

2. LES RÉFLEXIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE INTERNE

L'évolution des systèmes bancaires au cours des dernières années, l'analyse des difficultés — voire des défaillances — subies par certains établissements ainsi que l'examen des crises bancaires qui ont affecté — ou affectent actuellement — certains pays ou certaines régions soulignent l'importance du contrôle bancaire pour la stabilité financière.

Ces évolutions confirment également que le contrôle bancaire doit se concevoir dans une approche préventive permettant de s'assurer que les établissements de crédit exercent leurs activités de manière saine et sûre. Elles montrent aussi que ce contrôle ne se limite pas au seul examen du respect de normes quantitatives, mais qu'il repose sur la qualité des dirigeants, sur la discipline de marché par une meilleure transparence financière et sur la qualité du contrôle et de la maîtrise des risques par les établissements.

L'équilibre adéquat entre ces quatre éléments du contrôle bancaire ressort clairement des principes dégagés par le Comité de Bâle dans les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* publiés en septembre 1997. Au sein de ces principes, le Comité de Bâle a notamment développé un certain nombre d'exigences qui concourent à la définition d'un contrôle et d'une maîtrise des risques adéquats 21.

Dans le prolongement de cette approche et des principes définis dans des domaines spécifiques de l'activité bancaire, tels que le risque de taux d'intérêt et les opérations sur instruments dérivés, le Comité de Bâle a soumis à consultation, en janvier 1998, un *Cadre d'évaluation des systèmes de contrôle interne*.

Ces réflexions du Comité de Bâle rejoignent celles menées au niveau européen dans le cadre du Sous-Comité de surveillance bancaire de l'Institut monétaire européen (IME) qui a publié, en juillet 1997, un rapport sur *Les systèmes de contrôle interne des établissements de crédit*.

L'ensemble de ces réflexions internationales soulignent que, si l'effort d'harmonisation a jusqu'ici essentiellement porté sur les aspects quantitatifs du contrôle bancaire, les autorités attachent une importance toute particulière à la mise en place d'un contrôle interne adapté à la maîtrise des risques encourus par les établissements de crédit. Outre que cette évolution s'inscrit pleinement dans les exigences prévues par les directives européennes 22, elle répond aux attentes exprimées par les chefs d'État et de gouvernement des sept pays les plus industrialisés qui, lors de leurs sommets annuels — à Lyon en 1996 et à Denver en 1997 —, ont particulièrement insisté sur la nécessité d'encourager une gestion des risques plus rigoureuse.

21 Voir la présentation de ces *Principes fondamentaux* dans le bulletin n° 17 de novembre 1997, notamment les principes 7 à 15 qui comportent des exigences qualitatives d'identification, de mesure et de contrôle des risques.

22 La deuxième directive bancaire de 1989 prévoit, dans son article 13, que « les autorités compétentes exigent que tout établissement de crédit dispose d'une bonne organisation administrative et comptable et de procédures de contrôle interne adéquates » et la directive de 1992 sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée a complété cette obligation en prévoyant, dans son article 3, que « les autorités compétentes prescrivent, à l'ensemble des entreprises incluses dans le champ de la surveillance sur une base consolidée à laquelle est soumise un établissement de crédit ou une compagnie financière, l'institution de procédures de contrôle interne adéquates pour la production des informations et renseignements utiles aux fins de l'exercice de la surveillance sur une base consolidée ».

Les actions menées dans ce domaine par le Comité de Bâle et par l'IME permettent ainsi aux établissements de crédit de disposer d'une approche des meilleures pratiques à laquelle ils pourront se référer afin de faire évoluer leur propre système et sur laquelle chaque autorité de contrôle nationale pourra s'appuyer dans son évaluation des systèmes de contrôle interne mis en place par les établissements. À ce titre, il convient de souligner la très forte convergence des principes dégagés dans ces réflexions internationales et ceux qui ressortent, en France, du règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne, qui est entré en vigueur au 1^{er} octobre 1997 23.

L'une des idées directrices de l'ensemble de ces réflexions est que le contrôle interne n'est pas une simple procédure ou une politique appliquée à un certain moment, ni même simplement une fonction d'audit, mais un système qui fonctionne en continu à tous les niveaux de l'établissement. À ce titre, il constitue une composante essentielle de la gestion d'un établissement et un élément de la culture de celui-ci, afin de faire partager, à l'ensemble du personnel, l'importance du contrôle.

C'est la raison pour laquelle cette notion de contrôle interne doit comprendre des principes relatifs à l'organisation des activités de contrôle et la maîtrise des risques encourus, en permettant à l'établissement de conserver sa capacité à la fois à identifier et mettre à profit des opportunités et à réagir et s'adapter lorsque des risques apparaissent.

Les principes directeurs proposés au plan international sont présentés ci-après, à partir de la structure du document de consultation du Comité de Bâle, en y apportant des éclairages ou commentaires qui mettent en relief l'accent porté plus distinctement par l'un ou l'autre des deux textes de Bâle et de l'IME.

Le contrôle interne consiste en cinq éléments étroitement liés dont le bon fonctionnement est essentiel pour la réalisation des objectifs des établissements, en termes d'efficacité des opérations, de fiabilité de l'information et de conformité aux lois et réglementations :

- la surveillance et l'exercice des responsabilités de la part du conseil d'administration et de la direction générale et l'existence d'une forte culture de contrôle au sein de l'établissement ;
- l'évaluation adéquate (exhaustive et permanente) des risques inhérents à l'activité bancaire ;
- la mise en place d'éléments-clés de contrôle à chaque niveau opérationnel ;
- l'existence d'une bonne communication de l'information entre les différents niveaux de responsabilité ;
- l'efficacité des activités de surveillance et notamment des programmes d'audit.

Par rapport à ces éléments, la responsabilité des autorités est d'en promouvoir l'existence et de contrôler leur adéquation et leur efficacité par rapport aux risques encourus par les établissements.

2.1. SURVEILLANCE PAR LA DIRECTION ET CULTURE DE CONTRÔLE

Les établissements doivent disposer d'une infrastructure, d'une organisation et d'une politique clairement établies en matière de contrôle interne. L'idée majeure, déclinée autour des trois premiers principes dans le document du Comité de Bâle, est que ce processus **doit être défini et suivi au plus haut niveau**.

C'est en effet **au conseil d'administration qu'incombe la responsabilité de veiller à l'instauration d'un système adéquat de contrôle interne**, au même titre qu'il est chargé de fixer les grandes stratégies et les principales politiques ainsi que la structure organisationnelle globale. Parmi les stratégies figurent, en particulier, celles retenues en matière de gestion et de contrôle des risques ; aussi le conseil d'administration doit-il connaître les activités de la banque et les risques qu'elle encourt, fixer des niveaux acceptables en regard des risques quantifiables et veiller à ce que des procédures soient établies pour réduire la vulnérabilité vis-à-vis des risques non quantifiables.

À ces éléments fondamentaux, également développés dans le document de l'IME, s'ajoutent des orientations sur l'organisation que peut retenir un conseil d'administration pour accomplir sa mission. En particulier, l'ensemble des contrôleurs bancaires s'accordent à souligner **le rôle positif d'un comité d'audit** pour assister le conseil dans son examen de la situation financière et de la qualité du contrôle interne.

À cet effet, le Comité de Bâle recommande explicitement que les comités d'audit soient entièrement composés d'administrateurs extérieurs (c'est-à-dire de membres du conseil qui ne sont employés ni par l'établissement, ni

23 Voir l'intervention de Jean-Louis Fort, secrétaire général de la Commission bancaire, au Club Banque, le 26 février 1997, et la présentation du règlement n° 97-02 du 21 février 1997 dans le bulletin n° 16 d'avril 1997.

par l'une de ses filiales) possédant une compétence en matière de communication financière et de contrôle interne 24.

Pour sa part, **la direction générale** est l'entité responsable au jour le jour de la gestion effective des établissements et a pour **mission de mettre en œuvre les stratégies approuvées par le conseil d'administration**, de définir des **politiques de contrôle interne appropriées** et d'en surveiller l'efficacité.

Enfin, l'un des éléments non moins essentiels d'un système de contrôle efficace réside dans une culture de contrôle forte. Il revient au conseil d'administration et à la direction générale de promouvoir, au sein des établissements, **des critères d'éthique et d'intégrité et d'instaurer une culture et un environnement qui démontrent et favorisent, à tous les niveaux du personnel, une prise de conscience de l'importance des contrôles internes.**

Pour cela, il importe que le personnel dispose des compétences nécessaires et soit conscient des responsabilités qui lui sont confiées. L'idéal, à cet effet, est que les procédures opérationnelles soient établies par écrit pour toutes les activités significatives et que le personnel soit familiarisé avec ces procédures.

2.2. ÉVALUATION DES RISQUES

L'évaluation des risques doit permettre de déceler et d'apprécier **les facteurs internes et externes** pouvant **compromettre la réalisation des objectifs** de l'établissement.

La direction générale doit donc s'assurer qu'il est procédé à l'identification et à l'évaluation de ces facteurs. Cette évaluation doit couvrir **l'ensemble des divers risques encourus par l'établissement** (tels que, par exemple, risque de crédit, risque-pays et risque de transfert, risque de marché, risque de taux d'intérêt, risque de liquidité, risque opérationnel, risque juridique, risque de réputation...). Une telle évaluation doit être **permanente et un réexamen du processus (identification, évaluation et contrôles internes)** peut s'avérer nécessaire pour prendre en compte de manière appropriée tout risque nouveau.

Dans ces domaines, le Comité de Bâle met nettement l'accent sur une approche globale du système de contrôle interne et ne développe pas plus précisément les questions relatives à la gestion des risques (« risk management ») puisqu'il entend les développer selon une perspective spécifique à chaque catégorie de risque, dans la poursuite de publications comparables à celles diffusées en 1997 sur la gestion du risque de taux d'intérêt global et en 1994 sur les risques liés aux instruments dérivés.

De son côté, l'IME, sans développer une analyse approfondie dans le domaine de l'évaluation des risques, rappelle les principes essentiels qui s'appliquent à l'ensemble des risques, notamment la nécessité de déterminer, pour chaque type de risque, des politiques adaptées de prise de risques impliquant la fixation de limites opérationnelles dont le caractère adéquat et le respect doivent être examinés périodiquement. L'IME souligne également que, lorsque la taille et la structure d'un établissement le justifient, il peut être tout à fait approprié de mettre en place des comités de gestion qui s'assurent que tous les risques encourus sont recensés et maîtrisés de façon adéquate (comité de crédit, comité des marchés, comité actif-passif, ...).

2.3. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE

L'approche du contrôle interne retenue dans les réflexions à Bâle et à l'IME est de considérer celui-ci avant tout comme un élément directement intégré à la gestion opérationnelle des établissements. Les principes développés sur les activités de contrôle correspondent ainsi aux contrôles à intégrer dans les opérations quotidiennes de l'établissement et à l'organisation administrative à adopter 25.

24 Cette précision n'a pas été apportée dans le règlement n° 97-02 applicable en France, mais elle est tout à fait conforme aux recommandations contenues dans le rapport Viénot de juillet 1995 sur *Le conseil d'administration des sociétés cotées*.

25 Cette approche est également celle retenue en France avec le règlement n° 97-02 qui prévoit, dans son article 6, ces activités de contrôle permanent comme étant les dispositifs « qui assurent un contrôle régulier avec l'ensemble des moyens mis en œuvre en permanence au niveau des entités opérationnelles pour garantir la

La direction générale doit mettre en place une structure de contrôle appropriée pour garantir des contrôles internes efficaces, **en définissant les activités de contrôle à chaque niveau opérationnel**. Ces activités doivent, par exemple, inclure les examens effectués aux différents échelons hiérarchiques, les contrôles réguliers d'activité pour les différentes unités, les contrôles physiques, la vérification périodique du respect des plafonds d'engagement, le système d'approbation et d'autorisation pour la réalisation d'opérations excédant certaines limites, les systèmes de vérification et de contrôle par rapprochement, ...

La direction générale doit s'assurer régulièrement que tous les domaines de la banque se conforment aux politiques et procédures établies et que les politiques existantes demeurent adéquates. Une attention particulière doit être portée aux innovations financières et aux relations avec les succursales et filiales implantées à l'étranger ; il est notamment de la responsabilité des établissements de veiller à ce que des contrôles adéquats soient mis en place dans les filiales incluses dans le champ de la surveillance sur une base consolidée.

Enfin, et il s'agit d'un point également fondamental, **la structure de contrôle mise en place doit reposer sur une séparation appropriée des tâches** en s'assurant que **des responsabilités conflictuelles ne sont pas confiées à une même personne**. Dans le cas de pertes bancaires importantes, dues à un contrôle interne insuffisant, les autorités de contrôle ont en effet constaté que l'une des causes principales réside dans l'absence de séparation adéquate des tâches. Aussi les secteurs présentant des conflits d'intérêts potentiels devraient-ils être identifiés, circonscrits aussi étroitement que possible et surveillés avec attention.

2.4. INFORMATION ET COMMUNICATION

Des pertes peuvent également avoir été enregistrées parce que l'information au sein de l'organisation n'était ni fiable, ni complète et que la communication au plan interne n'était pas efficace. **Une information adéquate et une communication efficace** sont donc deux éléments essentiels au bon fonctionnement d'un système de contrôle interne.

La direction générale doit s'assurer de **l'existence de systèmes d'information appropriés** couvrant toutes les activités de l'établissement et délivrant une **information pertinente, fiable, récente, accessible et présentée sous forme cohérente**. Ces informations sont des **données internes** — d'ordre financier, opérationnel ou ayant trait au respect de la conformité — **ainsi que des informations de marché extérieures** sur des événements et conditions intéressant la prise de décisions.

L'IME insiste notamment sur la nécessité que toutes les opérations de l'établissement soient enregistrées de manière exhaustive dans le système comptable général afin d'éviter les cas de fraude et qu'une piste d'audit soit mise en place.

L'information est cependant inutile en l'absence d'une communication efficace. **La direction générale doit instituer des modes de communication efficaces pour garantir que l'ensemble de son personnel est parfaitement informé des politiques et des procédures affectant ses tâches et ses responsabilités et que les informations importantes arrivent à leurs destinataires.**

La structure mise en place doit en particulier garantir que les informations circulent et permettent — aux différents niveaux hiérarchiques concernés — de connaître les risques encourus.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance prise par l'informatique dans le métier bancaire, les systèmes qui contiennent et utilisent des données informatisées doivent être sûrs et être régulièrement contrôlés.

L'IME développe plus spécifiquement les principes généraux qui visent à protéger les systèmes informatiques, incluant notamment la définition de politiques, normes, procédures et contrôles pour tous les aspects liés aux activités informatiques, tels que les politiques de développement et d'acquisition de logiciels, les procédures de sauvegarde et de restauration, les contrôles de sécurité d'accès ou la définition de plans d'urgence afin d'assurer la continuité d'exploitation.

régularité, la sécurité et la validation des opérations réalisées et le respect des autres diligences liées à la surveillance des risques de toute nature associée aux opérations ».

2.5. ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE

L'activité bancaire est un secteur dynamique où les techniques et les produits évoluent rapidement. **La surveillance de l'efficacité globale des contrôles internes repose sur un triple processus.**

Tout d'abord, **la direction générale doit vérifier en permanence l'efficacité des contrôles internes de l'établissement.** Cette surveillance doit donc faire partie des opérations quotidiennes de l'établissement. Ce processus de surveillance en continu peut permettre de découvrir et de corriger rapidement les évolutions anormales comme des dépassements de plafonds d'engagements ou l'utilisation de comptes clientèle pour des opérations propres ou bien encore de déceler des évolutions indiquant un risque accru dans certaines unités.

Par ailleurs, le système de contrôle interne doit faire l'objet **d'un examen régulier, exhaustif et indépendant.** À cet égard, **le rôle important de la fonction d'audit interne**, pour promouvoir et garantir l'efficacité d'un système de contrôle interne, est souligné. Cette fonction, en tant qu'élément de la surveillance du système de contrôle interne, devrait rendre compte à la direction générale ainsi que directement au conseil d'administration ou à son comité d'audit.

Les deux documents internationaux rappellent certains principes fondamentaux régissant le fonctionnement de la fonction d'audit interne. En particulier, la nécessité d'un personnel compétent et bien formé, une fréquence et une ampleur de leurs contrôles correspondant à la nature et à la complexité des activités et des risques, une indépendance de cette fonction par rapport aux activités opérationnelles et un accès à toutes les activités conduites par l'établissement.

Enfin, il est essentiel que la surveillance permanente et les examens ponctuels soient suivis d'effets. C'est pourquoi **les carences détectées dans les contrôles internes doivent être notifiées dans les meilleurs délais au niveau de direction approprié et faire l'objet d'un traitement rapide et les déficiences importantes doivent être signalées à la direction générale et au conseil d'administration.**

2.6. RÔLE DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

Le conseil d'administration et la direction générale sont responsables en dernier ressort de l'efficacité du contrôle interne. Pour leur part, le rôle des autorités est **d'exiger que tous les établissements, quelle que soit leur dimension, disposent d'un système efficace de contrôle interne qui corresponde à la nature, à la complexité et au degré de risque de leurs activités et réagisse aux modifications de leur environnement et de leurs conditions d'activité.**

Pour évaluer la qualité du contrôle interne, les autorités de contrôle ont le choix entre diverses approches :

- le contrôle sur place représente un instrument important, permettant de se forger un jugement sur la gestion des établissements en vérifiant l'adéquation et le respect des politiques, procédures et limites, l'exactitude et l'exhaustivité des rapports à la direction ainsi que la fiabilité des contrôles essentiels ;
- les autorités peuvent aussi se faire adresser des rapports réguliers et notamment les rapports des auditeurs internes ;
- dans certains cas, un processus d'auto-évaluation peut également exister, par lequel le conseil d'administration ou la direction générale certifie que les contrôles sont adéquats ;
- enfin, les autorités peuvent aussi s'appuyer sur les informations fournies par les commissaires aux comptes — notamment en ayant accès à certains éléments de leurs dossiers — ou en ayant explicitement recours à eux dans le cadre de travaux dont le contenu et la manière d'en rendre compte sont définis par les autorités 26.

Quels que soient les moyens retenus, **dans les cas où les autorités constatent que le contrôle interne n'est pas adéquat, elles doivent intervenir auprès de l'établissement pour s'assurer que des améliorations vont être apportées** et elles doivent être informées régulièrement de la mise en œuvre de celles-ci.

26 D'une manière générale, les commissaires aux comptes ne s'intéressent au contrôle interne que dans la mesure où celui-ci est important pour la certification des états financiers. Toutefois, dans certains pays, les autorités recourent directement aux commissaires aux comptes en leur demandant de fournir une évaluation spécifique de la portée, de l'adéquation et de l'efficacité du contrôle interne.