

# Rapport d'activités

**Exercice 2013 – 2014**

**Juillet 2014**

## Contenu

Préface du Président .....	2
1. La maîtrise des activités dans les administrations fédérales .....	4
1.1. Développer une culture de contrôle interne .....	4
1.2. Evaluer le contrôle interne .....	5
1.3. Vers un « benchmark » du contrôle interne .....	6
2. Organiser l'Audit interne .....	7
2.1. Vers un audit interne professionnel et indépendant .....	7
2.2. Cultiver les compétences existantes .....	8
2.3. Aider les auditeurs .....	9
3. Audit externe .....	10
4. Activités académiques .....	11
5. Administration .....	13
5.1. Composition du Comité d'audit de l'Administration fédérale .....	13
5.2. Le secrétariat .....	14
5.3. Champ d'application .....	15
5.4. Communication avec l'extérieur .....	16
ANNEXE .....	17
Historique du dossier « organisation des activités d'audit interne » .....	17

## Préface du Président

*Influencé par le rythme du fonctionnement des institutions, on ne peut s'empêcher, en ce mois de juillet 2014, de porter un regard sur l'ensemble de la législature qui s'est terminée avec les élections du 25 mai, d'autant plus que c'est à la veille des élections précédentes, que le Comité d'audit de l'Administration fédérale a été mis en place en exécution de l'AR du 17 août 2007 portant création du Comité.*

*Qu'hommage soit d'abord rendu à mon prédécesseur, Michel De Samblanx. Sous sa présidence, le Comité est rapidement devenu un acteur de la promotion de la bonne gouvernance dans l'administration fédérale. Derrière lui, c'est l'action des collègues du Comité et l'appui professionnel du secrétariat qu'il convient de saluer.*

*Le Comité a, en effet, donné une impulsion neuve au développement du contrôle interne dans les administrations fédérales. Les rapports annuels des dirigeants démontrent dans l'ensemble, une meilleure prise de conscience de l'importance d'un dispositif qui permet de tenir le cap, et du rôle du dirigeant dans la mise en œuvre et le suivi de ce dispositif.*

*S'il n'est pas complet, parce qu'il y manque le chaînon de l'audit interne, et que l'on aurait tendance à ne retenir que ce dernier aspect, ce dispositif de contrôle interne a connu une évolution remarquable dans beaucoup de Services publics fédéraux. Mais il est vrai que l'exécution complète de l'AR relatif à l'organisation des activités d'audit interne n'a pas pu se faire de façon satisfaisante. Le Comité n'a cependant pas ménagé ses efforts pour y arriver. Après avoir effectué la partie de la procédure qui lui revenait, c'est-à-dire réunir les avis des fonctionnaires dirigeants, leur premier rapport sur l'état de leur contrôle interne et l'avis de l'inspection des Finances sur leur proposition, le Comité a lui-même fait une recommandation d'un service d'audit interne partagé par tous les Services publics. Il était convaincu que cette organisation centrale était la moins coûteuse car elle permet de bénéficier d'économies d'échelle, et représentait la meilleure garantie d'indépendance des auditeurs, par rapport à une formule où ces auditeurs sont trop proches du dirigeant pour ne pas être sous l'influence de leur autorité. Par la suite, devant les difficultés posées par cette*

*recommandation ,il soulignait qu'il n'était, en la matière, qu'une instance d'avis. C'est alors qu'il est apparu que le statut et la procédure de désignation des responsables de services d'audit tels que fixés par l'AR du 17 août 2007, étaient considérés comme des obstacles à la poursuite du processus.*

*La démission du président du Comité d'audit, à la fin de l'année 2013, a créé un sursaut. Au sein du collège des présidents, une meilleure compréhension de l'intérêt pour un dirigeant, d'être assisté d'un service d'audit qui l'éclaire sur le degré de maîtrise des opérations dont il est le responsable ultime au niveau administratif, semble se faire jour. A l'heure de ce rapport, un vent souffle en faveur d'un développement des activités d'audit interne qui répondent aux prescrits de l'AR et aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.*

*Le Comité d'audit a pour mission d'assister le gouvernement dans sa tâche de direction des administrations pour que celles-ci agissent avec toute l'efficacité que le citoyen attend d'elles. Dans cet esprit, il espère que le gouvernement prendra à cœur d'organiser l'audit interne, d'approuver la charte du Comité et d'organiser une procédure qui lui permet de communiquer sagement avec le Comité pour l'accomplissement du rôle d'alerte de celui-ci chaque fois qu'il estime que des risques majeurs ne sont pas suffisamment maîtrisés.*

Bruxelles, ce 18 juillet 2014

Philippe Decre

Président du Comité d'audit de l'Administration fédérale

## 1. La maîtrise des activités dans les administrations fédérales

- *Les résultats ne peuvent être laissés au hasard.*
- *Le cap doit être maintenu sur les objectifs.*
- *Le meilleur emploi des crédits budgétaires pour l'accomplissement des missions de service public doit se réaliser dans le respect des règles générales qui encadrent le fonctionnement des organisations et la protection du patrimoine.*
- *Des informations fiables et valides sont la base d'un processus décisionnel efficace et de relations de confiance entre parties prenantes.*

### 1.1. Développer une culture de contrôle interne

Après avoir transmis ses rapports d'évaluation sur la qualité du contrôle interne dans les différents Services publics fédéraux aux membres du gouvernement et aux fonctionnaires dirigeants, en juillet 2013, le Comité d'audit a mené une double action de support aux messages qu'il voulait transmettre à travers ces rapports. Ceux-ci, sur la base de l'examen des rapports annuels sur le contrôle interne que les Dirigeants adressent au COMITÉ pour le 15 février, et ce en vertu de l'article 7 de l'AR du 17 août 2007 relatif au contrôle interne, prennent acte des résultats atteints et font des recommandations pour améliorer les dispositifs de contrôle interne.

En premier lieu, le Comité a organisé des rencontres bilatérales avec les fonctionnaires dirigeants qui le souhaitaient. Ces échanges de vues ont permis de préciser les attentes mutuelles et de démontrer qu'un dispositif de contrôle interne est un outil de gestion qui répond parfaitement au rôle d'un président de Comité de direction dégagé de responsabilités opérationnelles directes, mais qui doit répondre, de façon ultime, du bon fonctionnement de son Service devant le ministre dont il relève. Un message important est de montrer que le contrôle interne est d'abord une manière d'être, un état d'esprit attentif aux risques, soucieux de prendre les mesures qui s'imposent sans attendre d'en recevoir l'instruction, donnant au mot « interne » tout son sens. Dans un tel climat, on alerte sans crainte, les autorités compétentes sur les incidents auxquels on ne peut répondre soi-même. Au sommet, le Comité a aussi pour mission d'alerter le gouvernement sur les risques, menaces, dangers que les dirigeants lui communiquent. Le rapport demandé cesse alors d'être une tâche administrative pour devenir un exercice de management.

En second lieu, sur un même registre, le Comité a rencontré le réseau des animateurs qui assistent leur dirigeant pour développer le contrôle interne. Ce réseau est géré par le service « Management Support » du SPF Budget et Contrôle de la gestion. Ces rencontres permettent d'éclairer les attentes du Comité lesquelles ne sont pas différentes de celles que doit avoir un dirigeant vis-à-vis de ses chefs d'administration.

Les rapports introduits ce 15 février 2014 et sur la base desquels le Comité rédige ses propres commentaires pour le gouvernement et pour chacun des membres de celui-ci, manifestent dans le chef de plusieurs Services publics une évolution heureuse d'appropriation du contrôle interne par les dirigeants. Il est aussi remarquable que l'exercice favorise une prise de décision plus collective au sein des Services publics car une bonne maîtrise des opérations ne peut négliger les interdépendances entre les activités des uns et des autres.

## **1.2. Evaluer le contrôle interne**

Le rapportage sur l'état de fonctionnement du contrôle interne s'est répété durant l'exercice sous-revue. Les dirigeants ont introduit leur rapport auprès du Comité pour le 15 février (quelques-uns avec retard). Sur cette base, le Comité a rédigé des rapports par Service public qui relève de son champ de compétence, ainsi qu'un rapport global. Ces rapports sont adressés au gouvernement, à chaque membre de celui-ci et aux fonctionnaires dirigeants.

Il en ressort une plus grande appropriation du contrôle interne par les dirigeants et les Comités de direction. Les interdépendances entre administrations sont ainsi mieux prises en compte. Les réflexions stratégiques permettent de mettre en évidence les menaces et les faiblesses qui méritent l'attention si on veut maintenir un bon déroulement des activités.

La politique d'intégrité fait l'objet de politiques spécifiques. L'action du service d'éthique du SPF Budget et Contrôle de la gestion y contribue certainement. Certaines pratiques du contrôle de gestion se répandent sous la forme de tableaux de bord et de service P.M.O. (Program Management Office)

La fixation d'objectifs spécifiques et mesurables dont on doit constater la réalisation ou non à une échéance déterminée reste un obstacle majeur. On peut y voir une crainte d'un engagement dont on devra rendre compte. C'est cependant la base d'une culture de la performance et ce qui donne tout son sens au contrôle interne. Il n'y a pas de risques sans objectif et c'est bien la préoccupation de savoir si on atteindra ses objectifs qui stimule l'appétit pour le contrôle interne.

Dans ce contexte, le contrôle interne tel qu'il ressort de certains rapports soumis, a tendance à se cantonner :

- au souci de la bonne fin de projets (output du projet) qui visent à assurer un meilleur fonctionnement interne (objectif de gestion) sans référence aux conséquences positives que devraient avoir de tels projets sur les opérations (outcome du projet).

- à une amélioration de l'environnement de contrôle, c'est-à-dire des pratiques de gestion, dont les effets sont diffus dans l'ensemble de l'organisation.
- à avancer des listes de mesures de maîtrise aussi longues que possible dans le seul souci de se dédouaner vis-à-vis des autorités qui exigent un tel rapport, sans que l'on ait procédé à des analyses coûts – bénéfiques de ces mesures compte tenu d'une analyse des risques et de l'impact de ces mesures sur les degrés de risques.

La démarche structurée selon le référentiel COSO fait encore largement défaut. La description des processus qui donne la visibilité sur les risques qui peuvent en enrayer le bon déroulement, est aussi un outil de gestion en matière d'ordonnement des activités qui permet une allocation efficiente des ressources, en évitant les « temps morts » dans leur usage. Cette étape fait encore défaut et devra connaître un processus de maturation

### **1.3. Vers un « benchmark » du contrôle interne**

Le Comité a lancé le projet d'une mesure de la qualité des dispositifs de contrôle interne. Il propose, comme outil de mesure, une matrice de maturité du contrôle interne. Celle-ci consiste à apprécier, au regard de chaque étape du développement du contrôle interne selon le référentiel COSO/INTOSAI, la capacité du Service à répondre aux exigences de ces étapes par l'emploi de techniques et méthodes appropriées. La maturité s'apprécie par le degré de sophistication des outils, par la prise en compte des interdépendances dans le cadre d'une approche systémique, par la généralisation du champ d'application, par la qualité de la documentation qui professionnalise les démarches.

Le Comité a invité les responsables des services d'audit interne à se pencher sur un questionnaire qui permet de cerner la réalité pour la comparer aux phrases de référence qui décrivent des comportements-types dans la pratique du contrôle interne. Il faut comprendre que cet exercice a moins pour objectif de comparer les Services entre eux (synchronique), que de permettre à une direction, d'apprécier la progression de son dispositif de contrôle interne au fil du temps (diachronique). C'est aussi une façon de maintenir le processus du contrôle interne à l'agenda des Comités de direction.

## 2. Organiser l'Audit interne

*« Le commencement du bien vivre, c'est de bien écouter »*

*Plutarque*

### 2.1. Vers un audit interne professionnel et indépendant

L'exercice sous-revue a été marqué par un regain d'activités aux fins de mise en œuvre de l'AR du 17 août 2007 sur l'organisation des activités d'audit interne.

C'est une longue histoire puisque dès l'an 2000, le projet de doter les administrations d'une fonction d'audit voit le jour. On trouvera en annexe de ce rapport, tout l'historique de ce dossier.

Il ressort de cet historique que la mise en œuvre concrète d'activités d'audit interne qui répondent aux normes de la fonction telles qu'établies par l'Institut des Auditeurs Internes, en vue d'en garantir leur qualité grâce au professionnalisme et à l'indépendance, rencontre d'énormes résistances. Les raisons en seraient-elles cette crainte de la transparence ? Or, celle-ci doit être considérée comme l'équivalent pour la puissance publique, de ce qu'est la concurrence pour l'économie marchande, à savoir ce régulateur qui assure que les comportements des acteurs d'un Service public sont contraints par le seul souci du bien commun : produire ce qui est souhaité au moindre coût, dans le respect des règles qui gouvernent la vie sociale, en rendant compte fidèlement de ses résultats et sans mettre en péril le patrimoine du Service public.

Cette perception d'une perte de maîtrise face à des agents qui ont tout pouvoir d'investigation, cette exposition vécue comme une source de vulnérabilité, devraient être comprises comme les ingrédients d'une pression permanente à toujours mieux gérer. Dans ce contexte, cette évaluation qui vous alerte sur les failles éventuelles de votre système de défense contre toute forme d'accidents ou malversations, devient une valeur ajoutée du plus haut intérêt.

Un sérieux effort culturel s'impose pour se conformer à cette règle d'or issue de ce qu'on appelle « les Lumières », qui veut que personne n'est propriétaire de l'Etat ou de ses institutions, mais que tout qui en est gestionnaire doit rendre des comptes non falsifiés sur les résultats tangibles de sa gestion à des échéances déterminées (redevabilité) en toute transparence. Ces pratiques forment l'essence de la bonne gouvernance.

Il faut comprendre, en effet, que toute initiative qui consiste à déléguer les responsabilités de gestion pour rendre celle-ci plus souple et donc plus performante, nécessite, d'une part,

l'assurance que cette délégation est bien utilisée, et d'autre part, que les résultats dont fait état le gestionnaire, correspondent à la réalité. Comme le contrôle interne a pour finalité de répondre à ce double souci, il n'est que normal que tant le gestionnaire que ses parties prenantes externes, parmi lesquelles celles dont celui-là reçoit un pouvoir, obtiennent une évaluation de ce contrôle interne. C'est la fonction de l'auditeur ; celle-ci n'a de sens que si elle est exercée avec les compétences et l'indépendance requises, source d'intégrité et d'objectivité.

Le refus du statut des responsables des services d'audit, jugé trop généreux, a créé une pression pour monter des services qui ne répondaient pas aux exigences légales. Un groupe de travail s'est ainsi constitué pour organiser une fonction d'audit interne pour le secteur social et pour réviser les textes en vigueur. Le Comité a participé à certains de ces travaux quand il y a été invité, en particulier les 14 novembre et 2 décembre 2013, à la demande du cabinet du Premier ministre. Représenté par Peter Meersschaut et un membre du secrétariat, le Comité a expliqué les impératifs d'une fonction d'audit de qualité dont il convenait également d'expliquer le rôle, parfois mal compris, tout en se gardant d'intervenir dans un débat qui relève de la responsabilité politique.

Peter Meersschaut, accompagné d'un membre du secrétariat, a également représenté le Comité, le 12 décembre 2013, lors d'une réunion au cabinet du secrétaire d'Etat en charge de la Fonction publique.

Par ses multiples démarches, le Comité essaie de démontrer la valeur ajoutée d'une fonction d'audit. Ainsi, en particulier, le 6 mai 2014, le Président a participé à une réunion du Collège des Présidents.

Il ressort des propos de quelques dirigeants, une vision plus positive de cette fonction. Cette vision s'appuie sur la nécessité pour un dirigeant d'avoir de l'assurance quant au fonctionnement des administrations placées sous son autorité et que cette assurance, il ne peut l'obtenir de façon crédible et permanente, que d'une fonction d'audit.

Par ailleurs, les arguments avancés par le Comité en faveur d'un service d'audit unique tels que les perspectives de spécialisations selon les types d'audit, et les gains d'économies d'échelle, prennent corps face aux réalités budgétaires sans oublier le surcroît de crédibilité offert, par une telle base, aux dirigeants,

A l'heure de ce rapport, le Comité perçoit une volonté chez certains dirigeants d'organiser un service d'audit interne conforme à l'AR de 2007. Puissent-ils faire exemple en démontrant le bénéfice d'une telle attitude. Pour le Comité, une telle évolution lui permettrait d'accomplir sa mission de veille du professionnalisme et d'indépendance des auditeurs et d'apprécier les rapports des dirigeants sur leur système de contrôle interne avec une garantie accrue de fiabilité.

## **2.2. Cultiver les compétences existantes**

Cette attitude du Comité en faveur du respect des textes réglementaires et de refus de compromis pratiques qui ne pourraient qu'émousser les volontés d'un passage à un professionnalisme accru et

une indépendance protégée, ne va pas à l'encontre d'une collaboration informelle avec les quelque 12 services d'audit existants et dont les responsables se réunissent mensuellement sous l'appellation de Comité de Coordination (COCO).

Du 1<sup>er</sup> août 2013 au 31 juillet 2014, le Comité de coordination s'est réuni les **17 septembre, 15 octobre, 19 novembre, 12 décembre, 21 janvier, 11 février, 18 mars, 22 avril, 13 mai et 17 juin.**

Ces réunions ont permis un échange de vues sur :

- le contenu des rapports annuels du Comité sur l'état des systèmes de contrôle interne ;
- les programmes de travail d'audit ;
- l'évolution de la situation concernant l'organisation générale des activités d'audit dans l'ensemble de l'Administration fédérale ;
- Le fonctionnement des services d'audit actuels ;
- La structure des fiches qui guident une démarche d'audit interne ;
- La loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel et ses éventuelles implications pour l'audit interne ;
- La matrice de maturité pour évaluer la qualité du contrôle interne avec une attention particulière pour les nouvelles normes COSO 2013.

### **2.3. Aider les auditeurs**

D'autre part, l'avis du Comité a été sollicité dans le cadre du déroulement des activités d'audit interne dans certains SPF :

- Luc Keuleneer et Philippe Decre ont rencontré le Président du SPF Finances dans le cadre du dossier sur la qualité des missions d'audit interne auprès du SPF Finances.
- le 7 mars 2014, le Président et Alain Bouchat ont rencontré un représentant de la Cellule stratégique du Secrétaire d'Etat à la Mobilité concernant son rapport sur l'évaluation du processus de conduite d'une mission d'audit auprès du SPF Mobilité et Transports et les difficultés rencontrées par le service d'audit dudit SPF.
- le 29 avril 2014, le Comité a examiné, à la demande du service d'audit du ministère de la Défense, leur projet de Charte.

### 3. Audit externe

Le 7 novembre 2013, une délégation du Comité a rencontré des représentants de la Cour des comptes sur les thèmes de l'application des arrêtés royaux du 17 août 2007 concernant le contrôle interne, l'audit interne et le Comité et de celle de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral. Une large communauté de vues a marqué cette rencontre. Les deux institutions conviennent qu'il faut accompagner un processus de gestion mieux maîtrisée avec patience, plutôt que de stigmatiser vainement des pratiques dépassées.

La question de la maîtrise de la fiabilité des états financiers a été également soulevée. Cette certification tarde à se concrétiser,

Ceci conduit à attirer l'attention sur la dévolution de la responsabilité dans la conduite des audits. L'article 31 de la loi du 22 mai 2003 sur la réforme de la comptabilité de l'Etat, évoque la création d'un audit financier. L'AR de 2007 sur l'organisation des activités d'audit reprend cet article dans ses considérants laissant estimer ainsi qu'il l'exécute. Il y a cependant une objection à cette construction. Le champ d'application de l'article 31 est plus vaste que celui de 2007. Il y a là, en tout état de cause, un chantier à terminer pour permettre une évaluation de la fiabilité de nos circuits budgétaires, comptables et financiers.

Le 29 novembre 2013, la Cour des comptes présente son 170<sup>ème</sup> cahier d'observations dans lequel elle consacre une part à cette question de la mise en œuvre de l'AR du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne. La Cour s'y exprime de façon particulièrement sévère pour le gouvernement en soulignant que l'objection du coût de la mise en œuvre de ces activités d'audit pour justifier cette procrastination, est par trop dérisoire compte tenu des montants en cause face aux gains énormes que peuvent engendrer des dispositifs de contrôle interne de qualité.

## 4. Activités académiques

- Dans le cadre de l'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, le Comité a établi, lors de ses réunions du 25 mars et du 29 avril 2014, la procédure qui donne accès aux documents du Comité tout en respectant la confidentialité qui est le principe de base de l'éthique de l'audit et en faisant une distinction entre les documents produits par le Comité et les documents confiés au Comité.
- Lors de la réunion du 20 mai 2014, Anne-Catherine Reul a fait un exposé sur les outils disponibles pour évaluer un service d'audit interne et Ronny Damoiseau a fait un exposé sur le Quick Scan, outil diffusé par le SPF Personnel et Organisation qui permet de recenser rapidement l'usage d'outils de gestion et d'évaluer certaines pratiques de gestion.

Au cours de ses réunions, le Comité a invité :

- **Le 28 janvier 2014**, Olivier Dedier, responsable de l'actuel service d'audit du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement, dans le cadre de sa mission de Coordinateur du projet d'organisation d'un service d'audit partagé pour le secteur social.
- **Le 18 février 2014**, Martine Luyten, Présidente du Comité d'audit de la Vlaamse Administratie et Jean-Pierre Bostoen, membre, pour un échange d'expériences et de bonnes pratiques.
- **Le 18 février 2014**, Catherine De Bruecker et Guido Herman, médiateurs fédéraux, dans le cadre de la rédaction du projet d'arrêté royal en application de la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité fédérale par un membre de son personnel.
- **Le 29 avril 2014**, M. Van Sprundel, Inspecteur général des Finances, dans le cadre de sa mission concernant l'application de l'article 31 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.
- **Le 20 mai 2014**, Hans D'Hondt, Président du Comité de direction du SPF Finances, à propos de sa vision sur l'organisation future du service d'audit interne.

Le Comité a participé à des réunions extérieures :

- **le 25 septembre 2013**, représenté par M. De Samblanx, Ph. Decre, Annemie Roefs et Alain Bouchat, il a rencontré des représentants de l'Institut des Réviseurs d'entreprise.
- **Le 6 novembre 2013**, Anne-Catherine Reul et Alain Bouchat ont participé à une journée d'études : "les acteurs de l'audit dans le secteur public et privé : attentes et défis", organisée conjointement par l'Institut des Réviseurs d'entreprise et l'Institut des Auditeurs internes.
- **Le 20 mars 2014**, le Président et Alain Bouchat ont représenté le Comité à une réunion du Collège des organismes d'intérêt public, dont le but était l'échange d'informations et d'expertise.
- **Le 25 mars 2014**, le Président a été invité à participer à une réunion du "Single Audit Committee" du ministère de la Défense.
- **Le 20 mai 2014**, Anne-Catherine Reul a représenté le Comité à la réunion d'installation du Comité d'audit de l'Institut géographique national.
- **Le 23 mai 2014**, le Président a été invité à faire un exposé sur l'audit interne et la valeur ajoutée du Comité lors d'une journée d'études contrôle interne/audit interne au ministère de la Défense.

Différentes présentations ont eu lieu durant les réunions du Comité de coordination :

- **le 12 décembre 2013**, Maarten Van Dyck, auditeur interne à l'INAMI, sur l'utilisation des concepts "LEAN" en audit interne.
- **le 11 février 2014**, Ben Broeckx, responsable de l'audit interne au CTB sur le travail du Bureau d'intégrité du CTB.
- **le 11 février 2014**, Gudrun Vande Walle, Chercheur à l'Université d'Antwerpen, sur la procédure de dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité fédérale par un membre de son personnel.
- **le 13 mai 2014**, Olivier Dedier, responsable du service d'audit interne du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement, sur l'assurance map 2050.
- **Le 13 mai 2014**, Sandra Schillemans, Directrice générale de l'IFA, sur le programme de formation "audit et concepts "LEAN".

## 5. Administration

Le Comité d'audit est composé de sept experts indépendants.  
Il a son siège à celui du gouvernement, rue de la Loi n° 16.  
Il est assisté d'un secrétariat pris en charge par les services de la Chancellerie du Premier ministre

### 5.1. Composition du Comité d'audit de l'Administration fédérale

L'article 3 de l'arrêté royal du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale dispose que celui-ci est composé de sept experts indépendants désignés pour 6 ans par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

A ce jour, six mandats sont occupés. Suite à la démission du Président, Michel J. De Samblanx, communiquée par une lettre datée du 28 novembre 2013, et conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 17 août 2007, le 7<sup>ème</sup> mandat est vacant depuis le 29 janvier 2014. L'appel aux candidats a eu lieu et le traitement administratif des candidatures a été assuré par les services de la Chancellerie. Il appartient au gouvernement de faire un choix parmi les candidatures recevables.

La composition actuelle du Comité d'audit de l'Administration fédérale est la suivante :

- PHILIPPE. DECRE (F), PRÉSIDENT, <sup>(1)</sup>
- LUC KEULENEER (N), VICE-PRÉSIDENT, <sup>(1)</sup>
- ALAIN BOUCHAT (F), <sup>(2)</sup>
- PETER MEERSCHAUT (N), <sup>(1)</sup>
- ANNE-CATHERINE REUL (F), <sup>(2)</sup>
- ANNEMIE ROEFS (N), <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> désignés pour 6 ans par arrêté royal du 21 février 2010

<sup>(2)</sup> désignés pour 6 ans par arrêté royal du 27 juin 2013

Le chef de Corps de l'Inspection des Finances, **PIERRE REYNDERS**, participe de droit aux réunions, à titre consultatif et sans droit de vote.

Le Comité d'audit de l'Administration fédérale a son siège à la Chancellerie du Premier Ministre.

Il tient ses réunions au 16, rue de la Loi.

## **5.2. Le secrétariat**

Le Comité dispose d'un secrétariat composé de 4 personnes (3,3 ETP) mises à sa disposition par le SPF Chancellerie du Premier Ministre comme le prévoit l'article 9 § 2 de l'AR du 17 août 2007 : Il se compose de :

- Françoise Brancart, Conseiller à la Chancellerie du Premier Ministre, affectée au COMITÉ depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2010 et qui a assumé les fonctions de Secrétaire jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2014, date de sa mise à la retraite;
- Ronny Damoiseau, Attaché à la Chancellerie du Premier Ministre, affecté au COMITÉ depuis le 1<sup>er</sup> février 2014 et qui assume les fonctions de Secrétaire depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014;
- Svetlana Kocharnaia, Informaticienne – Chef de projet, détachée du SPF Finances et mise à la disposition du COMITÉ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 en tant qu'expert;
- Jean-Marie Mottoul, Conseiller général des Finances, détaché du SPF Finances et mis à la disposition du COMITÉ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 en tant qu'expert;

D'autre part, Ludo Waterschoot, Directeur du service d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion de la Chancellerie du Premier Ministre, assure la liaison entre le Comité et les services de la Chancellerie.

Du 1<sup>er</sup> août 2013 au 31 juillet 2014, le Comité d'audit s'est réuni dix fois :

**25 septembre,  
24 octobre,  
26 novembre,  
19 décembre,  
28 janvier,  
18 février,  
25 mars,  
29 avril,  
20 mai  
1<sup>er</sup> juillet.**

Lors de sa réunion du **18 février 2014**, le Comité a procédé à l'évaluation de son fonctionnement et de ses missions.

### 5.3. Champ d'application

Les arrêtés royaux du 17 août 2007 relatifs au contrôle interne, à l'audit interne et au Comité s'appliquent aux services publics et institutions suivants :

- Les services publics fédéraux (SPF), les services publics fédéraux de programmation (SPP) ainsi que les services qui en dépendent :
  - 1) SPF Chancellerie du Premier Ministre,
  - 2) SPF Personnel & Organisation,
  - 3) SPF Budget & Contrôle de gestion,
  - 4) FEDICT (SPF Technologie de l'information et de la communication),
  - 5) SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement,
  - 6) SPF Intérieur,
  - 7) SPF Finances,
  - 8) SPF Mobilité et Transports,
  - 9) SPF Emploi, Travail et Concertation sociale,
  - 10) SPF Sécurité sociale,
  - 11) SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement,
  - 12) SPF Justice,
  - 13) SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie,
  - 14) SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie Sociale,
  - 15) SPP Politique scientifique.
- Le Ministère de la Défense,
- L'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA),
- L'Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile (FEDASIL),
- Le Service des Pensions du Secteur public (SdPSP),
- L'Agence fédérale des médicaments et produits de santé (AFMPS),
- La Régie des bâtiments.

#### Remarque :

Le SPP Développement durable auquel s'appliquent les arrêtés royaux du 17 août 2007 relatifs au contrôle interne, à l'audit interne et au COMITÉ, est devenu le 3 mars 2014 "l'Institut fédéral pour le Développement durable". Cet institut a été créé auprès du SPF Chancellerie du Premier Ministre.

## 5.4. Communication avec l'extérieur

A côté du **site internet sécurisé** qui constitue l'outil de travail et de communication journalière entre le Comité et son secrétariat, le **site internet accessible au public** a été lancé officiellement le 14 novembre 2013.

Ce site est accessible en quatre langues. Le public y trouve des informations concernant le fonctionnement et les activités du Comité.

## ANNEXE

### Historique du dossier « organisation des activités d'audit interne »

L'intention de créer des services d'audit interne résulte des décisions des conseils des ministres du 28 avril 2000 et du 1 décembre 2000 consacrés à la modernisation de la gestion publique dans le cadre de la réforme appelée « Copernic »

Cette intention se concrétise par l'AR du 19 juillet 2001 qui consacre l'audit interne comme une fonction d'encadrement<sup>1</sup> et crée un organe commun<sup>2</sup> supplémentaire, à savoir le comité d'audit, en ajoutant un article 8 bis à l'AR du 7 novembre 2000 relatif aux organes communs. C'est dire qu'à l'époque, il était envisagé de créer un comité d'audit par service public. Le service d'audit interne était placé sous l'autorité fonctionnelle de ce comité d'audit. Cette disposition ne sera jamais mise en œuvre.

L'AR du 2 mai 2001 relatif aux fonctions de management et d'encadrement précise que la fonction d'audit interne sera une fonction d'encadrement, mais que son responsable ne fera pas partie du comité de direction compte tenu du fait que l'audit ne peut assumer des responsabilités de gestion.

L'AR du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services fédéraux organise la mission et la constitution des services d'audit interne.

L'AR du 2 octobre 2002 relatif à la désignation des titulaires des fonctions de management et d'encadrement précise qu'un AR différent prendra les dispositions spécifiques à la procédure de désignation des titulaires de la fonction d'encadrement « audit interne ».

La loi du 22-5-2003 sur le budget et la comptabilité de l'Etat fédéral, détermine qu'un audit interne sera créé dans les services qui entrent dans le champ d'application de ladite loi.

Il faut attendre l'AR du 17 août 2007 pour préciser ces dispositions spécifiques qui doivent garantir l'indépendance et le professionnalisme des responsables des services d'audit interne (avis contraignant du comité d'audit sur la description de fonction et présence de deux membres du comité d'audit dans la commission de sélection organisée par SELOR) et plus encore pour abroger l'AR du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne, jamais mis en œuvre, et émettre de nouvelles règles qui n'imposent plus la création d'un service d'audit dans chaque service public mais parle d'activités d'audit interne qui peuvent s'organiser par un service spécifique, mais aussi par un service partagé entre plusieurs services publics ou par sous-traitance, auquel cas, il faut néanmoins désigner un responsable de l'audit interne.

Un AR daté du même jour (17 août 2007) relatif à la création du comité d'audit, abroge l'idée d'un comité par service public pour ne plus qu'en avoir un seul couvrant l'ensemble des Services publics fédéraux appartenant aux services d'administration générale (personnalité juridique de l'Etat). Il faut la création d'un Commissaire chargé de l'audit nommé en juillet 2009 pour donner une impulsion à la mise en place du comité d'audit (février 2010 et installation en avril 2010). Cette installation du comité coïncide avec la démission du gouvernement Leterme qui sera en affaires courantes jusqu'au 6 décembre 2011.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des fonctions de direction des services d'encadrement tels que le Budget, la gestion du personnel, l'ICT, la logistique, la communication. Ces fonctions de direction sont des emplois à mandat de 6 ans renouvelable

<sup>2</sup> Il s'agit des cellules stratégiques, des conseils stratégiques, des comités de direction.

Le comité d'audit entame la procédure d'organisation des activités d'audit telle que décrite par l'AR de 2007. Cette procédure requiert d'abord un rapport de chaque fonctionnaire dirigeant et sa proposition sur la modalité retenue pour le fonctionnement de l'audit dans son Service (soit un service d'audit spécifique, soit un service partagé avec d'autres Services publics, soit un recours à une sous-traitance externe). Ces rapports doivent être soumis, pour avis à l'inspection des Finances. Les ministres peuvent également ajouter leurs commentaires. Cette procédure s'avère longue : ce n'est qu'au début de 2011 qu'elle est accomplie. Il en ressort que 11 dirigeants demandent un service spécifique et que les 11 autres proposent de se regrouper dans deux services partagés (un pour les Services « horizontaux » - Budget, Fonction publique, Chancellerie du Premier Ministre, FEDICT, Développement durable et Politique scientifique - et l'autre pour le secteur social - Santé publique, Sécurité sociale, Emploi et travail, AFMPS et Intégration sociale).

Sur cette base, comme cela est prévu par l'AR, le Comité formule ses préconisations. Il recommande un seul service d'audit interne partagé par l'ensemble des 22 Services qui relèvent de l'AR d'août 2007. Ce choix est dicté par un triple souci d'efficacité, d'efficience et d'indépendance des auditeurs. Dans cette conception, les dirigeants resteront les clients de l'audit interne qui doit leur fournir l'assurance de maîtrise des risques dans leur organisation. L'efficacité découle d'un regroupement des forces qui permet une meilleure gestion d'un corps d'auditeurs en particulier en termes de formation et de spécialisation. L'efficience découle d'économies d'échelle et du fait de n'avoir qu'un seul responsable qui doit bénéficier d'un salaire de la bande 4 au moins, en vertu de l'AR.

L'AR stipule qu'il appartient aux ministres de choisir la modalité d'organisation des activités d'audit. Les préconisations du Comité ne forment qu'un avis non contraignant. Compte tenu de la proposition du Comité, une décision collégiale est toutefois plus pertinente. Le Comité ne manque pas de rencontrer les trois ministres compétents en cette matière à savoir le Premier, le Budget et la Fonction publique, ainsi que les vices-premiers ministres Onkelinx et Reynders. Ces démarches accomplies, les préconisations sont formellement remises au gouvernement le 24 juin 2011. Le directeur de cabinet du Premier ministre fait toutefois savoir que la situation d'affaires courantes ne permet pas au gouvernement de se saisir du dossier.

Un nouveau gouvernement prend place le 6 décembre 2011. Dès le lendemain, le Comité renvoie le dossier au Premier Ministre. Ce dossier ne parvient pas à monter à l'agenda du Conseil des ministres.

Devant cet état de fait, le Comité décide de s'en tenir à la procédure décrite par l'AR et par laquelle le Comité invite chaque ministre à l'informer de son choix en matière d'organisation des activités d'audit. Le courrier part le 28 septembre 2012. L'AR précise qu'à dater de l'envoi de ce courrier, les ministres doivent exprimer leur choix endéans les 3 mois, soit le 27 décembre 2012. Ce courrier développe les choix possibles en ajoutant une particularité en regard de l'option pour un service partagé, à savoir la possibilité d'avoir une antenne permanente d'audit interne dans son Service public. Il est entendu que cette antenne fait partie du service partagé et est sous l'autorité du responsable de ce service partagé.

17 membres du gouvernement sont concernés en ayant dans leurs attributions au moins un des 21 Services qui rentrent dans le champ d'application de l'AR relatif à l'audit interne.

Au moment de la rédaction de ce rapport, 12 ministres avaient fait part de leur décision. Les ministres de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Economie, des Classes moyennes et le secrétaire d'Etat à la Mobilité et transports avaient opté pour un service spécifique d'audit interne pour les services placés sous leur autorité.

Le ministre des Finances, celui des Pensions et les secrétaires d'Etat à la Fonction publique et à l'Intégration sociale avaient opté pour un service partagé, mais non central, avec ou sans antenne regroupant le SPF Finances, le Service Pensions secteur public, le SPF P&O, FEDICT, le SPP Intégration sociale et FEDASIL.

Le ministre de l'Emploi optait pour un service d'audit interne partagé entre le SPF Emploi, le SPF Santé publique, le SPF sécurité sociale et le SPP Intégration sociale.

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, optait pour un service partagé pour le secteur social (SPF Santé publique, le SPF Sécurité sociale, le SPF Emploi, le SPP Intégration sociale, FEDASIL) étendu à l'AFSCA, au Service pensions du secteur public et à l'AFMPS.

D'autres ministres ont exprimé leur attention mais trouvaient que seule une décision collégiale pouvait faire aboutir le dossier.

Le 21 février 2013, le Comité d'audit invite les fonctionnaires dirigeants des Services publics pour lesquels à ce jour, les ministres ont opté pour un service spécifique. L'objet de la rencontre est de rappeler la méthode de constitution d'un service spécifique d'audit interne. Ces dirigeants ont la responsabilité de cette constitution. Cette procédure commence par la désignation du responsable qui, en vertu de l'AR du 17 août 2007, se fait au terme d'une procédure de sélection devant un jury SELOR où doivent siéger deux membres du Comité d'audit, sur base d'une description de fonction qui doit recevoir l'avis contraignant du Comité d'audit. Cette description fait l'objet d'une pondération qui détermine la bande de salaire. Comme le dit le rapport au Roi de l'AR du 17 août 2007, il se peut que pour atteindre la bande 4 exigée par l'AR, le service d'audit et le(s) Service(s) public(s) qu'il sert doivent être d'une taille critique suffisante. Ceci peut remettre en cause le choix d'un service spécifique.

Les dirigeants concernés se récrient devant une telle exigence estimant que la bande de salaire 4 est exagérée en comparaison de ce que gagnent d'autres responsables de l'administration. C'est pour cela, répond le Comité, qu'une formule d'un service central a été proposée : pour un tel service, la bande de salaire 4 se justifierait pour son responsable. Mais ce n'est sans doute pas par hasard que les Services qui optent pour un service spécifique d'audit interne, sont ceux qui disposent déjà d'un service informel d'audit. L'enjeu serait de pouvoir les confirmer dans leur fonction sans autre procédure. Le Comité répond que le système d'antennes pourrait rencontrer la souhait d'utiliser au mieux les compétences existantes, sachant que les Dirigeants n'en seraient plus leur patron.

Entretiens, le Comité avait adressé un courrier à chaque ministre qui avait choisi la modalité d'un service d'audit partagé. Par ce courrier, les ministres étaient mis au courant de la décision similaire de leurs collègues et informés de la démarche à suivre pour la mise en place d'un service d'audit partagé. Cette démarche débute par la désignation d'un dirigeant qui doit conduire la suite du processus.

Le Premier Ministre annonce alors, dans une lettre du 5 juillet 2013, adressée au président du Comité, que le ministre du Budget va constituer un groupe de travail pour revoir, à la demande des services qui doivent implémenter des activités d'audit interne, les dispositions de l'AR du 17 août 2007 précité concernant la rémunération trop élevée de certaines fonctions (plus précisément, celle du responsable de l'audit interne comme annoncé ci-dessus) et l'indépendance des auditeurs internes à laquelle il sera porté atteinte en cas de retour dans l'administration.

A l'initiative du ministre des Affaires sociales, un groupe de travail est constitué en septembre 2013 pour créer un service d'audit interne partagé pour le secteur social (le SPF Emploi et Travail, le SPF Santé publique, le SPP Intégration sociale), élargi au Service des pensions du secteur public, l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire et l'agence fédérale pour les médicaments et les produits de santé.. Le Service des pensions du secteur public fait savoir que sa préférence est de partager un service d'audit avec les deux autres institutions de la sécurité sociale en charge des pensions. Le ministre compétent pour l'Agence de sécurité alimentaire fait savoir dans un courrier du 7 août 2013 que l'agence gardera un service d'audit propre, mais est prête à faire appel à un service partagé pour les audits spécialisés dans les domaines de l'ICT, RH, Logistique, processus budgétaire et comptable.

FEDASIL a également rejoint ce groupe de travail. Celui-ci s'est réuni quatre fois, le 09/05/2013, 10/07/2013, 14/11/2013 et 12/02/2013. Il a opté pour une méthode de création du service d'audit partagé qui ne suit pas exactement la procédure prescrite par l'Arrêté Royal du 17 août 2007 pour l'organisation des activités d'audit interne. Tout d'abord, un audit des marchés publics dans les quatre institutions du secteur social sera initié, alors qu'en même temps, on travaillera plus avant à la création du service d'audit partagé. C'est le responsable de l'audit interne du SPF Santé publique qui est nommé coordonnateur de ce projet. Le Comité avait des objections à l'encontre de cette démarche qui, selon lui, ralentira le processus de création et pourra nuire à l'image de l'audit interne si l'audit programmé est exécuté sans un cadre clair et sans le professionnalisme nécessaire.

Au moment de la préparation du présent rapport, le Comité n'a reçu aucune information sur la situation concernant la mise en place du service d'audit partagé pour le secteur social et la réalisation de l'audit des marchés publics. Le fait que la procédure pour la mise en place du service d'audit interne, n'a pas suivi celle de l'Arrêté Royal du 17 août, et qu'aucun fonctionnaire dirigeant de l'une des institutions participantes n'a été désigné pour piloter le processus et en prendre la responsabilité, complique et ralentit l'ensemble du projet.

Dans la lettre du 09/10/2013, le Secrétaire d'Etat pour la fonction publique confirme son engagement envers un service partagé entre les quatre SPF horizontaux (Budget et contrôle de gestion, Personnel et organisation, Chancellerie du premier ministre et FEDICT).

Dans la lettre du 05/06/2014, le Président du SPF Budget et contrôle de gestion informe le Comité de la création d'un service d'audit interne au SPF Budget et contrôle de la gestion, et dépose, pour approbation, un certain nombre de documents relatifs à ce futur service, tels que la Charte d'Audit, le profil de fonction du responsable de l'audit interne et la stratégie d'Audit.

Le ministre du Budget et le Premier ministre n'ont pas encore communiqué au Comité, leur décision sur l'organisation des activités d'audit interne.

La situation officielle actuelle se présente comme suit :

Organismes	Remarques
<b>Service d'audit propre (Décision du ministre compétent)</b>	
SPF Affaires étrangères	
SPF Justice	
SPF Economie	
SPF Mobilité et Transport	
Ministère de la Défense	
Agence pour la sécurité de la chaîne alimentaire	Mais souhaite des audits partagés dans les domaines spécifiques (ICT, RH, Financier...)
<b>Service partagé (Décision du ministre compétent)</b>	
SPF Finances	A court terme, un service propre, mais disposé à partager un responsable de service avec d'autres SPF (par exemple, les SPF horizontaux)  A long terme, pour un service central
<b>Service partagé (secteur social ) (décision du ministre compétent)</b>	
SPF Sécurité sociale	
SPF Santé publique	
SPF Emploi et travail	
SPP Intégration sociale	
FEDASIL	
Service des pensions du secteur public	préférence pour un regroupement avec les institutions de la sécurité sociale en charge des pensions
Agence fédérale des médicaments et produits de santé	

<b>Service d'audit partagé possible (secteur des services horizontaux)</b>	<b>Pas encore de décision ferme des ministres compétents</b>
SPF Budget et contrôle de la gestion	
SPF Chancellerie du Premier ministre	
SPF Personnel et Organisation	
FEDICT	
<b>Pas de décision ferme des ministres compétents</b>	
SPF Intérieur	
Régie des bâtiments	Préférence pour une décision collégiale
SPP Politique scientifique	

Le CAAF a invité les Ministres et les Dirigeants concernés à poursuivre la procédure de mise en place des services d'audit interne.