

Communication à la Commission sur la mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission (31 octobre 2000)

Légende: Cette communication, transmise à la Commission le 31 octobre 2000, définit les conditions de base pour la mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission, comme le prévoit le Livre blanc sur la réforme de la Commission.

Source: Conditions de mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission - Communication à la Commission du vice-président Kinnock, en accord avec Mme Schreyer, SEC(2000) 1803/3. Bruxelles: 31.10.2000. 16 p. http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/docs/sec_1803_fr.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_a_la_commission_sur_la_mise_en_place_d_une_structure_d_audit_interne_dans_chaque_service_de_la_commission_31_octobre_2000-fr-68614bf5-5068-4c60-9309-b193c215dff.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Conditions de mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission

Communication à la Commission du vice-président Kinnock, en accord avec Mme Schreyer

Introduction

La présente communication définit les conditions de base pour la mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission, comme le prévoit l'action 81 du Livre blanc sur la réforme de la Commission.

L'audit interne est une fonction d'évaluation indépendante au sein d'une organisation: au service de la direction, elle a pour objet de mesurer et d'évaluer l'efficacité du système de contrôle interne. Par conséquent, la structure d'audit interne a pour mission (1) d'aider le directeur général et l'encadrement supérieur de la DG à maîtriser les risques et à vérifier le respect des règles; (2) de fournir un avis indépendant et objectif sur la qualité des systèmes de gestion et de contrôle interne; (3) de formuler des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des opérations et de garantir l'utilisation économe des ressources de la DG (sécurité optimale et optimisation des ressources).¹

Structure d'audit

La structure d'audit interne sera une structure d'audit interne nouvelle créée dans chaque service de la Commission. Elle ne sera pas le prolongement des unités "audit" actuelles des DG, qui étaient chargées d'effectuer des contrôles sur place auprès des bénéficiaires et qui, en tant que telles, sont des unités de contrôle de la gestion et seront donc soumises à l'examen de la nouvelle structure d'audit interne.

Il est à l'évidence nécessaire de donner des orientations sur la mise en place de la structure d'audit interne dans les DG afin de jeter les bases d'une culture d'audit interne au sein de la Commission et de permettre ainsi de progresser rapidement dans la conception et la mise en œuvre des systèmes de contrôle internes propres à chaque service. En particulier, dans le contexte des plans d'action découlant de l'exercice d'auto-évaluation du contrôle interne qui est en cours, la structure d'audit jouera un rôle important dans le suivi et, par ses conseils, dans l'application des plans spécifiques de sa DG qui visent à améliorer la gestion, y compris la gestion financière et les contrôles internes. La mise en place de la structure d'audit interne est, dans le cadre du Livre Blanc, de la responsabilité première du Directeur Général qui tiendra compte de la contribution du SAI. Les rapports d'activité annuelle des DG pour 2000, dont la présentation est prévue pour avril 2001, devront faire ressortir clairement les progrès réalisés dans le processus de réforme.

La Commission s'est déjà engagée à faire en sorte que le nouveau Service d'audit interne (SAI) puisse agir - et agira - conformément aux normes professionnelles internationales d'audit interne². Dans cette perspective, les conditions définies par la présente communication pour les structures d'audit interne, qui reposent sur ces normes, sont essentielles pour la mise en place et le fonctionnement de ces structures.

La présente communication traite dans sa première partie de la nécessité pour chaque DG d'avoir une structure d'audit interne et elle examine la responsabilité des directeurs généraux en matière de contrôle interne (point 1.1.). Elle décrit comment la structure d'audit interne jouera, dans ce contexte, un rôle d'assurance et de conseil auprès du directeur général (point 1.2.). Cette première partie montre aussi comment cette structure d'audit interne peut apporter une valeur ajoutée à sa DG (point 1.3.) et établit une distinction entre ses activités et les autres activités de contrôle de la DG (point 1.4.). La deuxième partie de la communication définit les conditions de mise en place d'une structure d'audit interne (point 2.1.), précise son fonctionnement (point 2.2.) et indique des options possibles pour les services de la Commission de petite taille (point 2.3.). Enfin, la troisième partie présente un certain nombre de mesures d'accompagnement pour renforcer les structures d'audit interne des DG. Les annexes donnent des exemples sur la façon dont les structures d'audit interne peuvent apporter une valeur ajoutée aux activités de leur DG et comment les DG peuvent aborder l'évaluation de leurs besoins initiaux en audit et celle des risques.

La présente communication a essentiellement pour objet la mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service et n'affecte pas les droits et obligations du Service d'audit interne central de la Commission

en relation avec tous les autres services de la Commission, y compris les structures d'audit interne.

1. La nécessité d'une structure d'audit interne

1.1. La responsabilité du directeur général en matière de contrôle interne

Le Livre blanc sur la réforme a posé pour principe que les responsabilités des directeurs généraux couvrent l'ensemble du processus de gestion, y compris toutes les activités de contrôle nécessaires, de la définition des objectifs à la production de résultats. Les directeurs généraux doivent notamment répondre de la légalité, de la régularité et de l'efficacité des décisions financières qui sont prises, une responsabilité qu'ils ne partageront avec le contrôleur financier que temporairement, en attendant que le système de visa préalable ait été décentralisé vers les services opérationnels.

La responsabilité des directeurs généraux en matière de contrôle interne doit se comprendre comme la responsabilité pour *"un processus [...] visant à obtenir l'assurance raisonnable que les objectifs essentiels ci-après sont atteints: fiabilité et intégrité de l'information; respect des politiques, plans, procédures, lois et règlements; préservation des actifs; utilisation économique et efficiente des ressources et réalisation des objectifs et buts fixés pour des opérations ou programmes"* (source: Institut des auditeurs internes).

Les directions générales devront établir des systèmes efficaces de contrôle interne, adaptés aux circonstances, qui satisferont aux normes minimales obligatoires applicables en matière de contrôle interne dans toute la Commission, telles qu'elles ont été définies par le Service financier central de la Commission. Ces systèmes varieront nécessairement selon les DG en raison de leurs activités différentes. Par exemple, une attention particulière devra être accordée aux DG qui ont des responsabilités financières importantes, à la gestion de l'aide extérieure et aux Fonds structurels, ainsi qu'aux questions de contrôle interne propres aux DG qui n'ont pas ou qui ont peu de responsabilités financières comme la DG COMP ou le Service juridique. C'est pourquoi la Commission a décidé dans le Livre blanc sur la réforme de fixer des normes minimales uniformes plutôt que d'imposer un cadre harmonisé à tous les services.

Le passage aux nouveaux systèmes de gestion, de contrôle et d'audit financiers dans les DG devra être réalisé avec soin de manière à assurer la sécurité juridique et financière et éviter toute rupture dans la mise en œuvre des interventions financières. Pendant la période de transition, l'objectif des directeurs généraux doit être de faire en sorte que les systèmes de gestion, de contrôle et d'audit financiers de leur DG soient progressivement renforcés. La décentralisation des activités de contrôle financier en vue de renforcer la gestion, le contrôle et l'audit financiers dans les services opérationnels ira de pair avec le maintien du visa préalable central aussi longtemps que celui-ci sera prescrit par le règlement financier.

1.2. L'assurance donnée au directeur général par la structure d'audit interne

L'action 82 du Livre blanc sur la réforme indique que chaque directeur général est comptable de la gestion saine et efficiente des ressources, de la prise des décisions à la mise en œuvre de contrôles internes garantissant que les objectifs de la DG sont réalisés. L'action 82 établit que chaque directeur général signera une déclaration jointe à son rapport d'activité annuel certifiant que des contrôles internes appropriés ont été mis en place et que, sur la base de l'analyse développée dans le rapport, les ressources ont été utilisées aux fins prévues. En signant le rapport annuel, le directeur général confirme que les informations données sont exactes et complètes, que les ressources ont été utilisées comme prévu et que les procédures de contrôle interne mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, tant financières que non financières.

La création d'une structure d'audit interne aura une importance primordiale dans l'exercice, par les directeurs généraux, de leur pleine responsabilité en matière de contrôle interne.

Le premier objectif des structures d'audit interne sera d'apporter une valeur ajoutée à leur DG en donnant au directeur général l'assurance³ que les contrôles internes exercés sur les activités de la DG, y compris les activités financières et les crédits versés à des bénéficiaires extérieurs, sont efficaces, d'une part, et des

conseils sur la façon d'améliorer ces systèmes, d'autre part. L'action 81 du Livre blanc prévoit que la structure d'audit interne procédera à l'examen de l'utilisation des ressources budgétaires par les DG ainsi que des systèmes, programmes et performances. Par conséquent, elle examinera les systèmes de contrôle interne de la DG et, dans ce contexte et en fonction de ses responsabilités financières, les contrôles de gestion et l'utilisation des fonds versés à des bénéficiaires extérieurs. Une structure d'audit interne indépendante opérant conformément à des normes professionnelles d'audit interne sera dès lors, par les audits auxquels elle procède ainsi que par la valeur ajoutée de ses services de conseil (fonction consultative), une des pierres angulaires du renforcement des systèmes de gestion et de contrôle de sa DG. Il va de soi que tout conseil fourni ne conférera pas à la structure d'audit interne une responsabilité d'exécution et n'exonérera en rien l'encadrement supérieur de ses propres responsabilités.

La structure d'audit interne ira, selon la DG, d'une simple cellule à une véritable unité, suivant l'étendue des responsabilités financières et opérationnelles de la DG considérée, et elle sera directement rattachée au directeur général pour assurer son indépendance et son autorité au sein de la DG.

1.3. La valeur ajoutée apportée à la DG par la structure d'audit interne

La Commission a conçu le SAI et la structure d'audit interne comme des outils destinés à contribuer à la modernisation de l'institution et à améliorer l'efficacité de son fonctionnement, notamment en fournissant les éléments nécessaires pour l'adaptation aux changements continus. La structure d'audit interne ne se ramène donc pas à un seul rôle de contrôle exercé par l'examen du respect des règles, mais doit plutôt être considérée comme un instrument destiné à aider les directeurs généraux et l'encadrement supérieur aussi pour les questions liées à l'économie, à l'efficacité et à l'efficience de leur DG. Outre l'identification des problèmes, la structure d'audit interne proposera des solutions à l'encadrement supérieur de façon à anticiper le plus possible les défis futurs (voir annexe 1 pour les exemples pratiques).

Il importe aussi de rappeler que les rôles, responsabilités et objectifs de l'audit interne et de l'audit externe sont différents. Le rôle essentiel de l'auditeur externe est de fournir un avis indépendant aux intéressés sur les états financiers établis sur une base annuelle. Pour sa part, l'auditeur interne, qui fait partie de l'organisation est confronté au défi d'éclairer sa direction sur des problèmes, de formuler des recommandations pour la mise en œuvre de solutions pratiques et de suivre cette mise en œuvre. Les auditeurs internes n'ont aucun pouvoir de contraindre les audités à suivre leurs recommandations, la seule façon d'atteindre les résultats étant pour les audités de faire confiance aux connaissances et au professionnalisme de l'auditeur et donc à la qualité des recommandations qu'il fera. C'est pourquoi l'aspect comportemental de la formation à l'audit interne revêt une importance particulière. C'est seulement sa compétence, son objectivité et son approche professionnelle qui permettront à un auditeur interne de gagner le respect et la confiance de son directeur général et de l'encadrement supérieur de la DG et de trouver le juste ton à leur égard.

Les structures d'audit interne des DG sont susceptibles d'entrer dans deux catégories: celle des services ayant d'importantes responsabilités financières et celle des services ayant peu ou n'ayant pas de responsabilités financières. Par exemple, les services de cette dernière catégorie pourraient néanmoins avoir à traiter des problèmes substantiels de contrôle interne (par exemple le traitement d'une information extrêmement sensible) et des qualifications en audit interne seraient dès lors également requises. De même, des auditeurs ayant une formation dans le domaine de l'audit externe ou une formation comptable qui travaillent dans d'autres services de la Commission, pourraient nécessiter des qualifications plus particulières dans le domaine de l'audit interne. Il est dès lors important pour tous les auditeurs de recevoir une formation dans ce domaine en 2001 (voir section 6.2). Les auditeurs du SAI et des structures d'audit interne seront encouragés à obtenir une qualification officielle en la matière.

Conformément aux dispositions de l'action 81, le programme de travail annuel de la structure d'audit interne sera élaboré par son responsable et approuvé par le directeur général. Le directeur général peut souhaiter prendre en considération dans le programme annuel des demandes formulées par les unités opérationnelles, mais il devrait garantir l'indépendance de la structure d'audit interne dans ce processus et la possibilité d'exécuter néanmoins le programme fondé sur les risques qui a été proposé. Le Livre blanc prévoit aussi que

Le programme sera communiqué au Service d'audit interne de la Commission afin d'éviter tout double emploi et de garantir l'utilisation optimale des ressources. Enfin, sous la responsabilité générale de la DG BUDG, les unités finances/ressources continueront à préparer et à coordonner les réponses au rapport d'audit de la Cour, tandis que la structure d'audit interne sera chargée des contacts avec la Cour des comptes sur les questions en matière d'audit telles que les programmes de travail et les problèmes de contrôle découlant des rapports de la Cour des comptes. Il est dès lors essentiel que la structure d'audit interne reçoive une copie de tous les rapports de la Cour et de tous les autres textes échangés avec la Cour en relation avec leur DG. Toutefois, les décisions finales quant à la structure organisationnelle et au contenu des activités exercées par la structure d'audit interne doivent relever du directeur général.

1.4. Responsabilité pour les contrôles sur place

L'audit interne doit se situer en dehors de toutes les fonctions essentielles de la DG -gestion, activités financières ou opérationnelles- car pour être efficace, il doit être indépendant des activités qu'il examine. Le directeur général ne doit pas demander à la structure d'audit interne d'effectuer d'importants contrôles réguliers, car tous les contrôles de routine qu'elle effectuerait compromettraient inévitablement l'objectivité de son examen.

Le Livre blanc prévoit qu'à l'avenir la responsabilité des contrôles sur place des bénéficiaires et les examens fondés sur l'étude des systèmes incombera complètement aux DG opérationnelles. Jusqu'ici, le contrôleur financier exerçait un large éventail d'activités autres que l'octroi du visa préalable et l'audit interne, y compris les contrôles sur place des bénéficiaires pour s'assurer du respect des règles ainsi que les contrôles des gestionnaires décentralisés en dehors de la Commission, fondés sur l'étude des systèmes. Ces contrôles et examens fondés sur l'étude des systèmes étaient aussi effectués par des DG opérationnelles dans le cadre des activités de contrôle mises en place par leur direction pour veiller à ce que les objectifs de la DG soient atteints:

(a) conformément aux exigences de la législation sectorielle (dans le domaine des fonds communautaires gérés indirectement tels que l'apurement des comptes à la DG AGRI);

(b) dans le contexte de la clôture d'opérations comptables (dans le domaine de la gestion directe par la Commission avant un paiement final ou un ordre de recouvrement).

Dans le passé, le terme "audit" était utilisé par les DG dans le contexte de tels contrôles sur place. Par exemple, dans le domaine de la gestion directe, ces vérifications étaient généralement liées à des opérations financières et auraient dû à ce titre relever du domaine "contrôle" faisant partie de la structure de gestion opérationnelle des DG. Il va de soi que ces activités de contrôle et leur fonctionnement, comme toute activité opérationnelle, seront soumises à l'examen de la structure d'audit interne qui, par définition, doit être indépendante de l'activité qu'elle examine.

Suivant des informations récentes de la Cour des comptes⁴, aucune des DG examinées n'avait jusqu'ici une véritable structure d'audit interne, c'est-à-dire une activité indépendante et objective donnant l'assurance que les systèmes de contrôle internes propres aux DG fonctionnent bien. En fait, une part considérable des activités des "unités d'audit" existantes consistait à procéder au contrôle du type susmentionné. Toutefois, certaines des unités d'audit "existantes" effectuaient aussi des contrôles de bénéficiaires ou de gestionnaires décentralisés dans les États membres, indépendamment de considérations sur la gestion au jour le jour du projet, et sur la base d'une évaluation des risques, pour examiner les systèmes de contrôle interne des bénéficiaires. Le personnel antérieurement affecté à ce type d'activité possède les qualifications particulières que nécessite une structure d'audit interne et pourraient dès lors faire partie des effectifs initiaux de cette structure.

Étant donné que l'"audit" doit être indépendant de toute activité opérationnelle, il existe une incompatibilité manifeste entre la structure d'audit interne des DG et les contrôles exercés en première ligne sur la gestion

des crédits versés directement au bénéficiaire final ou, dans le cas des crédits gérés indirectement, par l'intermédiaire des États membres. Il en découle que la structure des DG pour les contrôles sur place devraient être organisée au sein des unités opérationnelles et/ou des directions/unités ressources, suivant les circuits financiers adoptés par le directeur général.

Les structures de contrôle arrêtées par les DG seront aussi examinées par leurs structures d'audit respectives, ce qui pourrait comporter la possibilité pour la structure d'audit interne de participer à toute visite effectuée par la structure de contrôle pour vérifier l'efficacité du système de contrôle mis en place et la méthodologie utilisée. La structure d'audit interne peut aussi apporter une valeur ajoutée en fournissant des conseils sur des questions telles que la conception de la méthodologie des contrôles sur place et sur les techniques d'échantillonnage appropriées. À cette fin, la structure de contrôle de la DG devra fournir à la structure d'audit interne des informations régulières sur les résultats de ses travaux.

2. Conditions de mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service

2.1. Conditions de création et de gestion

La condition première pour que la structure d'audit soit efficace est qu'elle ait un statut approprié et une indépendance garantie au sein des directions générales et que son mandat soit le plus large possible. Elle doit donc bénéficier du soutien visible et déclaré au plus haut niveau de la direction générale et de ressources lui permettant d'agir de manière professionnelle et conformément à la norme ci-après de la Commission:

Chaque DG ou service est tenu(e) de se doter d'une structure d'audit interne, qui opère conformément aux normes professionnelles internationales d'audit interne et aux meilleures pratiques dans ce domaine. Ces normes professionnelles exigent que la structure d'audit interne soit indépendante des activités qu'elle examine et n'ait donc aucune responsabilité d'exécution. Chaque DG doit se doter d'une charte de la structure d'audit interne qui sera approuvée et signée par le directeur général. Les principes et objectifs définis dans la charte doivent être clairement compris par tous les niveaux de gestion et de personnel de la DG⁵.

Le projet de charte, qui est annexé au rapport final du groupe de planification et de coordination "audit interne"⁶, pourrait servir de modèle pour la charte des différentes structures d'audit interne. Cette charte couvrira les objectifs stratégiques de la structure d'audit interne telle que sa mission, son indépendance, son champ d'activité, son autorité et ses relations avec d'autres services de contrôle tel que le service d'audit interne central, les procédures principales qu'elle met en œuvre (y compris la planification et les rapports) et les normes professionnelles et éthiques qu'elle applique.

Le directeur général doit prendre en compte les conditions ci-après pour l'établissement et l'exercice de la structure d'audit:

2.1.1. Indépendance

C.1. Le chef de la structure d'audit interne relève du directeur général. Des réunions régulières avec celui-ci contribuent à garantir son indépendance vis-à-vis des unités opérationnelles.

C.2. La structure d'audit interne doit être indépendante des activités qu'elle examine et ne doit donc pas comporter de responsabilités d'exécution. Les avis et recommandations qu'elle émet doivent être objectifs et impartiaux.

2.1.2. Champ d'activité

C.3. Le champ d'activité de la structure d'audit interne couvre toutes les activités de la DG en relation avec la gestion et le contrôle des risques; le suivi des systèmes de contrôle, y compris les contrôles financiers,

opérationnels et de gestion; et l'évaluation de la performance de la DG.

C.4. La structure d'audit interne jouit d'un accès sans restriction aux personnes, systèmes, documents et biens de la DG, lorsqu'elle le juge nécessaire pour le bon exercice de ses responsabilités.

C.5. La structure d'audit interne doit être consultée sur le développement de nouveaux systèmes et les modifications des systèmes existants, tant manuels qu'informatisés, qui pourraient affecter le système de contrôle interne de la DG. Il est souhaitable que l'avis de la structure d'audit interne soit émis à un stade précoce et sur une base permanente lorsque des systèmes importants ou complexes sont concernés et qu'il existe des implications importantes pour le système de contrôle interne.

2.1.3. Gestion, effectifs et formation

C.6. La structure d'audit interne devrait être gérée de manière compétente et exercée conformément aux normes professionnelles internationales et aux meilleures pratiques dans le domaine de l'audit interne. Au regard de ses objectifs, elle devrait être dotée d'effectifs appropriés en nombre, en ancienneté et en expérience. Son personnel interne doit être formé de façon adéquate pour assumer ses responsabilités.

2.1.4. Rapports et suivi

C.7. Les constatations et recommandations de la structure d'audit interne doivent être transmis rapidement à l'auditée et être discutées dans le cadre d'une procédure contradictoire avant l'établissement du rapport final. Ce processus ne devrait pas durer plus d'un mois. Les recommandations acceptées doivent être suivies de façon à s'assurer que des mesures appropriées ont été prises.

C.8. Lorsque des constatations ou recommandations importantes n'ont pas été acceptées ou que la mise en œuvre de recommandations n'est pas jugée satisfaisante, le chef de la structure d'audit interne soumet la question à l'attention du directeur général afin de faire reconnaître et accepter les risques découlant d'une inaction. Toutefois, c'est au directeur général qu'il appartient en dernier ressort d'accepter ou non et de mettre en œuvre ou non les constatations et recommandations de l'audit.

2.1.5. Évaluation indépendante

C.9. Le directeur général doit mesurer et évaluer au moins tous les trois ans les résultats de la structure d'audit interne et prendre les mesures correctrices si nécessaire. Le service d'audit interne de la Commission examinera aussi les résultats de chaque structure d'audit interne.

Comme le processus formel de détermination des besoins en audit initiaux d'une DG et de l'évaluation des risques de ses systèmes pourrait, dans nombre de cas, nécessiter plusieurs mois, le directeur général s'efforcera de mettre en place une structure d'audit interne sans délai et avant même les résultats de la détermination officielle des besoins en audit, étant donné la nécessité de signer la déclaration annuelle sur les contrôles internes de la DG prévue pour le début de l'année 2001. Conformément aux dispositions de l'action 81, les DG devront avoir créé leur structure d'audit avant la fin de l'année. Comme le prévoit l'Action 87, le SAI examinera les progrès réalisés par les services de la Commission dans le processus de changement et les Directions générales auront, dans le cadre de cet examen, la possibilité d'obtenir du SAI des conseils sur la mise en place de leurs structures d'audit interne.

2.2. Fonctionnement de la structure d'audit interne

Le champ d'application probable du programme de travail annuel de la structure d'audit interne ne dépendra pas uniquement de la taille du budget géré par la DG. La notion de contrôle interne dépasse le cadre des questions relatives au contrôle financier car les contrôles internes devraient englober toutes les procédures

prises en place par la direction en vue d'atteindre les objectifs de la DG. Par conséquent, la structure d'audit interne devra déterminer les besoins en audit de la DG en identifiant tous les systèmes et les risques qui leur sont propres (voir annexe 2).

Le directeur général devra prendre une décision pragmatique sur la dotation initiale en effectifs de la structure d'audit interne, en prenant en considération les responsabilités opérationnelles et financières de la DG, en termes de diversité et de complexité, ainsi que l'adéquation des systèmes de contrôle existants telle qu'elle résulte des conclusions de l'exercice d'auto-évaluation des systèmes de contrôle interne. Enfin, le niveau d'assurance que la structure d'audit interne sera en mesure d'apporter au directeur général dépendra - hormis les besoins en audit réels de la DG - de ses compétences professionnelles, de ses qualifications, de son expérience et de son organisation. Afin d'atteindre une masse critique, chaque structure d'audit interne devrait compter au moins deux auditeurs qualifiés ou expérimentés, dont l'un devrait disposer d'une expérience en matière d'audit interne.

À la suite de cette évaluation initiale des audits nécessaires, un programme de travail annuel sera présenté par le chef de la structure d'audit interne au directeur général pour approbation et signature. Les services concernés seront normalement informés au préalable de toute opération d'audit. Une fois l'audit effectué, le chef de la structure d'audit interne transmettra un projet de rapport au service audité qui aura l'occasion de formuler des observations sur les conclusions et les recommandations contenues dans ce projet; le chef de la structure d'audit interne communiquera au service audité et au directeur général le rapport final qui tiendra compte de ces observations. Le rapport devrait être finalisé au plus tard un mois après la communication du projet de rapport au service audité. Les observations du service audité qui n'ont pas été acceptées par le chef de la structure d'audit interne dans la version finale du rapport devront être jointes en annexe.

En fournissant une assurance globale au Collège sur les contrôles internes de l'institution, le Service d'audit interne de la Commission dépendra également des travaux réalisés par les structures d'audit. Afin de pouvoir se fonder pleinement sur leurs travaux, le SAI devra évaluer périodiquement la qualité et le professionnalisme de ces structures. Cette tâche sera facilitée par un échange régulier d'informations sur leurs programmes de travail (leur champ d'application) et sur les progrès réalisés dans leur mise en œuvre (rapports périodiques d'activité). Les structures d'audit devront communiquer au SAI leur programme de travail annuel, ainsi que leurs rapports d'activité trimestriels dans un format qui sera défini par le SAI avant la fin de l'année 2000.

Le SAI s'inspirera également des travaux des structures d'audit pour établir son propre programme de travail. Cette communication des programmes de travail permettra au SAI d'assurer la coordination et par-là même l'optimisation des ressources en matière d'audit.

2.3. Options pour la mise en place des structures d'audit

L'action 81 du Livre blanc précise que chaque DG créera une structure d'audit interne et que cette fonction dépendra de l'étendue des responsabilités financières et opérationnelles de la DG et du risque qu'elles comportent. Par conséquent, la majorité des DG disposeront d'une structure d'audit interne propre. Les directeurs généraux souhaiteront éventuellement déterminer s'il y a lieu de renforcer une équipe interne en faisant appel à des services extérieurs, tels que ceux de contractants et d'experts nationaux, et notamment aux compétences spécialisées d'auditeurs informatiques. Les services d'un organisme extérieur pourraient être également sollicités pour les contrôles sur place des bénéficiaires, ce qui permettrait de libérer du personnel de contrôle des unités opérationnelles et/ou financières, lequel pourrait alors être transféré afin d'apporter, si possible, des ressources plus spécialisées à la structure d'audit interne.

Cependant, pour les services dont les responsabilités financières et opérationnelles sont limitées, le coût d'une structure d'audit interne propre fonctionnant efficacement et durablement pourrait être considéré comme prohibitif. Il est recommandé aux services qui estiment se trouver dans cette situation d'effectuer une analyse coûts-avantages dans le cadre de l'évaluation de leurs besoins en audit. Les directeurs généraux feront éventuellement appel à une assistance extérieure spécialisée pour l'évaluation de leurs besoins en audit et la réalisation de cette analyse coûts-avantages. On considère globalement qu'une structure d'audit

interne propre qui serait dotée de moins de deux auditeurs ne pourrait pas être totalement efficace ou viable. C'est uniquement pour les services dont les besoins en audit nécessitent un nombre restreint d'auditeurs que les directeurs généraux devraient envisager les solutions de rechange suivantes en vue de l'établissement d'une structure d'audit interne:

O.1. les ressources d'audit et d'évaluation sont réunies au sein d'une structure commune d'audit et d'évaluation en vue d'améliorer l'efficacité opérationnelle. Dans ce cas particulier, le directeur général devra faire preuve de prudence en définissant ces deux fonctions afin d'éviter un conflit d'intérêt;

O.2. la structure d'audit interne d'une DG de taille plus importante, appartenant éventuellement à la même famille de DG, fournit un service d'audit;

O.3. différents services mettent en commun les ressources disponibles et se regroupent afin de créer ensemble une structure d'audit interne destinée à fournir des services à tous les membres du groupe. Un comité, comprenant un représentant de chaque membre du groupe, pourrait être mis sur pied pour contrôler la structure d'audit interne et veiller à un traitement équitable dans l'utilisation des ressources. Les DG qui sont fortement interdépendantes, comme celles de la famille RELEX, devraient éventuellement examiner la possibilité de mettre en commun leurs ressources d'audit;

O.4. la structure d'audit interne s'adresse à un organisme extérieur pour certains services, en fonction des besoins. Dans ce cas, les directeurs généraux doivent tenir compte de facteurs tels que la sensibilité et la confidentialité des travaux des DG concernées.

La décision finale quant à la création de la structure d'audit interne appartient au directeur général.

3. Mesures d'accompagnement pour le renforcement des structures d'audit interne

Comme l'a confirmé la communication sur la réforme de la gestion et du contrôle financiers du 11 avril 2000, le nouveau Service d'audit interne de la Commission communiquera à l'avenir des orientations générales aux structures d'audit interne des DG (notamment sur les méthodes de travail) et, pour ce qui est de la fixation des normes applicables aux contrôles internes opérés dans les DG, le Service financier central sera assisté du Service d'audit interne en ce qui concerne la définition des rôles et des responsabilités des structures d'audit interne.

La communication a également souligné la nécessité d'une formation ciblée pour tous les acteurs impliqués dans la gestion, le contrôle et l'audit financiers. Elle a précisé que les structures d'audit interne pourraient progressivement utiliser les mêmes sources d'informations financières et les mêmes outils informatiques que le Service d'audit interne. Par conséquent, les mesures suivantes seront adoptées pour accompagner l'établissement des structures d'audit interne:

3.1. Création d'un réseau d'auditeurs de la Commission

Un réseau composé des chefs des structures d'audit interne et du chef du SAI, appelé AUDITNET, sera créé afin d'échanger les meilleures pratiques et de débattre de questions d'intérêt mutuel dans des domaines tels que les méthodologies, les besoins en formation spécifique, le recrutement, et notamment la définition de profils de compétences, les logiciels d'audit et l'utilisation d'outils d'audit informatique spécifiques, la coordination entre les structures d'audit interne, ainsi que de questions générales concernant l'audit et la Commission. Dans le cadre d'AUDITNET, des réunions ouvertes à tous les auditeurs devraient avoir lieu régulièrement afin d'examiner des questions d'ordre technique.

Le SAI devrait jouer un rôle prépondérant dans le fonctionnement de ce réseau à haut niveau en assurant la

gestion de son secrétariat. Cependant, la présidence des différents forums devrait être assurée par les structures d'audit interne des DG.

3.2. Formation professionnelle des auditeurs

La formation et le développement constituent un élément clé pour parvenir et se maintenir à des niveaux professionnels élevés, et le chef de chaque structure d'audit interne devra veiller à ce que le personnel reçoive une formation appropriée et l'expérience pratique nécessaire afin qu'il s'acquitte de ses tâches efficacement. La formation et le développement doivent s'inscrire dans un processus continu et couvrir une vaste gamme de besoins. Il conviendra de tenir des dossiers sur les différents plans de formation individuelle ainsi que sur les résultats obtenus. Une attestation concernant les résultats de la formation devrait être produite, le cas échéant. Le chef de la structure d'audit interne devra revoir régulièrement les besoins de formation et coordonner les actions de formation avec les autres structures d'audit interne et le SAI.

À titre prioritaire dans le contexte actuel de la réforme, le nouvel AUDITNET aidera le SAI à évaluer les besoins en formation des auditeurs au sein des structures d'audit interne et du SAI et à établir un plan d'action en conséquence. La DG ADMIN assistera le SAI en matière de coordination et de formation. Il est probable que les besoins en formation ne pourront être totalement satisfaits au niveau interne et que les ressources nécessaires devront être dégagées pour recourir à des services spécialisés extérieurs.

3.3. Recrutement d'auditeurs qualifiés

En dépit des projets visant à accroître la formation, il est peu probable que les structures d'audit interne et le SAI disposeront d'un nombre suffisant d'auditeurs compétents et expérimentés dans un proche avenir qui leur permettraient d'atteindre des résultats de grande qualité. Les structures d'audit interne devront donc avoir déterminé leurs besoins précis en effectifs au plus tard à la fin du mois de novembre 2000, de sorte que des concours extérieurs A6/A7 et A4/A5 visant au recrutement de personnel qualifié en matière d'audit puissent être organisés par la DG ADMIN dès le début de l'année 2001. Pour faciliter la mise en place des structures d'audit interne, avant que des concours externes ne puissent être organisés, les DGs pourront recruter des Agents temporaires, avec les compétences et l'expérience nécessaires, sur la base de contrats « article 2.b»

(voir Régime Applicable aux Autres Agents).

3.4. Établissement d'indicateurs de performance et d'orientations sur les méthodes de travail

Avant la fin 2000, le SAI communiquera aux structures d'audit interne des orientations de base sur les méthodes de travail (notamment en matière d'évaluation des risques, de planification et de compte rendu).

En mars 2001, le SAI communiquera aux structures d'audit interne toute une série de critères de qualité généraux, ainsi que des critères et des indicateurs plus spécifiques pour l'évaluation de la performance des structures d'audit interne. Les directeurs généraux pourront ainsi mesurer la performance de leurs structures d'audit interne respectives et prendre les mesures correctrices nécessaires.

3.5. Logiciels d'audit

L'efficacité de la gestion de l'audit, ainsi que la qualité et la productivité de l'audit peuvent être améliorées par l'utilisation de logiciels d'application spécialisés. Les applications typiques couvrent des domaines tels que l'enregistrement du temps, le contrôle budgétaire, l'automatisation de l'évaluation des besoins en audit, les plans stratégiques et à court terme, ainsi que l'enregistrement des résultats de l'audit. La documentation standard encourage à se conformer aux méthodes d'audit et facilite l'examen; des graphiques peuvent améliorer la présentation des rapports; les outils spécifiques d'audit assisté par ordinateur peuvent comporter des applications telles que l'évaluation des risques et l'analyse des données.

La standardisation progressive des logiciels d'audit modernes permettra de partager les informations pertinentes entre les différentes structures d'audit interne et entre les structures d'audit interne et le Service

d'audit interne, d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du processus de planification et de garantir une utilisation optimale des ressources nécessaires.   titre prioritaire, AUDITNET assistera le SAI dans l'établissement d'une évaluation des besoins en logiciels d'audit au sein de la Commission.

3.6. Accès aux systèmes d'information de la Commission

Compte tenu de l'importance croissante de l'audit des procédures et des systèmes transversaux (visant notamment les risques au sein de mêmes familles de DG), les structures d'audit interne bénéficieront d s avril 2001 d'un accès aux systèmes d'information de la Commission, notamment d'un meilleur accès à SINCOM,   R3, au système d'alerte rapide, aux entrepôts de données, à SYSPER, etc. Le SAI rendra compte des progrès réalisés dans son rapport annuel sur l'audit interne.

4. Mesures à prendre

Il est proposé que la Commission:

(1) approuve les conditions de mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission telles que définies dans la présente communication (C.1.-C.9.) et

(2) approuve les mesures d'accompagnement proposées dans la présente communication.

ANNEXE 1

Exemples de valeur ajoutée qu'une structure d'audit interne peut apporter à la gestion d'une DG

1. Si le directeur général décide que tous les paiements doivent être traités par la DG en x jours ouvrables, ce n'est pas à la structure d'audit interne qu'il incombe de veiller à ce que les unités opérationnelles se conforment à cette règle (il s'agirait d'une tâche de *contrôle*). La structure d'audit interne devrait plutôt examiner le fonctionnement du système de contrôle que le directeur général a mis en place pour vérifier régulièrement si les paiements sont effectués dans le délai fixé. Il s'agirait par exemple de procéder à l'audit (1) du règlement des factures par les unités opérationnelles, (2) des contrôles portant sur la réception des factures par la DG et sur les autorisations de paiement dans le système SINCOM, et (3) du système de suivi des factures non payées mis en œuvre par la DG.

2. On entend par audit fondé sur l'étude des systèmes l'analyse structur e et l'évaluation des contrôles internes des activités d'une organisation en relation avec ses objectifs. Si, par exemple, une DG a l'intention d'acquérir un scanner électronique pour ses archives, la direction peut utilement solliciter l'avis de la structure d'audit interne sur les nouveaux systèmes d'archivage plutôt que sur l'achat du scanner uniquement. Dans le cadre d'une approche fondée sur l'étude des systèmes, la structure d'audit interne devrait également donner son avis sur les risques et les coûts afférents, ainsi que sur les mécanismes de contrôle nécessaires afin d'assurer un fonctionnement efficace. Cependant, la structure d'audit interne ne peut remettre en question la décision des cadres quant à l'achat du scanner, ni être impliquée dans son acquisition effective.

3. Si aucun système de contrôle ne s'applique à un processus de gestion donné, la direction de la DG souhaitera éventuellement connaître l'avis de la structure d'audit interne sur l'efficacité des contrôles proposés, ainsi que sur leur efficacité en termes de ressources humaines. Toute recommandation émanant de la structure d'audit interne, qu'elle découle d'un audit ou qu'elle soit un avis pur et simple, doit être mise en œuvre, en cas d'acceptation, par la direction exécutive (et non par la structure d'audit elle-même).

4. Les structures d'audit interne n'apporteront pas de valeur ajoutée à la DG si elles sont utilisées comme un substitut des contrôles sur place, notamment dans le contexte des opérations d'apurement des comptes, compte tenu de l'incompatibilité avec l'indépendance des structures d'audit interne. Cette procédure ne devrait être utilisée que dans des circonstances exceptionnelles et avec l'accord du directeur général, dans le cadre d'une enquête spéciale.

ANNEXE 2

Évaluation des besoins en audit et des risques

Le travail d'une structure d'audit interne doit être planifié et la présente annexe fournit quelques brèves orientations sur l'évaluation des besoins en audit et des risques, qui constitue une partie essentielle du processus de planification.

1. Évaluation des besoins en audit

L'évaluation des besoins comporte habituellement:

(a) l'identification de tous les domaines couverts par les opérations de la DG par système et par sous-système (sur la base d'entretiens avec le personnel d'encadrement à différents niveaux; des connaissances et de l'expérience antérieure de la DG en matière d'audit interne; de l'organigramme et du *guide des services*; des informations communiquées par la direction avec une ventilation des buts, objectifs et cibles; de l'examen de l'établissement du budget et d'autres informations financières);

(b) la détermination des moyens par lesquels les systèmes seront regroupés aux fins de l'audit (par direction/unité/secteur, systèmes horizontaux, systèmes financiers, systèmes opérationnels, systèmes de contrôle etc.).

L'évaluation des besoins en audit devrait être mise à jour en permanence afin de montrer les changements intervenus dans la DG et revue intégralement au moins tous les cinq ans.

2. Évaluation des risques

Les risques sont les événements ou les circonstances qui affectent la capacité de la DG de réaliser ses objectifs. L'évaluation des risques doit viser tous les systèmes susceptibles d'être audités et doit prendre en compte séparément:

(a) les facteurs financiers (nombre et valeur des opérations; valeur des dépenses ventilées par catégories telles que missions/salaires/paiements; valeur des revenus, le cas échéant);

(b) les caractéristiques des systèmes (par exemple complexité des opérations/programmes et compétences requises; facteurs organisationnels tels que les effectifs, la rotation du personnel, le rapport cadres/personnel non dirigeant; effets des changements sur la stabilité des systèmes; sensibilité des systèmes aux pressions extérieures, complexité des systèmes informatiques et exigences de la législation);

(c) l'effet de systèmes sur d'autres systèmes;

(d) la gestion et le contrôle (notamment les facteurs affectant le moral du personnel comme le rythme de rotation des effectifs; la qualité du contrôle interne dans le système telle qu'elle est illustrée par les résultats de l'exercice d'auto-évaluation et l'étendue du contrôle interne et degré de contrôle exercé sur le système par d'autres systèmes).

L'évaluation qui en résulte peut être chiffrée au moyen de facteurs de pondération et par l'attribution de points pour chaque élément. Cependant, on regroupe habituellement les risques obtenus en catégories de

risque élevé, moyen et faible aux fins de l'évaluation des besoins d'audit.

3. Processus de planification

Le processus de planification globale comporte les étapes suivantes:

- (1) identification de tous les systèmes susceptibles d'être audités;
- (2) réalisation d'une évaluation des risques pour ces systèmes;
- (3) préparation d'un plan global à partir de l'évaluation des besoins en audit afin de couvrir ces risques sur une période donnée (trois à cinq ans);
- (4) identification des domaines/risques à couvrir dans le premier programme annuel;
- (5) estimation des ressources d'audit nécessaires pour répondre aux besoins;
- (6) présentation des plans au directeur général pour approbation et signature;
- (7) transmission d'un exemplaire des plans au Service d'audit interne de la Commission.

¹ Suivant la définition donnée par l'Institut des auditeurs internes (IAA) "L'audit interne est une activité indépendante et objective d'assurance et de conseil dont la raison d'être est d'apporter une valeur ajoutée et d'améliorer le fonctionnement d'une organisation. Elle aide l'organisation à atteindre ses objectifs par une approche systématique et disciplinée de l'évaluation et de l'amélioration des procédures de gestion des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise". "L'indépendance permet aux auditeurs internes d'effectuer leurs travaux librement et objectivement. Elle suppose que les auditeurs internes n'aient aucun lien avec l'activité qu'ils examinent". "L'objectivité est une attitude mentale indépendante qui exige des auditeurs internes qu'ils exécutent leurs audits de façon à être honnêtement et sincèrement convaincus des résultats de leurs travaux et qu'ils ne fassent aucun compromis important sur la qualité. L'objectivité implique que les auditeurs internes ne subordonnent pas leur jugement sur des questions d'audit à celui de tiers" .

² Cf. Communication de la Commission SEC (2000) 560 du 11 avril 2000: "La réforme de la gestion et du contrôle financiers à la Commission", section 3.2, sur le rôle et la mission du SAI.

³ Par "assurance", il faut entendre l'avis professionnel exprimé par le chef de la structure d'audit interne, à ne pas confondre avec la déclaration d'assurance (DAS) de la Cour des comptes européenne.

⁴ Lettre du président de la Cour des comptes des Communautés européennes du 17 février 2000 sur les activités d'audit de la Commission et d'autres organes travaillant pour son compte.

⁵ Normes de la Commission pour la structure d'audit, découlant du Livre blanc sur la réforme (action 81) et de la communication "Réforme de la gestion et du contrôle financiers" du 11 avril 2000.

⁶ Un projet de charte d'audit interne, qui a été établi par le groupe de planification et de coordination "audit interne" et figure en annexe à son rapport final, pourrait servir de référence aux chefs des structures d'audit pour l'établissement de leur propre charte. (<http://www.cc.cec/home/admref/en/pcg/ias.pdf>) .