OFFICE DE CONTROLE
DES MUTUALITES

Circulaire : 06/13/AD-D1

Bruxelles, le 20 octobre 2006.

Rubrique : 41

Principes auxquels doit répondre le système de contrôle interne et d'audit interne

Application de l'article 31, alinéa 3, de la loi du 6 août 1990

A) INTRODUCTION

L'article 31 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales des mutualités, tel que modifié par la loi du 14 janvier 2002 dispose que :

"Chaque union nationale doit disposer d'un système de contrôle interne et d'audit interne qui porte sur l'ensemble de ses activités, ainsi que sur celles des mutualités qui lui sont affiliées.

Le Roi définit, sur la proposition du Conseil de l'Office de contrôle, ce qu'il faut entendre par système de contrôle interne et d'audit interne.

L'Office de contrôle détermine les conditions auxquelles doit répondre le système de contrôle interne et d'audit interne, ainsi que les mesures à mettre en place par les unions nationales".

L'arrêté royal du 14 juin 2002 portant exécution de l'article 31, alinéa 2, de la loi précitée définit le contrôle interne comme étant :

"un ensemble de mesures, intégrées dans les processus opérationnels et fonctionnels visant à assurer le déroulement adéquat de toutes les activités d'une union nationale de mutualités ou d'une mutualité, qui doit permettre d'assurer une connaissance et une maîtrise adéquate des risques, l'intégrité et la fiabilité des informations financières et de gestion, le respect des lois et de leurs arrêtés d'exécution, ainsi que la sécurité des actifs et le respect des droits des membres"

et l'audit interne comme étant :

"*un système d'évaluation du bon fontionnement, de l'efficacité et de l'efficience du contrôle interne".*

avenue de l'Astronomie, 1 - 1210 Bruxelles - Tél. : 02/209.19.11 - Fax : 02/209.19.60 - E-mail : OCM.CDZ@village.uunet.be

Bien que les modifications apportées par la présente circulaire à la circulaire 02/10/D1 du 8 juillet 2002, décidées par le Conseil en sa séance du 2 octobre 2006 après avoir recueilli l'avis du Comité technique en date du 6 juillet 2006, ne concernent que le principe 2 du contrôle interne et le principe 3 de l'audit interne, la présente circulaire reprend également, dans un souci de lisibilité, les aspects inchangés de la circulaire 02/10/D1 précitée et abroge cette dernière.

B) MISE EN OEUVRE D'UN SYSTEME DE CONTROLE INTERNE ET D'AUDIT INTERNE

a) Cadre général

L'étendue et la complexité des structures d'organisation ont entraîné des adaptations importantes dans la gestion des organismes mutualistes, notamment dans les processus de prise de décision, de délégation de compétences et, de manière corollaire, dans l'organisation du contrôle.

Cette modification dans l'organisation du contrôle porte sur la reconnaissance du caractère indispensable de l'existence dans chaque organisation d'un organisme mutualiste, d'une part, d'un contrôle interne cohérent, c'est-à-dire d'un ensemble de dispositions intégrées dans les processus opérationnels et fonctionnels visant à assurer leur déroulement adéquat et d'autre part, d'une fonction d'audit interne, assumée par un service autonome agissant par délégation et pour compte de la direction.

Il est relevé que le législateur n'a pas souhaité opérer en la matière de distinctions selon que les opérations relèvent de l'assurance obligatoire ou de l'assurance libre et complémentaire. En effet, les procédures de contrôle interne à mettre en oeuvre ne peuvent être dissociées selon qu'elles concerneraient spécifiquement l'un ou l'autre secteur.

L'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi relatif aux mutualités et unions nationales de mutualités (n° 1153/1-89/90 du 8 février 1990, page 55), à propos notamment d'un système propre de règles sur le contrôle interne aux mutualités et unions nationales de mutualités, renforce par ailleurs cette thèse : *"……...Le système propre qui est visé trouve son fondement dans les prestations fournies par les mutualités et unions nationales dans le cadre de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité. L'extension de ce système propre aux activités inhérentes à l'assurance libre et complémentaire s'inspire assurément du fait que ces prestations et activités sont conçues comme étant accessoires aux prestations fournies dans le cadre de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité…".*

C'est ainsi qu'en toute logique, le législateur a situé la compétence d'organisation du système de contrôle interne au niveau des unions nationales.

Au niveau du contrôle révisoral, on en déduit également que c'est au réviseur de l'union nationale qu'il incombe de vérifier, en collaboration avec le réviseur de la mutualité, si le contrôle interne qui porte sur les activités de celle-ci répond au prescrit de l'article 31, alinéa 1er, de la loi.

b) Le contrôle interne

1. Composantes

Le contrôle interne implique les éléments suivants, étroitement liés entre eux :

- un environnement d'entreprise qui encourage une attitude positive à l'égard du contrôle;
- l'établissement d'objectifs, suivi de l'identification des risques et de leur analyse;
- l'élaboration de normes et de procédures destinées à maîtriser les risques afin de permettre la réalisation des objectifs fixés;
- la mise en place de systèmes d'information et de communication afin de permettre la divulgation et le suivi des objectifs en matière de contrôle interne au sein de l'union nationale;
- l'identification, l'enregistrement et la communication d'informations pertinentes de manière à permettre aux divers services d'exercer de manière effective les responsabilités qui leur sont assignées;
- un reporting – tant interne qu'externe – correct et effectué à temps, en recourant à des systèmes d'informations adéquats;
- la surveillance et l'évaluation régulière des mesures prises.

2. Fonctionnement

Le système de contrôle interne est essentiel pour chaque union nationale. Il fait partie intégrante des activités quotidiennes, de telle sorte qu'il est un processus continu qui, du reste, concerne toutes les activités de l'union. Cela nécessite une évaluation et une mise à jour régulière.

Il est clair que, lors de l'élaboration du système de contrôle interne, il faut tenir compte des caractéristiques propres du secteur mutualiste, à savoir notamment que:

- chaque union nationale, outre son secrétariat national, se compose également de mutualités et de sociétés mutualistes affiliées;
- la décentralisation des points de payements aux membres est importante et renforce la nécessité de disposer de règles de traitement et de systèmes comptables uniformes;
- les pièces qui sont à la base des opérations de payement sont en nombre considérable et nécessitent individuellement une opération de tarification;
- vu l'environnement légal et réglementaire complexe, le non respect des dispositions comptables édictées a des répercussions financières importantes.

Les mesures de contrôle interne comprennent, outre des principes généraux tels qu'une description claire des fonctions et des responsabilités, l'établissement d'une séparation suffisante des fonctions et des mesures assurant l'intégrité et la capacité du personnel, un certain nombre de mesures spécifiques tels que le principe de surveillance mutuelle, la double signature et les contrôles croisés.

Le système de contrôle interne doit également porter sur le respect des règles comptables (qui doivent assurer la fiabilité des obligations de reporting externe mais également du reporting interne de management) et comprendre des mesures pour assurer la fiabilité et la continuité des systèmes d'information électronique.

Dans tous les cas, les moyens nécessaires devront être dégagés en vue de permettre la mise en oeuvre d'un système de contrôle interne efficace.

3. Principes du contrôle interne

Principe 1: responsabilité finale du conseil d'administration de l'union nationale

Au niveau de chaque union nationale, et quoique les mesures de contrôle interne soient applicables à l'ensemble constitué par le secrétariat national, les mutualités et les sociétés mutualistes affiliées, la responsabilité finale du bon fonctionnement du contrôle interne relève par nature du conseil d'administration de l'union nationale, étant donné sa fonction générale de contrôle.

Principe 2: le conseil d'administration se fait assister par un comité d'audit

Au niveau de chaque union nationale est créé un comité d'audit composé de six à dix membres au maximum, dont trois appartenant au conseil d'administration de l'union nationale et qui n'assument aucune responsabilité dans la gestion journalière de ladite union ou de ses mutualités, les autres membres étant des représentants de la direction effective ou des directions opérationnelles de l'union nationale, dont notamment le directeur financier. A titre consultatif, le réviseur ayant en charge l'union nationale concernée pourra, à la requête du comité d'audit, participer aux réunions dudit comité.

Le comité d'audit peut se faire produire tout renseignement ou document utile et faire procéder à toute investigation. Il fait à cet égard appel au service d'audit interne [cf. point c) ci-après], celui-ci demeurant toutefois sous la dépendance hiérarchique de la direction effective. Le comité d'audit fait régulièrement rapport au conseil d'administration. Son rôle ne peut en aucune façon faire double emploi avec celui du service d'audit interne, ni s'y substituer.

C'est le conseil d'administration qui fixe la composition, les compétences et le fonctionnement du comité d'audit, ainsi que les modalités du rapport de ce dernier au conseil d'administration.

Il va de soi que dans un souci d'impartialité:

- le comité d'audit d'une union nationale peut comprendre au maximum 50% de personnes qui siègent également dans le comité d'audit (ou l'organe qui en tient lieu au sein) d'une institution médico-sociale ou dans l'organe qui est chargé de la gestion de l'exploitation de celle-ci;

- les membres du comité d'audit d'une union nationale ne peuvent faire partie d'un comité d'audit institué au sein d'une institution médico-sociale (ou d'un organe qui en tient lieu) si cela aurait pour conséquence que ce dernier comité (ou organe) de l'institution médico-sociale serait composé d'au moins 50% de personnes qui siègent également dans le comité d'audit ou dans un organe qui exerce au sein de cette union nationale des compétences en matière de gestion journalière.

Le comité d'audit favorise la communication entre les membres du conseil d'administration, la direction effective, le service d'audit interne et le réviseur agréé. Le comité d'audit confirme la charte d'audit du service d'audit interne et prend connaissance des rapports d'activités et du résumé des principales recommandations individuelles formulées par le service d'audit interne, ainsi que des suites qui leur sont données.

Principe 3: délégation des modalités d'application à la direction effective de l'union nationale

La responsabilité directe de l'organisation du contrôle interne sera confiée par le conseil d'administration, à la direction effective de l'union nationale.

La direction effective est en effet l'organe de direction le plus élevé qui est chargé de la gestion de l'union nationale.

Dans le cadre de cette responsabilité, la direction effective fixera les objectifs, les moyens à mettre en oeuvre, ainsi que les méthodes du contrôle interne, de même qu'elle veillera à redresser les faiblesses constatées à ce niveau et à assurer en permanence l'efficacité et l'adaptabilité des mesures de contrôle interne.

La direction précitée doit instaurer un contrôle interne approprié qu'elle évaluera au moins annuellement. Elle s'appuiera à cet effet sur le rapport du département d'audit interne, ainsi que sur les rapports et notes d'autres services de l'union nationale.

La direction effective de l'union nationale informe au moins annuellement son conseil d'administration du fonctionnement du contrôle interne. Les procès-verbaux de la direction effective et du conseil d'administration feront mention des délibérations concernant l'état du système de contrôle interne et son évaluation.

c) L'audit interne

1. Fonctionnement

La fonction d'audit interne sera exercée par un service autonome, agissant par délégation et pour compte de la direction effective de l'union nationale.

Etant donné que le législateur a situé la compétence de l'organisation du système de contrôle interne au niveau des unions nationales, il va de soi que la fonction d'audit interne doit également être organisée au même niveau.

2. Principes de l'audit interne

Principe 1: caractère permanent et durable du service d'audit

La direction de l'union nationale doit, dans le cadre de ses devoirs et responsabilités, prendre les mesures nécessaires pour que ladite union dispose en permanence d'un service d'audit interne adéquat.

Principe 2: indépendance de la fonction d'audit interne

Le service d'audit interne doit de sa propre initiative pouvoir exercer sa mission dans tous les domaines d'activités de l'union nationale, dans toutes les mutualités (y compris les sections) et sociétés mutualistes affiliées à l'union nationale, ainsi qu'en regard de tous les services y organisés.

Le service d'audit interne doit avoir la possibilité d'exprimer et de faire connaître librement ses constatations et ses appréciations.

Le principe d'indépendance implique que ledit service dépende, sous l'angle hiérarchique, directement de la direction effective de l'union nationale.

Le responsable du service d'audit interne doit cependant avoir la possibilité d'informer directement et de sa propre initiative le président du conseil d'administration de l'union nationale, les membres du comité d'audit, ou encore les réviseurs agréés désignés au sein de l'union nationale.

Le principe d'indépendance sera consacré dans le cadre d'une charte d'audit, laquelle aura pour objectif de garantir le statut du service d'audit interne au sein de l'organisation. Cette charte est approuvée par le comité d'audit et confirmée par le conseil d'administration de l'union nationale.

Principe 3: impartialité du service d'audit interne et des auditeurs internes

L'impartialité signifie que le service d'audit interne doit pouvoir exercer sa fonction en toute objectivité.

Cela requiert que le service ne soit pas impliqué dans l'organisation opérationnelle de l'union nationale ni dans l'élaboration, la mise en place, voire l'exécution de mesures d'organisation et de contrôle interne, ce qui aurait pour effet de lui en faire porter la responsabilité et de compromettre son indépendance de jugement. Cela requiert également qu'une même personne:

1. ne puisse exercer une fonction d'auditeur interne à la fois dans une union nationale et dans une institution médico-sociale;

2. ne puisse à la fois exercer une fonction d'auditeur interne dans une union nationale et :

   a) exercer de manière habituelle, au sein d'une institution médico-sociale, des compétences de l'organe chargé de la gestion de l'exploitation de celle-ci qui lui ont été déléguées et qui impliquent un pouvoir d'engagement vis-à-vis des tiers;

   b) exercer de manière habituelle une fonction qui peut engager une institution médico-sociale vis-à-vis des tiers par l'accomplissement d'actes de gestion journalière;

   c) siéger de manière habituelle, au sein de l'institution médico-sociale, dans un organe exerçant, de manière collective, des compétences visées au point a) et ce, si dans cet organe au moins 50% des membres sont des personnes qui siègent également dans un organe de l'entité mutualiste exerçant des compétences en matière de gestion journalière.

   d) siéger de manière habituelle, au sein d'une institution médico-sociale, dans un organe exerçant, de manière collective, une fonction au sens du point b) et ce, si dans cet organe au moins 50% des membres sont des personnes qui siègent également dans un organe de l'entité mutualiste exerçant une telle fonction;

   Pour les points a) à d), il y a lieu d'entendre par l'exercice d'une fonction ou siéger "de manière habituelle", l'exercice de cette fonction ou siéger sauf en cas de congé, de congé de maladie ou de mission.

Ceci n'exclut cependant pas, dans une approche moderne du concept d'audit interne, que dans le prolongement de sa mission, le service d'audit interne soit appelé par la direction de l'union nationale ou d'une mutualité à formuler des avis, notamment en ce qui concerne les règles et procédures projetées et la réorganisation de procédures qui se seraient avérées déficientes. Toutefois, cette fonction d'avis viendra toujours en second rang dans l'ordre des priorités et ne sera utilisée, le cas échéant, que dans le cadre de projets de grande envergure et non de routine, de manière à respecter l'autonomie des directions opérationnelles.

Si l'avis du service d'audit interne est demandé, la responsabilité finale incombera néanmoins à la direction ayant demandé l'avis.

La personne se trouvant à la tête du service d'audit interne ne peut être démise de ses fonctions (licenciement, mutation interne) que par décision du conseil d'administration de l'union nationale.

Principe 4: compétence de chaque auditeur interne et du service d'audit interne dans son ensemble

L'importance de ses missions nécessite que le service d'audit interne dans son ensemble dispose de la compétence nécessaire. Le service d'audit veillera à maintenir sa compétence en assurant une formation permanente à ses membres.

Le cas échéant, le service d'audit interne aura la possibilité de faire appel à des experts externes. A titre transitoire et de manière limitée, le service d'audit interne pourra toutefois faire appel à des experts internes. Le recours aux experts doit dans tous les cas faire l'objet d'une autorisation du comité d'audit.

La compétence doit être appréciée en tenant compte de la nature de la mission et de l'aptitude de l'auditeur à s'informer, examiner, évaluer et communiquer. Si les connaissances théoriques et l'expérience dans le domaine à contrôler sont nécessaires particulièrement dans un domaine aussi spécialisé que celui du secteur mutualiste, elles ne sont toutefois pas les seuls facteurs déterminants de la compétence des membres d'un service d'audit interne dans l'environnement mutualiste.

A cet égard, il y a lieu de souligner l'importance de l'informatique aux différents stades du fonctionnement et de l'organisation de l'union nationale et des mutualités, ce qui nécessite que les membres du service d'audit qui ne sont pas spécialistes du contrôle de systèmes et d'applications informatiques soient toutefois suffisamment familiarisés avec l'environnement informatique.

Principe 5: chaque entité, chaque service et chaque activité entre dans le champ d'investigation du service d'audit interne

Aucune mutualité (y compris ses sections), aucune société mutualiste affiliée, aucune activité, ni aucun service de l'union nationale ne peut être exclu du champ d'investigation du département d'audit interne.

A cet égard, le service d'audit interne peut prendre connaissance de tous les documents, fichiers et informations de l'organisme mutualiste, en ce compris l'information en matière de gestion et les procès-verbaux des organes consultatifs et décisionnels et ce, dans la mesure requise pour l'exercice de sa mission.

La portée de l'audit interne englobe, de manière générale, l'examen et l'évaluation du caractère adéquat et de l'efficacité du contrôle interne, ainsi que de la manière dont les responsabilités assignées sont assumées.

Dans l'organisation de certaines unions nationales sont créés des services qui sont chargés, en dehors du service d'audit interne, de contrôler ou de surveiller une activité spécifique de ladite union nationale. Ces services font partie du système de contrôle interne et ne déchargent dès lors pas le service d'audit interne de l'examen de ces activités spécifiques. L'existence de tels services ne peut donc conduire à exclure cette activité spécifique de l'action du service d'audit. Il n'en demeure pas moins que, pour des raisons d'efficacité, le service d'audit interne peut faire usage dans l'exercice de sa mission des constatations opérées par les différents services de contrôle. Le service d'audit interne conserve toutefois l'entière responsabilité de l'examen et de l'évaluation du bon fonctionnement, de l'efficacité et de l'efficience du contrôle interne.

Principe 6: établissement d'un plan d'audit par le service d'audit interne; évaluation annuelle dudit plan

Les missions du service d'audit interne ont pour finalité d'évaluer la manière dont le contrôle interne est organisé afin de mettre en lumière ses déficiences éventuelles, les risques que ces déficiences impliquent et les possibilités d'y remédier.

Les missions doivent être conçues de manière à pouvoir évaluer au cours d'une période déterminée et pour l'ensemble de l'union nationale, la maîtrise des risques, la protection du patrimoine, la fiabilité des circuits d'information et l'aspect plus général de la conduite des affaires dans le respect de la réglementation.

Le développement des techniques informatiques et de télécommunications ne change pas fondamentalement la finalité de l'audit interne. Toutefois, l'audit interne sera amené à se pencher sur l'examen des procédures informatisées afin de s'assurer de ce qu'elles ont été conçues pour rencontrer les risques de fraudes et qu'elles procurent les moyens de contrôle nécessaires.

La planification des missions doit faire l'objet d'un plan dont le terme sera au moins égal au temps nécessaire pour réaliser les objectifs du service d'audit interne dans l'ensemble de l'union nationale.

L'élaboration d'un tel plan devra toutefois être précédée d'une analyse des divers domaines à examiner, ainsi que des risques qui y sont inhérents.

Chaque mission doit faire l'objet d'un rapport écrit à l'attention de la direction effective de l'union nationale et du comité d'audit. Ce dernier rédigera au moins annuellement un rapport à l'attention du conseil d'administration. L'approbation ou les remarques en résultant seront actées dans les procès-verbaux respectifs.

Principe 7: le travail d'audit s'appuie sur des méthodes d'exécution et de suivi

1. Méthode de travail et types d'audit

Le service d'audit interne examine et évalue l'ensemble de l'activité de l'entité mutualiste. Il ne peut dès lors se limiter à un seul type d'audit, mais utilise le type le plus approprié au regard de l'objectif à atteindre.

A cet égard, il existe différents types d'audit, tels que définis ci-après :

- l'audit financier, qui a pour objet de vérifier la fiabilité de la comptabilité et des comptes annuels qui en découlent;
- l'audit de conformité, qui vise à vérifier le respect des lois, règlements, politiques et procédures;
- l'audit opérationnel, qui comporte la vérification de la qualité et du caractère adéquat des systèmes et procédures, l'analyse critique des structures d'organisation et l'appréciation de l'adéquation des méthodes et moyens utilisés par rapport aux objectifs fixés;
- l'audit de management, qui a pour objet d'apprécier la qualité de la fonction de management dans le cadre des objectifs de l'union nationale.

2. Documents de travail

Les divers travaux que comporte l'exécution de la mission d'audit doivent être décrits dans les documents de travail. Ceux-ci doivent refléter les contrôles effectués et permettre d'étayer et le cas échéant, de justifier les appréciations formulées dans le rapport d'audit. Les documents de travail doivent être établis selon une méthode bien déterminée. Cette méthode doit notamment permettre de vérifier si la mission a été effectuée dans son intégralité et de quelle manière elle a été exercée.

3. Suivi

La direction effective de l'union nationale approuve, sur la proposition du service d'audit interne, une procédure permettant de donner suite aux recommandations du service d'audit interne. Cette procédure porte une attention particulière aux responsabilités respectives des parties concernées chargées de remédier aux manquements constatés, à l'approbation par les directions concernées, au rôle éventuel du comité de direction lorsque subsistent des divergences et au délai dans lequel il doit être remédié aux manquements.

Le service d'autit interne développe une méthode adéquate pour vérifier dans quelle mesure ses recommandations sont suivies. Les constatations en la matière sont communiquées au moins chaque semestre à la direction effective de l'union nationale.

C) APPLICATION DE LA CIRCULAIRE

La présente circulaire remplace la circulaire 02/10/D1 du 8 juillet 2002. Elle est d'application immédiate. Toutefois, le Conseil a décidé d'octroyer aux entités mutualistes un délai courant jusqu'au 1er décembre 2008 pour mettre fin aux incompatibilités qui existeraient actuellement dans la pratique à la suite des modifications apportées par la présente circulaire.

Il convient de mentionner que la présente circulaire s'applique également aux sociétés mutualistes visées à l'article 70, § 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 août 1990. En ce qui concerne ces sociétés mutualistes indépendantes, il convient toutefois de préciser que:

– la responsabilité finale du bon fonctionnement du contrôle interne échoit, très logiquement, au conseil d'administration desdites entités, lequel jugera de l'opportunité de se faire assister par un comité d'audit;

– au niveau de l'exercice de la fonction d'audit interne, s'il apparaît qu'un service autonome constitué par au moins une personne travaillant à temps plein ne se justifie pas, la direction, en vue d'exercer sa responsabilité d'éprouver et d'évaluer à intervalles réguliers le dispositif de contrôle interne existant, mettra en place, en respectant les principes repris au point c) 2 de la circulaire, une formule basée sur l'activité à temps partiel soit par un membre du personnel, soit le cas échéant par un expert externe.

Par ailleurs, les dispositions de la présente circulaire sont applicables à la Caisse des soins de santé de la SNCB Holding et à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie – invalidité, mais certaines d'entre elles doivent être adaptées en tenant compte des particularités de ces deux organismes assureurs.

Le Président du Conseil,

N. JEURISSEN