

Comité d'audit de l'Administration fédérale

Rapport d'activités 2010-2011

Préface du Président

J'ai le plaisir de présenter ci-annexé le deuxième rapport annuel du Comité d'Audit de l'administration fédérale (CAAF). Compte tenu du fait que ses membres n'ont été nommés que par l'AR du 21 février 2010 et que le Comité a été officiellement installé le 2 avril 2010, il s'agit de facto du premier rapport portant sur une année complète (1^{er} août 2010 - 31 juillet 2011).

Durant cette année, le Comité d'audit a principalement rempli sa mission dans deux domaines.

Le premier couvre la promotion du développement des dispositifs de contrôle interne dans les 22 services publics qui relèvent de sa compétence en faisant appliquer pour la première fois l'obligation pour les fonctionnaires dirigeants de faire rapport sur l'état de leur système de contrôle interne en vertu de l'article 7 de l'AR du 17 août 2007 sur le contrôle interne. En application de l'article 13 de l'AR du 17 août 2007 relatif au Comité d'audit, celui-ci a dressé, en réponse, au gouvernement, à chaque ministre et à chaque fonctionnaire dirigeant, des rapports d'évaluation que l'on peut tirer de cet exercice. Ces rapports sont accompagnés de recommandations d'amélioration.

Le deuxième domaine de préoccupation du Comité d'audit a été le développement des activités d'audit. Le Comité a étudié la meilleure organisation possible de l'audit interne au sein de l'administration fédérale. A cette fin, le Comité d'audit s'est laissé inspirer par les principes de bonne gestion de l'administration fédérale. Dans cet esprit, et conformément à l'article 21 de l'AR du 17 août 2007 relatif au Comité d'audit, celui-ci a déposé le 24 juin 2011 auprès du Gouvernement une proposition d'organisation des activités d'audit dans l'administration fédérale qui préconise la formule d'un seul service central d'audit interne (service commun partagé par l'ensemble des services publics) par préférence aux autres possibilités offertes par la réglementation (service spécifique par service public, service partagé entre quelques services, sous-traitance). Le gouvernement et chaque ministre disposent d'un délai de trois mois pour communiquer leur choix définitif.

Cette étape franchie, il conviendra d'être attentif à plusieurs composantes essentielles d'une intégration réussie de l'audit dans le fonctionnement de nos services publics fédéraux.

Il sera opportun d'abord de veiller à la qualité professionnelle et à l'indépendance des auditeurs.

Il faudra ensuite tendre vers une cohérence des différentes activités de contrôle qui s'inscrit dans le concept de single audit. Dans cette vision, tous les acteurs en charge de missions de contrôle et d'audit (Cour des comptes, ministres du Budget et de la Fonction publique, inspection des Finances, commissaires du gouvernement, réviseurs d'entreprises, auditeurs de l'Union européenne...) seront invités à se réunir pour nouer des protocoles aux fins de canalisation des efforts d'audit et d'évitement de répétitions d'audit sur une même activité. Ces protocoles à nouer porteront sur les analyses de risques, les programmes de travail, la gestion des dossiers et le rapportage de tous les auditeurs. Il est important de noter, à cet égard, que les protocoles de coopération doivent être conclus dans le respect de la raison d'être de chacun.

Il y aura lieu, aussi, de simplifier les systèmes de contrôle interne. Ceux-ci souffrent d'une inflation de mesures dont l'efficacité peut être douteuse, voire contre-productive, par rapport à des soucis de performance.

Le Comité d'audit constate enfin que ces structures de bonne gestion publique sont basées sur une responsabilisation de tous les agents. Assumer cette responsabilité et devoir en rendre compte au

regard de l'accomplissement de ses missions impliquent que les fonctionnaires dirigeants soient, en concertation avec leur ministre de tutelle, pleinement porteurs de cette responsabilité.
Je souhaite remercier tout qui a contribué au bon fonctionnement du Comité et plus particulièrement les fonctionnaires des services de la Chancellerie et les membres du secrétariat. Plus spécifiquement, je remercie les membres du Comité d'audit pour leur engagement durant cette première année réelle de fonctionnement. Le sens civique et la contribution à un meilleur service public au bénéfice de chaque citoyen pris individuellement forment les mobiles des membres du Comité.

Professeur Michel J. De Samblanx

Président du Comité d'Audit de l'Administration Fédérale

Ce rapport a été rédigé en exécution de l'article 13, §1 de l'arrêté royal portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF). Il constitue le deuxième rapport d'activités du CAAF depuis son installation officielle le 2 avril 2010.

1. Composition du Comité d'audit de l'Administration fédérale

Conformément à l'arrêté royal du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'administration fédérale et à la décision du Conseil des Ministres du 12 février 2010, le CAAF se compose des sept membres suivants :

- Michel J. De Samblanx (N), Président
- Isabelle Verschueren (F), Vice-Présidente
- Luc Keuleneer (N), Vice-Président
- Philippe Decre (F)
- Peter Meersschaut (N)
- Annemie Roefs (N)
- Serge Wibaut (F)

Le chef de Corps de l'inspection des Finances 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.

2. Le secrétariat

Le CAAF dispose actuellement d'un secrétariat composé de 4 personnes 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 :

- Ludo Waterschoot, Directeur du service d'encadrement B&CG de la Chancellerie du Premier Ministre, qui assure la liaison entre le comité et les services de la Chancellerie ;
- Françoise Brancart, Conseiller à la Chancellerie du Premier Ministre, affectée au CAAF depuis le 1^{er} septembre 2010 ;
- Svetlana Kocharnaia, Informaticienne – Chef de projet, détachée du SPF Finances et mise à la disposition du CAAF depuis le 1^{er} janvier 2011 en tant qu'expert ;
- Jean-Marie Mottoul, Conseiller général des Finances, détaché du SPF Finances et mis à la disposition du CAAF depuis le 1^{er} janvier 2011 en tant qu'expert.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le secrétariat dispose ainsi de 2,5 ETP.

3. Champ d'application

Pour rappel, les arrêtés royaux du 17 août 2007 relatifs au contrôle interne, à l'audit interne et au CAAF 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 Développement durable,
 - 16) 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.

4. Réunions et Activités (situation du 1^{er} août 2010 au 31 juillet 2011)

Du 1^{er} août 2010 au 31 juillet 2011, le Comité d'audit s'est réuni 10 fois : les 1^{er} septembre, 21 octobre, 17 novembre, 23 décembre, 21 janvier, 10 février, 17 mars, 7 avril, 19 mai et 27 juin.

Institution des activités d'audit (articles 20 et 21 de l'AR relatif au CAAF) :

Dans les six mois de la première désignation du comité (soit pour le 22 août 2010), les fonctionnaires dirigeants devaient adresser au CAAF, un rapport sur les structures et les mécanismes d'évaluation du contrôle interne existants dans leur service public. Ils devaient joindre leur plan d'organisation des activités d'audit interne suivant les dispositions de l'article 7 de l'AR relatif aux activités d'audit interne. Ces dispositions laissaient le choix entre trois options, à savoir :

- création d'un service spécifique permanent ;
- création d'un service permanent commun à plusieurs services publics ;
- recours à un prestataire extérieur.

Ces rapports auxquels devaient être joints les avis de l'inspection des Finances, devaient être transmis par les ministres qui pouvaient y ajouter leurs commentaires.

Lors de sa réunion du 10 février 2011, le CAAF entendait le chef de Corps de l'inspection des Finances présenter une synthèse des différents avis des inspecteurs des Finances et les conclusions majeures qui pouvaient en être tirées.

Lors de la réunion du conseil des ministres du 18 février 2011, le Premier Ministre demandait à chaque membre du gouvernement d'assurer dans les meilleurs délais, la transmission au CAAF des dossiers, ou éléments de dossier, encore manquants.

Lors de ses réunions des mois de mars, avril et mai, le CAAF dressait un inventaire de la situation existante en matière de structures et de mécanismes d'évaluation du contrôle interne au sein des 22

entités concernées sur base des rapports fournis par les Dirigeants, des observations des Ministres et des avis de l'inspection des Finances et, conformément à l'article 21 §2 de l'AR relatif au CAAF, définissait sa vision pour l'organisation future des activités d'audit interne dans l'Administration fédérale et le modèle d'audit à privilégier. Cette vision est reprise dans un rapport intitulé : « Préconisations du Comité d'audit sur l'organisation des activités d'audit dans l'Administration fédérale ». Le CAAF y recommande la création d'un service central d'audit interne (option du service commun partagé par l'ensemble des services publics), formule qui apporte le plus de garantie d'efficacité, d'indépendance et qui limite les coûts budgétaires liés aux activités d'audit.

Ce rapport, auquel est joint un projet de note au conseil des ministres, a été transmis au Premier Ministre le 24 juin 2011 après avoir fait l'objet d'entretiens du Président et des vice-présidents du CAAF avec des membres du Gouvernement :

- le 14 février avec le Premier Ministre Y. Leterme et la Ministre de la Fonction publique, Inge Vervotte ;
- le 2 mars avec le Vice-Premier ministre et Ministre du Budget Guy Vanhengel et le Secrétaire d'Etat au Budget Melchior Wathelet ;
- le 8 juin avec la Vice-Première Ministre Laurette Onkelinx ;
- le 24 juin avec le Vice-Premier Ministre Didier Reynders.

Il a également fait l'objet de deux rencontres avec les fonctionnaires dirigeants :

- le 16 juin avec ceux qui ne sont pas membres du collège des présidents ;
- le 5 juillet avec le collège des présidents.

En principe, chaque ministre doit se prononcer sur les modalités d'organisation des activités d'audit dans les services publics qu'il a dans ses attributions, endéans les trois mois qui suivent l'envoi des préconisations du CAAF.

Vision d'ensemble sur l'état des systèmes de contrôle interne (article 13 de l'AR relatif au CAAF) :

Sur base de l'examen des rapports annuels que les fonctionnaires dirigeants doivent lui adresser à la date du 15 février, sur l'état de leur système de contrôle interne en vertu de l'article 7 de l'AR du 17 août 2007 relatif au contrôle interne, le CAAF a rédigé d'une part pour le Conseil des Ministres, un rapport d'ensemble de l'état des systèmes de contrôle interne mis en place au niveau des Administrations et d'autre part pour chaque Ministre, un rapport sur la situation du ou des Services qu'il a dans ses attributions. Ces rapports visent à prendre acte des résultats acquis qui peuvent être considérés comme un point de départ, et à recommander les actions utiles pour améliorer les dispositifs de contrôle interne. Ils rendent compte également du déroulement des activités d'audit interne, des résultats obtenus, de l'utilisation des moyens octroyés aux activités d'audit interne et des modalités de coopération entre les auditeurs internes et le management.

Ces rapports ont été déposés pour le 31 juillet 2011 en vertu de l'article 13 de l'AR du 17 août 2007 relatif au CAAF.

Sans attendre l'envoi formel de ces rapports, le CAAF a déjà invité les dirigeants à dresser leur plan d'actions pour le développement du contrôle interne en 2011. Ces plans visent à définir de façon concrète les actions prévues, leur domaine d'application et les responsables des projets qui en découlent. Leur réalisation pourra utilement servir de base aux rapports que les fonctionnaires dirigeants devront fournir pour le 15 février 2012. Le CAAF a proposé en annexe de cette invitation, une méthode pour déterminer ces plans d'actions.

Suivi des activités d'audit

En l'absence de services d'audit formellement constitués selon les prescrits de l'AR du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit, le CAAF a néanmoins considéré qu'il était utile de créer la possibilité pour les responsables des services d'audit actuels de se rencontrer et d'échanger leurs bonnes pratiques.

Il a, à cette fin, institué un **comité de coordination**. Ce comité composé des représentants des 10 services d'audit interne existants parmi les 22 entités concernées, est provisoire. Sa vocation est d'être un canal de communication rapproché entre les personnes actuellement chargées d'audit, d'une part, et entre ces personnes et le Comité d'audit, d'autre part.

Le Comité de coordination s'est réuni les 5 avril, 3 mai, 6 juin et 7 juillet.

Ses réunions sont animées par le Secrétariat. Les membres du CAAF n'assistent pas systématiquement aux réunions. La Vice-présidente a assisté à la réunion du 5 avril. Le président a animé celle du 7 juillet qui avait pour objet d'informer les membres du Comité de coordination des préconisations du Comité en matière d'organisation des activités d'audit.

Ces réunions ont permis un échange de vue sur le fait de transmettre ou non tous les rapports d'audit, la confidentialité des rapports d'audit en relation avec le principe de la publicité des actes administratifs, la position des responsables d'audit interne par rapport à leur Dirigeant, la vision du CAAF concernant l'organisation des activités d'audit interne.

Au cours de ses réunions, le CAAF a également invité :

- **le 1^{er} septembre, le Corps de l'Inspection des Finances** dans le cadre de la mise en œuvre coordonnée de l'article 20, al. 3 de l'AR CAAF.
- **le 21 octobre, le Bureau d'éthique et de déontologie administratives**, SPF Budget et Contrôle de gestion, dans le cadre de la proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux et plus précisément les dispositions qui impliquent le CAAF dans le processus de dénonciation de comportements non éthiques ;
- **le 10 février, le Management support, SPF Budget et Contrôle de la gestion**, qui a présenté une note sur ses activités et ses relations avec le CAAF ;
- **Le 17 mars, les représentants des 10 services d'audit interne** (existants parmi les 22 entités concernées) ce qui a abouti à **la création du Comité de coordination** qui se réunit une fois par mois (voir infra) ;
- **le 7 avril, le Rijksauditedienst, Nederland**, pour une présentation du modèle hollandais en matière d'audit.

Les réunions ont également permis de fixer **des règles de fonctionnement** (règlement d'ordre intérieur, préparation de la Charte).

Lors de sa réunion du 23 décembre, le CAAF a procédé à **une auto-évaluation de son fonctionnement**.

Le 2 février, le Président a rencontré le secrétaire d'Etat chargé de la coordination de la lutte contre la fraude, C. Devlies

Le 27 avril, le Président a été invité par la Commission des Finances et du Budget du Parlement fédéral dans le cadre de trois propositions de loi relatives à la création d'un comité F suite aux travaux de la commission d'enquête parlementaire sur la lutte contre la grande fraude. A cette occasion, il a fait un exposé et remis une note sur les conclusions que l'on pouvait tirer des travaux de la commission.

Le 5 mai, le Président a participé à une réunion du réseau "contrôle interne" (Management support – SPF Budget et Contrôle de la gestion).

Le 18 avril, le Vice-président a rencontré le Président du Comité de direction du SPF Affaires étrangères dans le cadre des relations entre les auditeurs internes et le management.

Le 14 juillet, le président a répondu à une invitation du collège des fonctionnaires dirigeants des institutions de la catégorie A dont certains n'appartiennent pas au domaine de compétence du Comité, aux fins de présentation de la mission et des activités du Comité.

Création des sites web :

Le CAAF a développé avec l'aide du service ICT de la Chancellerie du Premier Ministre, **un site internet sécurisé**, outil de travail efficace qui favorise la communication journalière entre le CAAF et son secrétariat.

D'autre part, par souci de transparence, le CAAF développe actuellement avec l'aide du service de Communication externe de la Chancellerie du Premier Ministre, **un site accessible au public** qui pourra y trouver des informations concernant le fonctionnement et les activités du CAAF.