulière (les cas abondent …). En pareilles circonstances, la position du contrôleur financier n'est pas satisfaisante.

---

15 Bien que l'article 38, paragraphe 1, point e), du règlement financier prévoie la prise en compte des « principes de bonne gestion financière ».

16 Cette affirmation s'appuie en particulier sur des données empiriques, en ce sens qu'aucun fonctionnaire de la Communauté n'a jamais été sanctionné en application de l'article 22 du statut (cf. chapitre 6).

4.6.6. La conclusion à tirer est claire. Premièrement, le contrôle financier (c'est-à-dire la garantie *ex ante* de la régularité des opérations financières) doit être complètement repensé en sorte que les « gestionnaires » des dépenses assument véritablement et concrètement la responsabilité qui leur incombe. Deuxièmement, cette fonction doit être complètement séparée de celle de l'audit interne.

4.7. Les principes de la responsabilité en matière de gestion financière

4.7.1. Les considérations exposées ci-dessus tendent à dégager une série de principes que toute refonte de la gestion financière doit respecter :

- le gestionnaire de la dépense (« ordonnateur ») doit être et se sentir responsable de tous les aspects[17] des opérations financières qu'il effectue ;
- les ordonnateurs doivent assumer une responsabilité concrète, dont la mise en jeu doit être effectivement garantie ; des mécanismes formels et viables doivent permettre de sanctionner les infractions ;
- l'attribution des compétences et la délégation des pouvoirs dans toute structure de gestion financière doivent dès lors être claires et sans équivoque, en sorte que les responsabilités puissent être déléguées de manière identifiable à travers la hiérarchie ;
- les ordonnateurs doivent être dûment formés et dotés de moyens adéquats pour assumer leur responsabilité financière ;
- un système exigeant en matière de tenue des comptes, d'établissement de rapports et d'audit devrait renforcer le principe de la responsabilité.

4.7.2. Avec la mise en place d'un tel système d'ordonnateurs, le contrôle financier central dans sa conception actuelle devient pour l'essentiel superflu. Il est certain que la présentation par les ordonnateurs de propositions financières devant recevoir l'approbation d'un autre directeur général de la Commission n'a plus sa place dans ce système. Le « contrôle de qualité », qui est l'objectif final du contrôle financier, doit être assuré au niveau de la direction générale responsable de la dépense. Une forme de « décentralisation » est ainsi envisagée, la responsabilité étant rapatriée auprès des services opérationnels. Ajoutons que, pour des raisons d'efficacité, il est exclu de songer à reproduire un système de *visa* au sein des directions générales[18].

4.8. Qu'est-ce que le contrôle interne ?

4.8.1. Avant d'aller plus loin, il y a lieu de marquer une pose pour réfléchir à ce que l'on entend exactement par « contrôle interne », si l'on veut remplacer la notion dépassée l'assimilant à un contrôle *ex ante* de la régularité des opérations. L'expression « contrôle de la qualité » est un raccourci fort pratique qui a déjà été utilisé. Pour être plus précis, le contrôle interne comprend toutes les activités, instructions et procédures qui, au sein de chaque direction générale, visent à garantir la gestion adéquate et sûre des actifs et ressources financières de la DG, ce qui peut se résumer comme suit :

- la mise à disposition de toutes les parties au processus financier d'informations adéquates, complètes et précises en rapport avec leurs tâches ;

---

[17] En gros, « la légalité, la régularité et la bonne gestion financière » des dépenses (cf. article 248, paragraphe 2, du TCE – paraphrase).

[18] Bien que SEM 2000 ne prenne aucun engagement à cet égard, c'est dans cette direction que l'on s'oriente manifestement – Recommandation n° 11 (annexe 1).

- des mesures visant à contrôler et à garantir le respect de toutes les procédures, instructions, réglementations et dispositions pertinentes ;
- des mesures visant à protéger les biens publics et à préserver la valeur des avoirs publics ;
- des mesures visant à garantir l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources conformément au principe de bonne gestion financière ;
- des mesures visant à surveiller et, dans la mesure du possible, à garantir la réalisation des objectifs, priorités et finalités des politiques conduites[19].

4.9. Un nouveau cadre pour le contrôle interne

Supervision et assistance

4.9.1. Dans la vision qu'il a d'un système de contrôle interne décentralisé placé sous la responsabilité de chaque directeur général, le Comité tient à signaler que ce qu'il propose n'a rien de l'anarchie. SEM 2000 offre déjà un contexte au sein duquel une culture financière harmonisée prend forme, assortie d'un système de « cellules » financières au sein de chaque direction générale. Cette « diffusion » de la compétence financière constitue un élément essentiel de l'évolution de la Commission. Par surcroît, pour des raisons de technique et de gestion évidentes, il est important d'uniformiser les méthodes comptables et les procédures de base de la gestion financière dans l'ensemble de la Commission.

4.9.2. Le fait que le Comité se préoccupe de rendre chacun des directeurs généraux et leurs délégués personnellement responsables du fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de la régularité des transactions financières individuelles ne veut donc pas dire qu'il faut les laisser s'en sortir tout seuls. Au contraire, il devient de plus en plus important que les structures adaptées soient mises en place et que les ordonnateurs puissent compter sur un système d'orientation et d'aide adéquat. Cela exige de répondre à deux nécessités.

4.9.3. D'abord, une unité financière spécialisée centrale continuera d'être nécessaire pour superviser les modalités du contrôle interne, pour proposer et coordonner les amendements au règlement financier et à d'autres règles et procédures financières, pour fournir (le cas échéant) des interprétations des règles et d'autres conseils aux ordonnateurs, etc. Une telle unité, qui, selon le Comité, devrait relever de la DG XIX (budgets), ne jouerait pas de rôle officiel dans le traitement des transactions individuelles (quoique, à la demande du directeur général, elle pourrait prodiguer des conseils dans des cas spécifiques), mais elle devrait établir les procédures et les règles de base de la gestion financière et surveiller leur mise en œuvre.

4.9.4. En second lieu, une formation obligatoire et régulière doit être offerte à tous ceux qui interviennent dans les processus financiers. Une pratique courante qui consisterait à faire simplement assumer à des fonctionnaires des responsabilités financières et à les laisser se débrouiller avec elles, n'a pas sa place dans la gestion d'une organisation moderne. En contrepartie de la responsabilité personnelle donnée aux ordonnateurs, il est fondamental de les équiper comme il convient, dans leur propre intérêt et dans celui de l'institution, pour leur permettre d'exercer des fonctions financières.

[19] Les critères s'appliquant au contrôle interne *a priori* concordent parfaitement avec ceux qui doivent être examinés et évalués dans le cadre de l'audit interne (cf. paragraphe 4.12.4.).

Délégation de pouvoirs

4.9.5. Une autre condition *sine qua non* du bon fonctionnement d'un contrôle interne, c'est d'être tout à fait clair quant au système de délégation au sein de la Commission et, dès lors aux responsabilités liées à chaque degré de la hiérarchie. La source de tous les pouvoirs au sein de la Commission, c'est le Collège des commissaires lui-même. En fin de compte en effet, la responsabilité de toute mesure prise par l'administration doit revenir à chacun des commissaires et, par leur entremise, au Collège. La relation entre les commissaires et le niveau supérieur de la hiérarchie permanente de la Commission est analysé au chapitre 7 et ne doit pas nous retenir ici. Qu'il suffise de dire que l'autorité administrative dont sont investis les directeurs généraux leur est déléguée par la Commission elle-même, par le biais de chacun des commissaires, les mesures prises par chaque directeur général l'étant sous la supervision du commissaire (au titre de l'obligation faite à ce dernier de superviser le fonctionnement général de sa ou ses directions générales) et sous sa responsabilité politique) (cf. 7.9.6.). Le fonctionnement global du contrôle financier interne relève du concept de la responsabilité collective de la Commission dans son ensemble.

4.9.6. Pour ce qui nous occupe, la délégation en chaîne commence au niveau de la Commission par le commissaire. Celui-ci a la responsabilité ultime de toutes les questions financières, y compris du contrôle interne, comme membre du Collège également.

4.9.7. Il appartient au directeur général d'assumer la responsabilité (complète) de tous les problèmes opérationnels dans sa direction générale, y compris celle du contrôle interne. Toute délégation subséquente à des directeurs subordonnés dépendant directement du directeur général doit être établie par ce dernier dans un document spécifique couvrant l'ordre de délégation et les compétences précises déléguées. Dans cet ordre de délégation, le directeur dépendant directement du directeur général doit répondre devant ce dernier de la gestion de sa direction ou unité. Pareille délégation de la responsabilité et de l'obligation de rendre des comptes couvre également le contrôle interne. Tout directeur subordonné est responsable et doit rendre des comptes concernant le contrôle interne, dans les limites de ses responsabilités.

4.9.8. En conséquence, quelle que soit la délégation de pouvoirs, le directeur général porte la responsabilité primaire en matière de gestion, telle qu'elle lui est déléguée par le commissaire concerné, pour organiser et assurer un bon fonctionnement de véritables systèmes de contrôle, efficaces, qui garantissent que chacun souscrira à tous les règlements et se conformera à l'ensemble des stratégies, politiques et programmes établis.

4.9.9. Au-delà de la chaîne de responsabilités décrite ici, il est important de maintenir une cohérence dans les règles et les procédures financières suivies dans les différentes directions générales. Tel devrait être le rôle de chapeautage que devrait jouer l'unité financière centrale créée au sein de la DG XIX (cf. 4.9.2-3).

Opérations et procédures financières

4.9.10. Au sein du système de délégation établi dans toutes les directions générales, des individus bien précis auront pour tâche, comme c'est le cas actuellement, d'autoriser des opérations financières. Conformément au titre V du règlement financier, ces personnes, à savoir les ordonnateurs, sont déjà (en théorie) responsables personnellement de la régularité de l'opération en question. Pour que cette responsabilité opère en pratique, il ne devrait pas, comme le présent chapitre le soutient déjà, y avoir de procédure formelle prévoyant de faire examiner ou approuver la proposition financière par une tierce partie avant qu'elle puisse se traduire dans les faits.

4.9.11. Que l'on n'aille pas croire pour autant que le système ne doit pas être doté de garde-fous. Pour préparer correctement les transactions financières, chaque ordonnateur aura les moyens de la cellule financière spécialisée de la direction générale à sa disposition conformément aux procédures internes mises en place par la direction générale. Dans des cas particulièrement difficiles et/ou complexes, l'ordonnateur devrait pouvoir faire appel aux conseils avisés de l'unité financière centrale au sein de la DG XIX[20].

4.9.12. En outre, l'intervention du comptable devrait être maintenue, par la présence d'un comptable délégué au sein de chaque direction générale. La nécessité d'enregistrer toutes les opérations dans les comptes de la Commission restera de mise, ce qui implique qu'une personne bien particulière soit là pour jouer ce rôle. En outre, les aspects formels d'une transaction (présentation, présence des signatures exigées, pouvoir de l'ordonnateur de signer pour le montant concerné, etc.) ainsi que la disponibilité des crédits, doivent être vérifiés par le comptable. L'ordonnateur doit être consulté immédiatement sur tout refus de la part du comptable délégué d'effectuer une transaction ; il peut alors décider, sous sa propre responsabilité, de passer outre à l'objection et de procéder à l'opération. Il faut dès lors maintenir la disposition du règlement financier qui veut que les fonctions de l'ordonnateur et du comptable soient distinctes (cf. paragraphe 4.1.5.) (il faut noter que, si d'autres propositions faites plus bas affecteront le rôle exact des comptables, elles ne compromettront pas sa participation au processus d'exécution).

Reddition des comptes et rapports

4.9.13. Il est une autre composante essentielle de tout système basé sur la « responsabilisation » des ordonnateurs, à savoir un système adéquat de surveillance, de tenue des comptes et d'élaboration de rapports. À l'heure actuelle, les comptes de la Commission sont tenus pour des besoins officiels exclusivement par la DG XIX. Selon le Comité, même s'il est nécessaire de maintenir des comptes consolidés pour la Commission dans son ensemble, un système qui veut que la responsabilité de la gestion financière soit décentralisée vers les directions générales implique que des comptes officiels soient également tenus à ce niveau.

4.9.14. Le Comité recommande dès lors que chaque direction générale soit tenue d'élaborer un rapport et des comptes annuels couvrant toutes ses activités. Conformément à la pratique généralement suivie dans le secteur public et le secteur privé, ce document ne contiendrait pas seulement des informations d'ordre financier mais passerait également en revue les activités de la direction générale plus largement, en indiquant ses activités au service des objectifs politiques qu'elle poursuit et en évaluant les résultats obtenus dans la réalisation de ces objectifs. Ce rapport devrait porter l'attestation de l'auditeur interne quant à la fiabilité des comptes et être présenté, d'abord, à la Commission dans son ensemble par le commissaire compétent et, ensuite, par la Commission dans son ensemble, aux institutions compétentes dans le cadre de la procédure de décharge annuelle.

4.9.15. Cette proposition se veut plus radicale dans ses effets que dans la nouvelle charge de travail qu'elle imposera à la Commission. La plupart, sinon l'ensemble, des informations à intégrer dans le rapport annuel est déjà publiée (et donc élaborée) par les services de la Commission dans une série de rapports, brochures, comptes, etc., distincts. Jusqu'ici, les choses n'ont jamais été faites de manière à établir un lien évident entre les structures de gestion par la voie desquelles la politique et les dépenses sont mises en œuvre et les résultats que ces politiques et ces dépenses permettent

[20] Cette unité intégrerait l'unité consultative des contrats évoquée au chapitre 2.

d'obtenir. Selon les propositions du Comité, ce lien, qui est un lien de responsabilité, acquiert un caractère explicite pour renforcer la chaîne de la reddition des comptes.

4.9.16. Si les comptes doivent être formalisés au niveau des directions générales, cela entraînera des conséquences pour la fonction du comptable. Pour cette raison également, chaque direction générale devra avoir son propre comptable délégué.

4.9.17. Le système proposé est un système qui, si l'on veut que les comptes aient quelque signification, repose sur un degré plus élevé de logique et d'homogénéité dans la répartition de la responsabilité financière entre les directions générales que celui qui existe actuellement (cf. en particulier le chapitre 2).

Mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs

4.9.18. Depuis le début, le présent chapitre reconnaît que la responsabilité doit constituer plus qu'un concept abstrait. Si l'on veut que le principe soit viable à long terme, des sanctions administratives spécifiques, éventuellement d'ordre pécuniaire, *doivent* être prévues pour asseoir la notion de la responsabilité dans les cas où des ordonnateurs manquent gravement à leurs obligations à l'égard de l'institution.

4.9.19. En théorie, une possibilité générale existe déjà dans le cadre du statut des fonctionnaires d'obliger un fonctionnaire à « réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par les Communautés en raison de fautes personnelles graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions »[21]. Cette possibilité, qui en tout état de cause ne se borne pas à des questions financières, n'a jamais, à ce que sache le Comité, été utilisée pour exiger d'un fonctionnaire un dédommagement en argent (le chapitre 6 examine les autres procédures disciplinaires éventuelles).

4.9.20. Cependant, le point de départ de l'établissement des responsabilités *financières* individuelles des ordonnateurs réside dans les dispositions spécifiquement *financières* de l'Union européenne, à savoir le règlement financier.

4.9.21. Le titre V du règlement financier, intitulé « Responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs financiers, des comptables et des régisseurs d'avances », établit le principe que les individus portent une responsabilité personnelle de leurs actions :

> *« Tout ordonnateur engage sa responsabilité disciplinaire et, éventuellement, pécuniaire lorsqu'il constate les droits à recouvrer ou émet les ordres de recouvrement, engage une dépense ou signe un ordre de paiement, sans se conformer au présent règlement financier et à ses modalités d'exécution »*[22].

4.9.22. Plus loin, au titre V, une indication est donnée de la manière dont cette responsabilité pourrait s'appliquer :

> *« La responsabilité disciplinaire et, le cas échéant, pécuniaire des ordonnateurs … est engagée dans les conditions prévues aux articles 22 et 86 à 89 du statut des fonctionnaires. »*[23]

---

21 Statut des fonctionnaires, article 22.

22 Règlement financier, article 73 (extrait).

23 Règlement financier, article 76 (extrait).

[Ndt : l'accent mis sur le terme « **may** » par l'emploi du gras en anglais ne peut s'appliquer au texte français où il n'est pas question de possibilité comme en anglais, mais d'une affirmation (« est engagée »)]

4.9.23. Le règlement financier prévoit dès lors la possibilité (note : et non l'obligation) [dans sa version anglaise du moins] de rendre « opérationnelle » la responsabilité des ordonnateurs par le biais des procédures disciplinaires prévues dans le cadre du statut des fonctionnaires. Les difficultés liées aux procédures disciplinaires ont été mentionnées dans le premier rapport du Comité et sont analysées dans le détail au chapitre 6 du présent rapport, où des recommandations sont faites en vue d'améliorations. Dans le cas de la question hautement spécifique des fautes d'ordre *financier*, les difficultés sont particulièrement graves étant donné que la nature des fautes présumées en question rend plus compliqué encore le processus d'établissement de la responsabilité d'un fonctionnaire, dans la mesure où des techniques comptables financières spécifiques sont nécessaires.

4.9.24. Conscient qu'il est de ces problèmes, le Comité considère que l'établissement formel de la responsabilité des ordonnateurs, et de toute obligation de réparation subséquente, devra s'effectuer par le biais d'une procédure nouvelle, distincte et spécifique, limitée aux affaires strictement financières et régie par le règlement financier. À cet égard, cependant, le titre V du règlement financier, tel qu'il est formulé actuellement, n'est pas suffisamment précis en ce qui concerne les mécanismes permettant d'établir les responsabilités individuelles (et les obligations de réparation éventuelles).

4.9.25. D'abord, il est nécessaire d'identifier l'irrégularité financière et les personnes concernées. Comme on l'indiquait plus haut, c'est là une tâche qui exige un savoir-faire financier et comptable spécifique et le respect d'une procédure correcte. En outre, l'organe exerçant cette fonction doit être indépendant du service auquel appartient l'ordonnateur. Le Comité estime dès lors qu'un service d'audit interne (dont la création est proposée plus loin dans le présent chapitre) devrait faire rapport, conformément à ses procédures habituelles, sur les cas individuels d'irrégularité financière et identifier les ordonnateurs concernés. Il devrait procéder de la sorte soit de sa propre initiative, sous la responsabilité de son chef, sur la base de faits survenant au cours de son travail normal, soit sur la base d'une demande (dûment justifiée) du Président, du commissaire compétent ou d'un directeur général.

4.9.26. En outre, la responsabilité personnelle de l'individu doit être établie. Cette tâche devrait être confiée à un comité spécialisé en matière d'irrégularités financières, composé de personnes ayant l'expérience voulue et rattachées directement au secrétaire général. Ce comité délibérerait sur la base des rapports décrits plus haut.

4.9.27. La tâche du Comité décrit plus haut consisterait simplement à établir et à identifier la responsabilité d'un ordonnateur. Il pourrait s'acquitter de cette tâche de différentes manières, en fonction de la gravité du cas. Cette procédure, d'ordre purement administratif, pourrait alors être suivie, si nécessaire, de procédures disciplinaires.

4.9.28. Pour conclure, le Comité recommande que le titre V du règlement financier soit modifié pour prévoir la procédure définie plus haut.

AUDIT INTERNE

4.10. Audit interne et audit externe

4.10.1. L'audit, dans le secteur public, a – ou devrait avoir – une double fonction, dont témoigne l'existence de deux formes d'audit, l'une externe et l'autre interne. L'objet de l'audit *externe* est de donner au contribuable l'assurance que l'argent public est dépensé d'une manière respectueuse des principes de la légalité, de la régularité et de la bonne gestion financière[24]. Il peut dès lors être considéré comme un audit « d'intérêt public ».Cet audit est externe parce qu'il doit être tout à fait distinct, et donc indépendant, de l'entité contrôlée. Cet audit vise objectivement à analyser les recettes et les dépenses et à identifier les problèmes et les questions qui devraient être rendus publics.

4.10.2. Par contraste, l'auditeur *interne* constitue un outil puissant grâce auquel la « direction » de l'organisation peut atteindre ses objectifs avec un maximum d'efficacité et en même temps contribuer à instiller à ses directeurs les plus importants le sens de la responsabilité nécessaire pour assurer un contrôle interne efficace. À cet égard, l'audit interne dans le secteur public est plus étroitement lié à la fonction de l'audit interne conventionnel dans le secteur privé, dont la fonction n'est pas nécessairement de rendre publiques les faiblesses et les irrégularités qu'il détecte mais de faire rapport à ce sujet à la direction pour que celle-ci puisse prendre des mesures correctrices. Il s'ensuit que l'audit interne n'a à répondre que devant le sommet de la hiérarchie et occupe une position indépendante dans la structure de l'organisation.

4.11. La faiblesse de la fonction actuelle de l'audit interne

4.11.1. Au cœur des problèmes d'audit de la DG XX, il y a deux questions intimement liées. D'abord, comme on l'a déjà dit, l'indépendance du contrôleur financier vis-à-vis de l'entité contrôlée se trouve compromise par le simple fait que, pour l'heure, les fonctions d'octroi du visa et d'audit relèvent de sa responsabilité à lui, en tant que directeur général de la DG XX. Une branche de la direction générale contrôle dès lors potentiellement les activités de l'autre. Ensuite, et à la lumière de l'expérience, ce qui est plus important, le contrôleur financier ne jouit pas de la position de force vis-à-vis des autres services de la Commission qui lui serait nécessaire pour rendre son indépendance vraiment opérationnelle. En pratique, la position qu'occupe la DG XX, qui est celle d'une direction générale parmi d'autres, et la position correspondante qu'occupe le contrôleur financier de simple haut fonctionnaire désigné parmi d'autres compromet sa capacité de traduire les résultats de ses audits en mesures de gestion.

4.11.2. Ce problème trouve sa confirmation la plus parlante dans la constatation que de nombreux rapports « sensibles » rédigés par les auditeurs de la DG XX font l'objet de procédures contradictoires interminables qui ont pour effet et, selon ce que certains soupçonnent, pour objectif de retarder le rapport – et toutes les mesures qui en résulteraient – de plusieurs mois. Mis à part pour le moment la nécessité d'introduire des mesures concrètes pour ramener la longueur des procédures contradictoires à un niveau raisonnable, toutes ces discussions tendent à prendre la forme d'une négociation entre différents directeurs généraux. Dans ce processus, l'objectif de l'audit – la détection et la correction des irrégularités, l'identification des faiblesses systémiques et la présentation de projet de mesures correctrices – ne vient pas nécessairement en premier lieu,

[24] Cf. TCE article 248 (ex-188C), paragraphe 2 : « La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Ce faisant, elle signale en particulier toute irrégularité. » Dans le contexte de la Communauté, cette activité relève de l'obligation d'aider l'autorité de décharge (article 276 (ex-206) TCE).

potentiellement escamoté qu'il se trouve par le souhait des deux parties de s'en sortir autant que faire se peut la tête haute.

4.11.3. La situation ne se trouve pas non plus grandie par le fait que le commissaire responsable des questions d'audit ou de contrôle financier occupe vis-à-vis de ses collègues commissaires, qui ont chacun leurs propres intérêts, une position tout à fait analogue à celle du contrôleur financier vis-à-vis de ses collègues directeurs généraux. Une fois de plus, l'audit interne se trouve, comme tel, incapable de s'imposer.

4.11.4. Le problème sous-jacent, c'est que le service d'audit interne n'est pas perçu comme un département central au service de l'ensemble de la Commission, comme garant de la régularité financière et comme mécanisme grâce auquel la gestion financière de la Commission peut être améliorée, mais comme un antagoniste et un concurrent qui a ses propres intérêts à défendre[25].

4.11.5. L'ironie de la situation est que, quelles que soient les faiblesses de la Commission en matière d'audit interne, la Commission exige d'autrui des normes élevées. Par exemple, l'un des critères d'accréditation des organismes payeurs nationaux du FEOGA est que ces derniers « comportent normalement un service d'audit interne ; … le service d'audit interne a pour objet d'assurer le fonctionnement efficace du système de contrôle interne de l'organisme : le service d'audit interne est indépendant des autres services de l'organisme et rend directement compte aux dirigeants de celui-ci »[26].

4.12. Qu'est-ce que l'audit interne ? [27]

Définition

4.12.1. L'« Institute of internal auditors » (IIA) », organisation professionnelle internationale des auditeurs internes, publie des définitions, des normes professionnelles, des règles d'éthique, etc., concernant l'exercice de la profession de l'audit interne. Il a publié récemment une nouvelle proposition de définition de l'audit interne :

> *« L'audit interne est une fonction indépendante et objective d'assurance et de conseil, dont la raison d'être est d'apporter une valeur ajoutée qui améliore le fonctionnement de l'organisation. Elle aide l'organisation à atteindre ses objectifs par une approche systématique et disciplinée d'évaluation et d'amélioration des procédés de gestion des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise. Fonctionner selon un cadre de pratiques professionnelles établies par l'Institute of Internal Auditors favorise son professionnalisme et sa recherche de l'excellence. »*[28]

4.12.2. Dans le contexte de la Commission, un certain nombre de points saillants de cette définition sont de mise :

- l'audit interne est un instrument qui « ajoute une valeur » aux activités d'une organisation, c'est donc un *outil de gestion*,

---

25 Même si la Commission elle-même a reconnu la nécessité d'élargir et de renforcer la fonction de l'audit interne (SEM 2000, recommandation 6), elle ne s'est pas penchée d'une manière satisfaisante sur la question de sa position vis-à-vis du reste de la Commission.

26 Règlement de la Commission (CE) 1663/95 du 7.7.1995 (JO L 158 du 8.7.1995, p. 10) – Cf. supra paragraphe 3.8.3.

27 Cette section se fonde sur les définitions de l'audit interne élaboré par l'Institute of internal auditors (IIA). Toutes les citations sont extraites du site web de l'IIA www.theiia.org.

28 Projet de « définition de l'audit interne » - 11 janvier 1999 (www.theiia.org/GTF/Iadef.htm).

- l'audit interne opère au sein de l'organisation, tout en étant indépendant et objectif,
- l'audit interne est une profession.

Objectif et moyens

4.12.3. Selon l'IIA, de nouveau, l'audit interne existe pour *« assister les dirigeants de l'entreprise, afin de leur permettre d'exercer efficacement leurs responsabilités, en leur apportant des analyses, des appréciations, des recommandations, des avis et des informations sur les activités qu'ils examinent … Parmi les bénéficiaires de l'assistance de l'audit interne figurent notamment la direction générale et le conseil d'administration. »*

4.12.4. Les tâches de l'auditeur interne vont de l'audit financier traditionnel à l'audit de performance et sont résumées par l'IIA :

- *examiner la fiabilité et la rectitude des informations financières et opérationnelles et les moyens et méthodes utilisés pour identifier, mesurer, classer et diffuser ces informations,*
- *examiner les systèmes mis en place pour garantir la conformité avec les politiques, plans, procédures, lois et règlements pouvant avoir un impact significatif sur les opérations et les comptes rendus; il doit déterminer si l'organisme considéré est bien « en conformité »,*
- *examiner les moyens de sauvegarde des actifs et, si nécessaire, vérifier l'existence de ceux-ci,*
- *apprécier si les ressources de toutes sortes sont bien utilisées, avec économie et efficacité,*
- *examiner les opérations et les programmes pour s'assurer que les résultats en sont cohérents avec les objectifs et les buts poursuivis et que ces opérations et programmes ont été menés à bien comme prévu.*[29]

Responsabilité, autorité et indépendance

4.12.5. L'IIA décrit la position du département d'audit interne à l'intérieur d'une organisation comme suit :

> *« Le département d'audit interne fait partie intégrante de l'entreprise et il exerce son action dans le cadre des politiques établies par la direction générale et par le conseil d'administration. Son objet, son autorité et sa responsabilité doivent être clairement établis par un document écrit (charte), dont le responsable de la fonction doit rechercher l'approbation par la direction générale et l'acceptation par le conseil d'administration. La charte doit indiquer clairement les buts de l'audit interne, préciser que le travail ne connaît pas de limite et mentionner que l'auditeur n'a ni autorité ni responsabilité à l'égard des activités qu'il audite. »*

4.12.6. Bien qu'il fasse partie de l'organisation, il est un principe fondamental qui veut que le service d'audit interne soit indépendant des *activités qu'il audite :*

> *« L'auditeur interne doit être indépendant des activités qu'il audite ; il l'est lorsqu'il peut accomplir librement son travail et avec objectivité. L'indépendance permet à l'auditeur interne de porter un jugement libre et sans idée préconçue, ce qui est indispensable pour conduire convenablement ses audits. Elle s'obtient par sa place dans l'organigramme et par l'objectivité. »*

4.12.7. Enfin, l'IIA évoque la question du *statut interne* du service d'audit :

> *« Le positionnement de l'audit interne doit lui permettre un exercice normal de ses responsabilités. Le responsable de la fonction doit être rattaché à quelqu'un disposant d'une autorité suffisante pour promouvoir son indépendance, lui garantir un champ d'investigation suffisamment large et une mise en*

[29] Cf. paragraphe 4.8.1. indiquant les critères concernant le contrôle interne.

œuvre appropriée de ses recommandations. »[30]

4.12.8. Le Comité n'a aucun scrupule à citer de larges extraits des documents de l'IIA, d'abord parce que son statut d'organisation professionnelle internationale en la matière lui confère une autorité unique, mais également, et peut-être cela est-il plus important encore en l'occurrence, parce que ses préoccupations en ce qui concerne le champ d'action, les objectifs, le statut et l'indépendance des auditeurs internes rejoignent on ne peut mieux les problèmes rencontrés dans les efforts entrepris actuellement par la Commission pour organiser son audit.

4.13. Un cadre pour l'audit interne à la Commission

4.13.1. Une proposition concernant l'avenir de l'audit à la Commission résultera vraisemblablement d'une combinaison de l'analyse de ses insuffisances actuelles (à la fois dans le présent rapport et dans le premier rapport de la commission) et des desiderata de l'audit interne, énoncés par l'Institut des auditeurs internes (IIA).

Statut et position au sein de l'organisation

4.13.2. Il est clair, à présent, que le service d'audit interne ne peut plus continuer à faire partie de l'une des nombreuses directions générales. En effet, cette structure ne procure aux auditeurs (contrôleur financier compris) ni l'autorité vis-à-vis de leurs collègues de la Commission ni la « ligne directe » avec la direction, nécessaire à un fonctionnement efficace du service d'audit interne.

4.13.3. Aussi la commission propose-t-elle la mise en place d'un service d'audit interne spécialisé, extérieur à la structure ordinaire des directions générales et chargé de faire rapport directement au Président de la Commission[31]. Celui-ci est, à la Commission, le seul à ne pas avoir d'intérêts sectoriels (c'est pourquoi il est institutionnellement compétent pour *l'ensemble* des activités de la Commission) et à avoir suffisamment d'autorité pour tirer les conclusions des résultats des audits. Conformément à la conception de l'audit interne esquissée ci-dessus, la commission envisagerait un service d'audit fonctionnant comme instrument de diagnostic entre les mains du Président, lui permettant d'identifier les faiblesses structurelles et organisationnelles à la Commission ainsi que les problèmes spécifiques, voire ponctuels, qui peuvent en découler. À l'évidence donc, le Président devrait pouvoir charger le service d'audit de missions spécifiques ad hoc et engager les mesures de gestion que suggèrent les résultats.

4.13.4. Bien que cette définition de l'audit interne soit celle appliquée dans le monde entier aux grandes organisations publiques et privées, on peut d'ores et déjà prévoir une objection – dictée peut-être par l'expérience : si, dans le secteur privé, le responsable d'une organisation a une incitation directe (c'est le « bottom line » ou résultat financier de l'organisation) sur laquelle il sera jugé, et doit donc optimaliser le rendement et éradiquer toute forme de gaspillage, le chef de la Commission a-t-il lui aussi une telle incitation ? En fait, peut-il avoir intérêt, en tant que titulaire d'un poste politique, à camoufler des insuffisances, des gaspillages, voire de la fraude ?

4.13.5. Le fait même que cette question puisse (raisonnablement) être posée met en lumière toute l'ampleur des dommages subis à la Commission par la responsabilité démocratique. La clé de la

---

30 Série de citations de la « Déclaration des responsabilités de l'audit interne » (initialement publiée par l'Institut de l'audit interne en 1947, révisée plus récemment en 1997).

31 Pour des raisons d'organisation interne, le Président peut souhaiter déléguer ses compétences vis-à-vis du service d'audit interne à un Vice-président de la Commission (mais pas au-dessous). Dans tous les cas, c'est lui qui resterait responsable des mesures engagées sur la base des conclusions de l'audit.

comparaison, risquée au paragraphe précédent, entre le directeur d'une grande entreprise privée et le Président de la Commission réside dans le mot « jugé » : s'il est vrai que la base du jugement porté peut être différente, il n'en reste pas moins que, fondamentalement, les deux sont responsables, l'un devant les actionnaires, l'autre devant l'opinion publique au sens large, au travers du Parlement européen. Le problème est que la responsabilité du second est beaucoup plus complexe.

4.13.6. Le fait, pour le Président, de pouvoir disposer d'un organe efficace d'audit interne s'insère dans le tableau général par lequel la commission espère renforcer la responsabilité , voire le sens des responsabilités parmi les fonctionnaires.

4.13.7. Il ne faut pas non plus oublier la nature même du service d'audit interne : comme le présent chapitre s'efforce de le souligner, l'audit interne est une *profession*. En tant que tel, il a des normes, des pratiques et une éthique professionnelles consignées dans un document fondamental, la « Charte »[32], précisant les compétences, objectifs, pouvoirs, statuts, etc., du service. En conséquence, les fonctionnaires du service d'audit interne doivent être des professionnels qualifiés, y compris le chef de service.

4.13.8. Le directeur du service d'audit interne est, à l'évidence, un personnage important, comparable (sous toute réserve) à l'actuel contrôleur financier. Premièrement, le grade administratif de ce fonctionnaire doit être équivalent à celui d'un directeur général : tout grade inférieur compromettrait le statut du service[33]. Deuxièmement, la personne concernée doit être un membre hautement qualifié et expérimenté de la profession d'auditeur et, à cet égard, il sera probablement nécessaire, ou du moins souhaitable, le plus souvent, de nommer une personne extérieure à l'institution dans le cadre d'un concours de recrutement spécifique[34]. Troisièmement, bien que le service d'audit interne soit responsable devant son président, le chef de service doit rester totalement indépendant quant à la conduite des audits, le respect des normes professionnelles, le contenu des rapports, etc. Sur le papier, cette indépendance est moins étendue que celle dont jouit actuellement le contrôleur financier, mais en pratique, le nouveau statut du service d'audit permettrait un « équilibre des pouvoirs » plus stable et, par conséquent, une plus grande indépendance à l'égard des services opérationnels de la Commission.

Sélection des audits

4.13.9. La « Charte » du service d'audit comprendrait des dispositions permettant de couvrir, à intervalles réguliers, l'ensemble des activités de la Commission. À cette fin, le programme de travail du service d'audit serait approuvé par le Président sur la base d'une proposition du chef de service, en tenant compte de la nécessité de réaliser les objectifs exposés dans la charte. En même temps, le service d'audit interne doit pouvoir réagir aux impératifs de gestion : à cet égard, le programme de travail doit prévoir une élasticité ou une « latitude » suffisantes pour faire la part de travaux supplémentaires survenant à l'improviste. En particulier, le Président doit pouvoir ordonner des audits spéciaux en fonction des besoins.

---

32 Cf. paragraphe 1.12.5.

33 Comme l'UCLAF l'a appris à ses dépens …

34 Cette exigence est comparable, bien que non similaire, aux règles officielles concernant les qualifications des membres de la Cour des comptes (article 247 du traité CE (ex-188B) ou aux exigences concernant le directeur de l'OLAF et les membres de son comité de surveillance (règlement (CE) 1073/99). Toutefois, contrairement à ces derniers, le directeur du service d'audit interne serait nommé par la Commission sur proposition du Président.

Conduite des audits

4.13.10. Que ce soit à la Commission ou, sur place, dans les États membres, les principes fondamentaux de la conduite des audits ne sont pas nécessairement très différents de ceux qui s'appliquent actuellement aux fonctionnaires de la DG XX, où ces principes permettent l'accès illimité à toute documentation pertinente. Si des problèmes sont apparus dans le passé, ils concernaient plutôt la rédaction des rapports d'audit.

4.13.11. La « procédure contradictoire interne » (c'est-à-dire le droit de réponse de l'entité contrôlée) a été, dans le passé, source de difficultés majeures (cf. premier rapport). S'il doit exister un droit de réponse – et les réponses de l'entité contrôlée devraient, si nécessaire, être publiées avec le rapport d'audit -, l'objet de l'audit ne doit pas avoir la possibilité de « négocier » le contenu d'un rapport d'audit ou d'en retarder l'achèvement. Cela ne signifie pas qu'il faille dénier à l'entité contrôlée la possibilité de corriger des erreurs matérielles dans le rapport d'audit avant son achèvement, mais que son intervention ne doit pas aller au-delà de ce seuil « factuel ». Lorsque des divergences de vues ou d'interprétation apparaissent ou subsistent entre l'auditeur et l'objet de l'audit, ces difficultés peuvent être aplanies par la publication parallèle des commentaires et des réponses.

4.13.12. En tout état de cause, la procédure contradictoire (qui s'ouvre avec la transmission du projet de rapport à l'entité contrôlée et s'achève avec l'achèvement du rapport) ne devrait pas durer plus d'<u>un mois</u>. En principe, après ce délai, la décision sur le point de savoir à quelle date et dans quelle condition la version définitive du rapport d'audit doit être établie, appartient au chef du service d'audit interne.

Suite donnée aux audits

4.13.13. Dans le schéma que propose la commission, l'action à engager sur la base des conclusions de l'audit appartient nécessairement au Président de la Commission dans le cadre de ses compétences gestionnaires. Il n'est donc pas possible, en ce qui concerne les suites à donner aux audits, de prescrire telle ou telle approche.

4.13.14. Toutefois, dans l'intérêt de la transparence, les mesures prises par le Président et, par voie de conséquence, par les autres gestionnaires de la Commission, doivent être consignées. Pour cela, deux moyens sont possibles : premièrement, le service d'audit interne publie un rapport annuel d'activité, résumant ses principales conclusions et décrivant les mesures engagées par les services de la Commission. Ce rapport annuel, présenté par le Président à la Commission, est rendu public. Deuxièmement, la version définitive de tout rapport établi par le service d'audit interne est transmise à la Cour des comptes. Cela permettra à la Cour des comptes de contrôler les actions concrètes engagées en réponse aux observations de l'audit.

Relations avec la Cour des comptes

4.13.15. Le travail effectué par le service d'audit interne doit présenter une qualité professionnelle suffisante pour donner à l'auditeur externe de la Commission une base de travail solide. Pour optimaliser son utilité, des contacts réguliers devraient s'établir entre la Cour des comptes et le service d'audit interne, tant en ce qui concerne la programmation que la mise en œuvre des activités. Il convient d'assurer le plein accès de la Cour des comptes aux données comptables du service d'audit interne, ce qui, en pratique, signifie qu'au-delà de la simple transmission des rapports, l'ensemble des dossiers comptables du service (comme les données d'audit « brutes », les

commentaires, etc.) doivent être accessibles à la Cour, qui pourra ainsi les utiliser pour ses propres travaux comptables.

Ressources

4.13.16. Ce n'est pas à la commission qu'il appartient de décider de la dotation en personnel à la Commission. Cependant, on peut légitimement faire remarquer, comme la commission l'a fait dans son premier rapport, que la dotation actuelle en personnel spécialement chargé de l'audit interne et des systèmes d'audit à la Commission est dérisoire (13). Pour fonctionner efficacement, le service d'audit interne qui sera appelé à remplacer l'unité d'audit interne à la DG XX doit être doté de ressources suffisantes.

4.14. Inspection générale des services (IGS)

4.14.1. L'IGS a été créée en 1991 pour répondre aux besoins de gestion de la Commission, qui souhaitait disposer d'un service d'inspection interne. Entre 1991 et 1999, sa dotation a été portée de 20 à 35 fonctionnaires. L'IGS est un organe indépendant, rattaché directement au Président de la Commission qui lui confie ses missions d'inspection. En bref, ses tâches sont les suivantes :

- vérifier et évaluer le respect, par les services de la Commission, de la réglementation et des procédures, ainsi que de leurs conséquences,
- vérifier et évaluer l'utilisation des ressources humaines et financières à la Commission au regard des tâches dévolues aux services concernés,
- vérifier et évaluer la rentabilité des services de la Commission.

4.14.2. Pour mener à bien ces missions, les inspecteurs de l'IGS ont un accès illimité aux services de la Commission. Leurs rapports font l'objet d'une procédure contradictoire avec les chefs des services concernés et ils sont transmis au Président de la Commission à titre confidentiel, avec l'avis du service juridique et l'accord du secrétaire général. Toute action de suivi est décidée par le Président, de même que le point de savoir si le rapport doit être ou non rendu public.

4.14.3. La commission sait d'expérience que les rapports de l'IGS sont souvent de bonne qualité, contiennent des analyses exactes du fonctionnement des services de la Commission et des recommandations utiles. En revanche, les suites qui leur sont données sont en général beaucoup moins satisfaisantes. La Commission serait par conséquent favorable à un renforcement de la position de l'IGS.

4.14.4. Les moyens pour ce faire étaient déjà implicites aux paragraphes précédents : la raison d'être de l'IGS est très voisine, sinon similaire, de celle du service d'audit interne proposé, dans la mesure où il s'agit essentiellement de deux instruments d'analyse à la disposition des services de gestion pour une rentabilité maximale. À la lumière des compétences qui seront conférées au service d'audit interne, il n'y a pas lieu de maintenir l'IGS comme service distinct. On peut donc envisager une rationalisation consistant à intégrer le personnel et les activités de l'actuelle IGS dans le service d'audit interne. La commission recommande cette solution.

4.15. Conséquences pour l'organisation

4.15.1. Les recommandations du présent rapport concernant le contrôle et l'audit internes affectent toutes les directions générales effectuant des opérations financières. Compte tenu des changements structurels en cours dans le cadre de SEM 2000, avec l'introduction de services financiers

spécifiques dans toutes les directions générales, les conséquences pour la structure administrative dans son ensemble ne seront pas radicales. Cependant, deux services en seront plus profondément affectés : tout d'abord, la DG XX, dont le personnel d'audit interne sera normalement réaffecté au service d'audit interne nouvelle formule, sous réserve d'une vérification de ses qualifications. D'autre part, la grande majorité du personnel actuellement affecté, directement ou indirectement, à des tâches de contrôle financier *ex ante* sera redéployée, le cas échéant. Il faut rappeler ici que les deux fonctions actuelles de la DG XX concernent des activités totalement distinctes : le personnel chargé du contrôle *ex ante* n'est pas constitué d'auditeurs et n'a pas vocation à être automatiquement affecté au service d'audit. En outre, leurs connaissances techniques des procédures financières et du règlement financier font de ces fonctionnaires des éléments précieux pour les directions générales opérationnelles dans l'organigramme de la Commission. Quant à l'IGS, elle trouvera sa place, nous l'avons vu, comme service intégré au service d'audit interne nouvelle formule.

4.15.2. En ce qui concerne le contrôleur financier, son rôle tel que défini par le règlement financier sera, à l'évidence, terminé.

4.16. Utilisation, par la Commission, des conclusions d'audit de la Cour des comptes

4.16.1. La principale source d'informations comptables pour la Commission sera (ou devrait être) son propre service d'audit interne. Or, une autre source, importante, de résultats d'audit et de commentaires utiles, lui est fournie par la Cour des comptes, soit directement sous forme de rapports et d'avis, soit indirectement, à travers les recommandations et observations « politiques » du Parlement européen et du Conseil, sur la base des conclusions de la Cour. Cette section examinera brièvement comment les activités de l'auditeur externe sont converties en mesures de gestion par la Commission et recherchera les moyens par lesquels la Commission pourrait être encouragée à tirer un meilleur profit du travail d'audit de la Cour.

4.16.2. Pour examiner comment la Commission utilise les travaux de la Cour des comptes, il faut nécessairement étudier deux processus distincts : le premier est la traduction des observations de la Cour en mesures de gestion, le second concerne les suites données aux recommandations des institutions auxquelles la Cour fait rapport, notamment dans le cadre de la procédure de décharge.

Champ d'application de l'audit

4.16.3. Le programme de travail de la Cour vise, d'une part, à l'accomplissement des missions que lui assigne obligatoirement le traité (exemple : « déclaration d'assurance », rapport annuel) et, d'autre part, à couvrir une gamme suffisante de thèmes, soit au cours d'un exercice donné, soit sur la quasi totalité des activités budgétaires sur une période cyclique plus longue. Ordinairement, les audits de la Commission portent sur un thème plutôt que sur une structure, c'est-à-dire qu'ils se concentrent sur des activités ou domaines politiques spécifiques plutôt que sur telle unité ou tel service[35].

Nature des observations d'audit

4.16.4. Une lecture attentive des réponses de la Commission aux rapports de la Cour, et le témoignage de ceux qui participèrent à l'audit de la Commission, indique que celle-ci, mise sur la défensive, a réagi de façon polémique aux observations de la Cour. Peut-être la Commission aurait-

[35] Une exception à cette règle est l'UCLAF, qui a fait l'objet d'un audit de service (rapport spécial 8/97 - cf. chapitre 5).

elle eu une réaction plus constructive si la Cour, tout en travaillant avec les mêmes techniques et sur les mêmes conclusions, présentait ses observations dans un style plus analytique et ses constats de façon plus adaptée aux besoins de gestion de la Commission. Certes, cela axerait davantage l'audit sur les services (ce qui, soit dit en passant, permettrait de mieux identifier et de mieux percevoir les responsabilités de gestion), mais, sur le fond, n'aurait guère d'effet sur les méthodes de travail de la Cour.

La déclaration d'assurance (DAS)

4.16.5. Un problème analogue concernant la capacité de la Commission à utiliser les résultats d'audit est posé par la déclaration d'assurance ou « DAS »[36]. En effet, les conclusions de la DAS, qui constituent nécessairement une analyse statistique des « pourcentages d'erreur » de la gestion financière, sont extrêmement difficiles à relier aux systèmes et services de la Commission. Si la Cour pouvait indiquer plus précisément quel secteur, quels systèmes et quelles procédures et, dans le cas d'une gestion partagée, quels États membres sont principalement affectés par ces erreurs (et quelle est la nature de celles-ci), cela serait une aide très utile à la Commission, aux États membres et à tous les autres lecteurs de sa déclaration d'assurance.

Délai de présentation des rapports

4.16.6. Pour optimaliser l'impact, auprès des services de la Commission, des conclusions des audits externes, la Cour pourrait accélérer la présentation de ses rapports. À cet égard, la Cour pourrait - c'est là un problème interne à ses services – agir sur la portée de l'audit, la programmation, les procédures internes, etc. Il suffit ici de dire que moins la Commission aura de prétextes pour ne pas prendre au sérieux les audits de la Cour, mieux cela sera.

La procédure contradictoire

4.16.7. Les projets de rapport de la Cour des comptes sont communiqués à l'entité contrôlée afin que celle-ci y réponde. Les représentants des deux institutions se réunissent, dans un délai de deux mois, pour donner, autant que possible, leur accord à leurs textes réciproques, en vue de la publication du rapport. Dans son projet de réponse initial, la Commission, notamment, à tendance à « placer haut la barre », avec des déclarations excessivement catégoriques, sachant bien que le ton et le contenu de ses réponses seront atténués dans le courant de la procédure contradictoire, qu'elle considère d'ailleurs comme une procédure destinée à « modérer » autant que possible le rapport de la Cour. Autrement dit, cette procédure, qui ressemble fort à une négociation, occulte l'objectif réel de l'exercice, qui est, en définitive, de rechercher une solution aux problèmes.

4.16.8. Par conséquent, la procédure non seulement est longue (même respectés, les délais sont excessifs), mais elle fait également apparaître le manque de coopération de la Commission dans le processus d'audit.

4.17. Le contrôle budgétaire parlementaire

4.17.1. L'autre source de « conclusions » d'audits externes pour la Commission est le Parlement européen en sa qualité d'autorité de décharge (avec le Conseil, lequel joue un rôle subsidiaire). Le chapitre 7 du présent rapport examine attentivement le principe et le fonctionnement de la

[36] « Déclaration d'assurance » - Cf. article 248, paragraphe 1 (ex-article 188C) du traité CE.

responsabilité démocratique à l'égard du Parlement. Nous renvoyons donc le lecteur à cette partie du rapport pour ce qui concerne les relations entre le Parlement et la Commission.

4.17.2. Le Parlement, dont les observations lient la Commission, traduit ainsi les conclusions de l'audit externe en recommandations d'action politique.

4.17.3. Les changements apportés au traité par « Maastricht » et « Amsterdam » ont considérablement renforcé la position du Parlement dans l'exercice, sur la base d'audits, du contrôle budgétaire de la Commission, à la fois en ce qui concerne les « munitions » fournies par la Cour et l'usage qu'il peut en faire. Si la Cour et le Parlement agissent effectivement de concert, si les rapports de la Cour sont pertinents et présentés en temps utile, si l'usage qu'en fait le Parlement est minutieux et pénétrant, l'audit externe dans l'Union européenne en acquerra un nouveau souffle.

4.17.4. Cependant, les compétences formelles ne sont pas tout et la Commission doit encore être obligée à réagir concrètement et positivement aux recommandations politiques fondées sur des conclusions d'audit externe. Pour l'heure, il n'est pas sûr que les institutions obtiennent les résultats souhaités. La commission a déjà critiqué le Conseil pour son manque d'ardeur à donner suite aux rapports de la Cour[37]. Quant au Parlement, s'il s'est montré plus actif, il manquait, jusqu'à récemment, des pouvoirs institutionnels nécessaires, ce qui a gravement compromis les efforts de mise en œuvre des rapports de la Cour[38]. Des difficultés majeures ont déjà été identifiées : la Commission ne traite pas la décharge comme une procédure constructive, mais comme une corvée à laquelle il faut se plier tous les ans. La solution, ici, est semblable à celle esquissée en ce qui concerne la Cour des comptes : c'est largement l'affaire de la Commission elle-même. Et l'objet du présent chapitre : la réforme interne de la Commission.

4.18. Recommandations

4.18.1. *L'existence d'une procédure où toutes les transactions doivent recevoir l'autorisation préalable expresse d'un service de contrôle financier distinct a été un élément déterminant qui a ôté aux gestionnaires de la Commission le sens de la responsabilité personnelle des opérations qu'ils autorisent tandis que, dans le même temps, rien n'était fait, ou très peu, pour prévenir des irrégularités graves du type analysé dans le premier rapport du Comité. En outre, la combinaison de cette fonction avec une fonction (faible) d'audit interne au sein d'une direction générale unique entraîne potentiellement des conflits d'intérêts de la part du contrôleur financier. Il convient donc de repenser à fond à la fois le contrôle interne et l'audit interne.*

4.18.2. Il convient de mettre en place un service d'audit interne professionnel et indépendant dont les pouvoirs et activités seront basés sur les normes internationales en vigueur (cf. Institut des auditeurs internes ou IIA), et faisant directement rapport au Président de la Commission. La fonction centralisée de « pré-audit » à la DG XX devrait être supprimée et le contrôle interne – en tant que partie intégrante de la responsabilité hiérarchique immédiate - décentralisée vers les directions générales. L'une des missions principales du service d'audit interne proposé serait de contrôler l'efficacité et le rendement de ces systèmes de contrôle décentralisés (cf. 4.18.16. infra) (4.7.1-2., 4.9.8., 4.13.3, 7.).

4.18.3. Les chaînes de responsabilités devraient être clarifiées et explicitées : tout directeur adjoint est responsable du contrôle financier dans son domaine de responsabilité, et doit en rendre compte.

[37] Premier rapport, paragraphe 9.4.12.

[38] Cf. chapitre 7.

Le directeur général (et les directeurs des services indépendants) assume la responsabilité (générale) de toutes les questions opérationnelles de son service ou de sa direction générale, contrôle interne compris. Cette chaîne de responsabilités commence au niveau de la Commission, à travers le commissaire. Celui-ci (celle-ci) endosse par conséquent la responsabilité gestionnaire ultime de tous les dossiers financiers, contrôle financier compris, ainsi que la responsabilité politique en tant que membre du Collège (4.9.5.-9.).

4.18.4. Toute direction générale doit pouvoir disposer de deux éléments fondamentaux, condition préalable d'une gestion financière efficace : (i) une fonction de contrôle interne spécialisée, placée sous la responsabilité d'un haut fonctionnaire faisant directement rapport au directeur général ; (ii) une fonction comptable placée sous la responsabilité d'un comptable délégué. Celui-ci travaille sous l'autorité hiérarchique du comptable de la Commission, mais reste responsable de la tenue des comptes et du traitement des opérations financières, mais uniquement de celles de la direction générale à laquelle il est rattaché.

4.18.5. Chaque direction générale établit son propre rapport financier annuel et ses propres comptes annuels, lesquels sont vérifiés par l'auditeur interne de la Commission, qui contrôle également l'information financière et les activités plus générales de la direction générale. Ces rapports sont examinés en premier lieu par la Commission qui les transmet ensuite aux institutions compétentes dans le cadre de la procédure de décharge (cf. 4.9.13.-17.).

4.18.6. Le service d'audit interne devrait fonctionner sous la responsabilité et l'autorité du Président de la Commission, indépendamment de tout autre service de la Commission. Par dessus tout, il devrait être un instrument de diagnostic entre les mains du Président, lui permettant d'identifier les faiblesses structurelles et organisationnelles de la Commission. Ses compétences, objectifs, pouvoirs et statuts devraient figurer dans un document de base (une « charte »). Son programme de travail devrait couvrir périodiquement toutes les activités de la Commission. Toutefois, il convient de ménager une certaine latitude pour l'exécution d'audits supplémentaires, sur une base ad hoc, à la demande du Président et/ou en fonction des besoins (cf. 4.13.3., 7., 9.)

4.18.7. Le directeur du service d'audit interne devrait être un membre hautement qualifié et expérimenté de la profession d'auditeur, spécialement recruté à cet effet. Son grade administratif devrait être équivalent à celui d'un directeur général. Même s'il fait rapport au Président, le directeur de l'audit interne est totalement indépendant pour la conduction des audits, le respect des normes professionnelles, le contenu des rapports, etc. (cf. 4.13.8.).

4.18.8. La procédure contradictoire interne entre le service d'audit interne et les entités contrôlées ne devrait pas durer plus d'un mois, à la suite de quoi le rapport d'audit serait publié à la discrétion du directeur du service d'audit interne (cf. 4.13.11.-12.).

4.18.9. Le Président de la Commission devrait présenter à celle-ci un rapport annuel du service d'audit interne, résumant ses activités, ses principales conclusions et décrivant les mesures engagées, ou à engager, par le Président. Ce rapport serait rendu public (cf. 4.3.13.-14.).

4.18.10. Chaque rapport d'audit du service d'audit interne serait adressé à la Cour des comptes. De même, l'ensemble des données comptables du service, des travaux préparatoires et des conclusions d'audit seraient mises à la disposition de la Cour des comptes. Ces documents devront présenter une qualité professionnelle suffisante pour que la Cour puisse les utiliser (cf. 4.13.15.).

4.18.11. L'actuelle Inspection générale des services (IGS) devrait être intégrée au service d'audit interne nouvelle formule.

4.18.12. Une unité centrale spécialisée, responsable de la définition et du suivi des procédures financières et des mécanismes internes de contrôle, serait mise en place au sein de la DG XIX. Cette unité, qui n'aurait aucun rôle officiel dans le traitement des transactions individuelles (bien que pouvant prodiguer des conseils dans les cas difficiles), devrait néanmoins établir, pour l'ensemble de la Commission, des procédures et des règles de base de la gestion financière, et surveiller leur mise en œuvre (cf. 4.9.1.-3.).

4.18.13. Tous les fonctionnaires intervenant dans les processus financiers devraient obligatoirement et régulièrement recevoir une formation aux règles et pratiques de la gestion financière. Ce serait la condition préalable de leur affectation à ce type de missions (cf. 4.9.1.-2., 4., 11.).

4.18.14. Les aspects formels d'une transaction devraient être vérifiés par le comptable délégué. Toute objection à une transaction devra être renvoyée à l'ordonnateur, lequel pourra alors décider, sous sa propre responsabilité, s'il y a lieu de passer outre à l'objection et de procéder à l'opération (cf. 4.9.12.).

4.18.15. Une nouvelle procédure administrative spécifique devrait être instaurée dans le cadre du titre V (modifié) du règlement financier, afin d'asseoir officiellement la notion de la responsabilité individuelle des ordonnateurs en cas de d'erreurs ou d'irrégularités financières. À cette fin, un nouveau « Comité spécialisé en matière d'irrégularités financières » délibérerait sur la base de rapports établis par l'auditeur interne de la Commission. Si nécessaire, des procédures disciplinaires pourraient s'ensuivre (cf. 4.9.18.-28.).

4.18.16. À la lumière des recommandations qui précèdent, la DG XX actuelle n'aurait plus de raison d'être. Le personnel de la DG XX chargé de missions d'audit serait réaffecté au nouveau service d'audit interne, tandis que le reste du personnel de cette DG XX serait réaffecté, selon les besoins, à d'autres services de la Commission, notamment à ceux exigeant des compétences en matière de procédures financières (cf. 4.15.1.-2.).

4.18.17. La Cour des comptes pourrait rechercher, de la part de la Commission, des réactions plus constructives à ses observations d'audit en axant davantage l'audit sur les services, en présentant ses observations dans un style plus analytique, en donnant un aperçu synoptique de la situation constatée et en faisant davantage la part des besoins de gestion de la Commission (cf. 4.16.4.).

4.18.18. Il serait bon que dans sa « déclaration d'assurance » (DAS), la Cour indique plus précisément quels secteurs, quels systèmes et quelles procédures et, dans le cas d'une gestion partagée, quels États membres sont principalement affectés par les erreurs, ainsi que la nature de celles-ci (cf. 4.16.5.).

4.18.19. Il convient d'écourter sensiblement la durée de la procédure contradictoire entre la Cour des comptes et la Commission (et autres entités contrôlées). Ce processus ne doit pas devenir une négociation sur la « sévérité » ou tout autre aspect des observations de la Cour, mais tendre uniquement à établir les faits. L'objectif fondamental des audits de la Cour doit être d'identifier les remèdes de gestion requis à la Commission pour pallier les insuffisances relevées par la Cour (cf. 4.16.7.).

SEM 2000: Recommandations

Recommandation no 1: débat d'orientation politique, en janvier, pour déterminer les priorités budgétaires de l'année suivante et leur caractère limitatif;

Recommandation no 2: connaître le coût global en ressources financières, humaines et autres de toute proposition au moment de toute prise de décision politique (lien entre crédits de fonctionnement et crédits opérationnels);

Recommandation no 3: instauration d'un système d'enveloppes globales aux DG qui comportent le plus grand nombre possible de catégories de dépenses administratives;

Recommandation no 4: évaluation systématique pour tout programme ou toute action communautaire; les DG XIX et XX renforcent leurs travaux respectifs en matière d'amélioration coût-efficacité et de techniques d'évaluation;

Recommandation no 5: rationalisation des contrôles ex ante en ayant recours à des techniques de contrôle basées sur les méthodes et outils tels que l'échantillonnage statistique et les audits de systèmes et de la qualité de gestion financière des services;

Recommandation no 6: la DG XX approfondira et élargira la fonction d'audit interne (audits de systèmes, gestion, performances des services et comptabilité) selon un programme annuel arrêté par la Commission;

Recommandation no 7: dès la conception d'une réglementation et jusqu'à la phase finale de son adoption, les services veillent à ce qu'elle soit claire, contrôlable et protégée contre les tentatives de fraude;

Recommandation no 8: séparation entre, d'une part, le volet conception/gestion/relations et, d'autre part, le volet finances/ressources dans les services et la transformation de ce dernier volet en "contrepoids" au sein de la DG;

Recommandation no 9: gestion intégrée des ressources et création d'un système de gestion des ressources humaines similaire et synchrone à celui qui existe déjà pour les ressources financières;

Recommandation no 10: prise en compte de l'expérience acquise en matière de gestion des ressources comme élément de plus en plus important pour les nominations et promotions. Chaque agent paraphant ou signant un engagement financier fera une déclaration sur l'honneur portant sur la non-existence de conflits d'intérêts avec la partie contractante;

Recommandation no 11: changements réglementaires éventuels (suppression du visa préalable, extension de la notion de "dépenses courantes", ancrage d système d'audit interne dans les textes juridiques, clarification de la responsabilité des ordonnateurs).

N.B. La Commission a différé sa décision sur ce point.

Chapitre 4 - ANNEXE 2

DG XX (CONTRÔLE FINANCIER) : FAITS ET CHIFFRES

(*L'information ci-après est extraite du rapport annuel du contrôleur financier pour 1998 et des orientations pour 1999)*

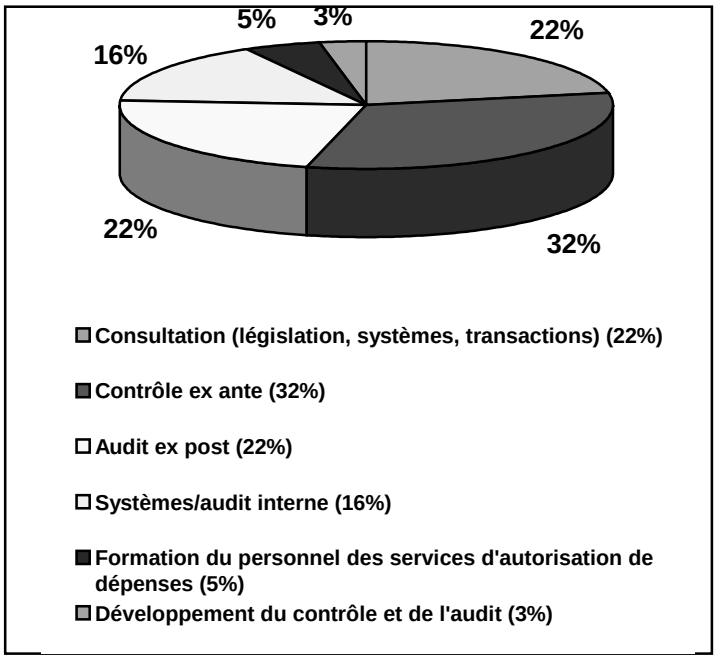
Transactions

Nombre des transactions financières traitées par le service de contrôle *ex ante* de la DG XX :

	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (estimation)
Transactions	275 000	302 000	360 000	461 000	550 000	600 000
Moyenne transactions/jour	6,9	5,9	5,1	4,8	4,4	4,0
Échantillonnage (en %)	60	55	48	40	30	10

Utilisation des ressources

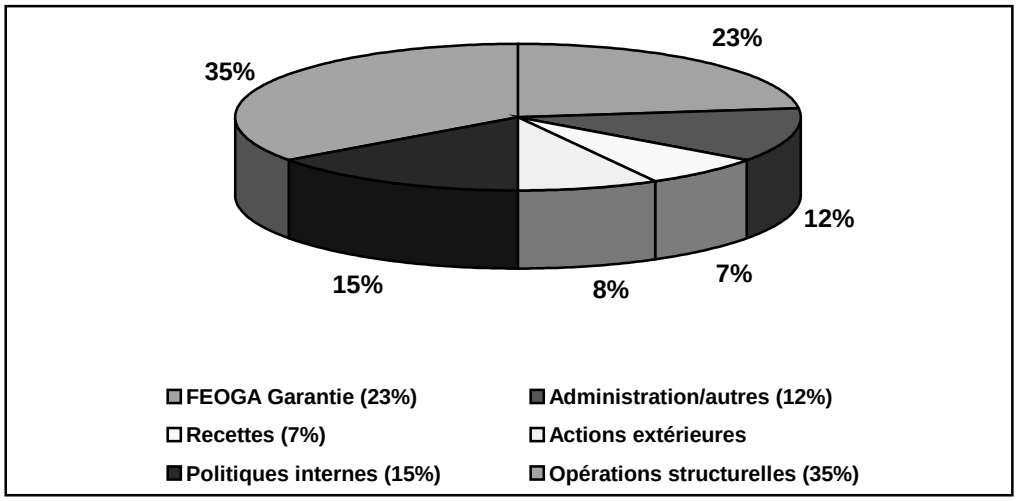
Le diagramme ci-après indique la part des ressources de la DG XX (personnel + temps) consacrée à des activités spécifiques en 1998 :



Activités d'audit

La DG XX a effectué 201 audits ex post en 1998 (contre 152 en 1997), plus 3 enquêtes spéciales (tourisme, bureau de sécurité et Leonardo). 284 audits sont prévus pour 1999.

Le diagramme ci-après indique le taux de couverture des principaux domaines politiques (au regard des catégories des perspectives financières) par les audits ex post :



Personnel

La DG XX a 230 fonctionnaires. Ce chiffre est stable depuis 1995. Leur affectation actuelle est la suivante :

Conseil sur les propositions législatives, les systèmes financiers et les transactions proposées	39 personnes
Contrôle ex ante	57 personnes
Audit	69 personnes
Formation et assistance technique	9 personnes
Développement des instruments de contrôle et d'audit	7 personnes
Administration et autres activités horizontales	49 personnes