

**BULLETIN**

**DE LA**

**COMMISSION BANCAIRE**

**N° 3**

**NOVEMBRE 1990**

# Le contrôle interne et la maîtrise des risques dans les banques

Dans ses rapports annuels de 1986 et de 1988, la Commission Bancaire avait appelé l'attention des établissements de crédit sur l'importance qu'elle attache à l'efficacité et à la qualité du contrôle interne. Afin de pouvoir mieux apprécier les conditions dans lesquelles celui-ci est exercé, elle a fait procéder en 1989 à une enquête sur place auprès d'un échantillon d'une trentaine de banques, constitué de manière à tenir compte des différences de taille, de type d'activité et de composition de l'actionnariat.

Les informations ont été recueillies avec la collaboration active des banques ainsi sélectionnées ; celles-ci ont non seulement apporté des éléments de fait mais elles ont également accepté d'engager un dialogue sur le plan des principes.

Le contenu de la présente étude est limité à des points essentiels on s'est efforcé de dégager une vue d'ensemble utile à la profession, fondée sur une analyse précise des techniques et des procédures, mais en s'abstenant de les décrire dans les détails, ce qui ferait double emploi avec les ouvrages déjà publiés sur ce sujet. D'ailleurs, pour autant que l'observation des banques ait pu aboutir à des critiques, celles-ci visent peu l'exécution ponctuelle des contrôles ; c'est plutôt la conception d'ensemble de ceux-ci, leur cohésion et la synthèse des enseignements qu'ils fournissent qui, dans quelques cas, peuvent être jugées insuffisantes.

## 1. RÔLE ET DOMAINE DU CONTRÔLE INTERNE

---

L'analyse de quelques incidents majeurs subis par des banques, en France ou à l'étranger, montre notamment que les organes d'administration et de direction de ces établissements n'étaient pas munis d'un appareil de contrôle interne leur permettant de maîtriser convenablement la gestion.

Cette constatation suggère que la saine gestion d'une banque dépend de la bonne combinaison du couple « décision contrôle ».

Les informations de synthèse issues d'une observation critique, permanente, rigoureuse et rapide des opérations, des résultats et de la situation financière d'une banque sont nécessaires pour guider, corriger, moduler ou amplifier sa politique à court, moyen ou long terme.

Retenir cette acception globale du rôle des contrôles c'est tenir compte de leur but ultime : de leur détail le plus fin jusqu'à la synthèse constituée par le diagnostic porté sur l'entreprise, ils jouent un rôle primordial dans la prospérité d'une banque.

Cette conception positive est celle que retiennent les banques les plus modernes ; celles-ci estiment que le contrôle interne exerce un effet de levier sur la productivité ; leurs résultats témoignent du bien fondé de cette considération.

On ne rencontre plus guère maintenant la thèse opposée, selon laquelle les contrôles auraient seulement une fonction de sécurité au sens large qui induit des coûts sans incidence directe sur les bénéficiaires. Cette idée conduisait encore naguère à minimiser les dépenses correspondantes, à considérer que les contrôles seraient étrangers ou au moins parallèles à la gestion, comme s'ils ne devaient pas participer à la maîtrise globale d'une maison.

Le contrôle interne ne peut donc être seulement l'addition ou la juxtaposition des multiples vérifications qui épousent en quelque sorte le rythme et la technique des opérations ; aussi essentielle soit-elle, cette surveillance détaillée, menée au jour le jour par les back offices ou les contrôleurs et complétée par l'intervention discontinue d'auditeurs ou d'inspecteurs, ne saurait, en l'absence de vue d'ensemble, suffire à assurer l'équilibre général d'une banque.

Pour parvenir à une telle maîtrise, il faut que les vérifications de toutes natures s'articulent de telle manière que toutes les activités soient intégrées dans un système coordonné où les opérations comme leur contrôle servent la même stratégie. A chaque type d'action correspond donc un contrôle spécifique tendant à maintenir ou à développer les qualités de la gestion :

**Exactitude :** contrôles ponctuels sur le terrain, contrôle des moyens mis en oeuvre : informatique, communication, logistique.

**Sécurité :** trois niveaux doivent être envisagés

- physique : contrôle de la protection des immobilisations corporelles et incorporelles,

- logique : examen de la qualité des procédures et de leur application,

- financière : analyse de la qualité et de l'ampleur des risques sur les tiers ou des risques autonomes,

**Efficacité :** étude critique des délais, de l'organisation et des coûts opératoires,

**Rentabilité :** suivi des résultats, de leur formation (contrôle budgétaire et contrôle de gestion),

**Cohésion :** surveillance de la bonne harmonie entre tous les services et entités d'un groupe.

A supposer que ces conditions soient remplies, il resterait encore nécessaire, pour avoir un bon contrôle interne, de pouvoir statuer à intervalles fréquents :

- sur la situation financière globale de la banque et sur le respect des règles prudentielles,
- sur l'évolution de l'établissement dans la dynamique de ses projets, de son plan et de sa politique.

Tous ces éléments doivent se conjuguer pour assurer la pertinence des décisions prises par les dirigeants.

Au demeurant, pour que ces divers objectifs soient atteints, le contrôle interne doit répondre à plusieurs exigences :

**Exhaustivité :** il doit s'étendre à tous les compartiments de la gestion.

**Permanence :** il doit à tout moment donner l'assurance que la banque, fonctionnant avec des risques admissibles, évolue conformément aux vues des dirigeants et aux intérêts des actionnaires.

**Indépendance :** il doit rester autonome vis-à-vis de tous les services de l'établissement pour conserver un esprit de critique constructive.

Tels sont, en résumé, les objectifs généraux que les enseignements de l'enquête ont permis de cerner. En se limitant aux points les plus sensibles, on indiquera dans les chapitres suivants comment les contrôles par leur exhaustivité et leur permanence doivent contribuer à la maîtrise globale d'une banque, en observant successivement la maîtrise du traitement des opérations et du système d'information des responsables, puis celle des instruments de pilotage dont disposent les dirigeants.

## **2. MAÎTRISE DU TRAITEMENT DES OPÉRATIONS ET DU SYSTÈME D'INFORMATION**

---

Il sera question dans cette première partie de la maîtrise des risques techniques et administratifs, qui relèvent entièrement de l'organisation et des contrôles internes.

Ceux-ci doivent porter sur les moyens mis en oeuvre

- personnel,
- procédures,
- informatique et communications,

afin d'assurer efficacement :

- l'exécution des opérations,
- leur enregistrement et leur analyse.

### **2.1. PERSONNEL**

---

Les banques ayant fait l'objet de l'enquête précitée ont pour la plupart surmonté le préjugé consistant naguère à privilégier le recrutement, la formation, les affectations et l'avancement dans les métiers dits « nobles » de « commerçants », « banquiers », « géographes », « chargés de clientèle », « exploitants » par rapport aux fonctions « d'intendance » : administration, contrôle, analyse...

Quand, cependant, ce préjugé reste enraciné, ce n'est évidemment pas dans les banques ayant la gestion la meilleure et les contrôles les plus performants ; une certaine méconnaissance de la fonction « contrôle interne » telle qu'elle a été définie en introduction aboutit en effet à une dévalorisation du recrutement et des profils de carrière dans ce secteur.

Au contraire, compte tenu de la complexité croissante de la logistique et de l'importance prépondérante de tous les moyens affectés à la stratégie et à sa maîtrise continue, les banques les plus dynamiques réservent les missions de contrôle à des agents choisis parmi les meilleurs, tant pour la formation de base que pour les capacités professionnelles. Les contraintes imposées par une conception moderne de la gestion ne feront, sans doute, que renforcer cette tendance dans l'avenir.

### **2.2. PROCÉDURES**

---

Dans de trop nombreuses banques, les codes de procédure ne sont pas rédigés ou ne sont pas tenus à jour ; pourtant, l'existence de règles préétablies est indispensable à l'exercice des contrôles qu'il s'agisse de l'auto-contrôle résultant de l'exécution des opérations dans un cadre préétabli ou des vérifications a posteriori.

La composition, la mise au point et la maintenance d'un corps de procédures est un investissement lourd pour une banque ; d'ailleurs l'enquête a permis de constater que dans de grands établissements la collection des instructions atteint des dimensions physiques telles qu'elles en deviennent inexploitables ou à l'inverse que des organismes de faible taille ont renoncé à rédiger leurs règles internes en raison de l'ampleur de la tâche.

Pour parer à ces deux défauts extrêmes, toutes les banques devraient en fait se doter au moins de procédures claires et simples limitées aux éléments essentiels, c'est-à-dire :

- les pouvoirs,
- les modalités de règlement vers l'extérieur ou de réception de fonds ou valeurs,
- les comptes sensibles (suspens, régularisation, dépenses et recettes, comptes sans mouvements, comptes personnels à surveiller),
- les contrôles de base (rapprochements, positions, soldes, existants) imposés aux services d'exécution.

Si les manuels généraux et exhaustifs sont nécessaires aux organisateurs ou aux services spécifiques de contrôle, ils paraissent peu utilisables par les services d'exécution, qui n'ont pas le temps de se plonger dans le maquis de ces ouvrages.

Il est donc souhaitable que les banques de toutes tailles dotent chaque service, de fiches, tableaux ou « check lists »  
- adaptés aux utilisateurs de base,

- accessibles, c'est-à-dire mis en évidence dans les postes de travail,

- constamment mis à jour, ce qui peut être le plus difficile.

## **2.3. INFORMATIQUE ET COMMUNICATIONS**

---

Outil de production des informations et donc moyen de contrôle, l'informatique doit aussi faire l'objet de contrôles étendus et permanents.

### **2.3.1. Schémas directeurs**

---

Les meilleurs exemples sont fournis par les banques qui, disposant d'un plan à moyen terme glissant, en assurent un suivi régulier de façon à contrôler la mise en oeuvre des actions prévues par le plan et la bonne articulation des dispositifs financiers, techniques et humains mis en oeuvre.

### **2.3.2. Architecture**

---

Les architectures récentes sont à la fois souples et évolutives : elles anticipent dans leur conception sur les progrès techniques ou sont du moins conçues de manière à intégrer des changements.

Les plus avancées d'entre elles sont constituées autour de :

- plusieurs niveaux de traitements (ordinateurs centraux, miniprocesseurs, terminaux à intelligence locale) insérés dans un réseau de communications,

- des bases de données partageant les informations entre plusieurs applications à vocations distinctes (comptabilité, contrôle de gestion, analyse de risques ...).

En revanche, quelques banques ont conservé leur architecture ancienne ; le poids du passé, le coût des investissements non amortis emprisonnent ces banques dans des systèmes massifs et rigides dont les replâtrages successifs accentuent l'hétérogénéité.

L'emprise de la micro-informatique tend alors à s'accroître dans la mesure où elle peut constituer un palliatif à court terme, rapide à mettre en oeuvre, relativement peu onéreux et permettant d'éviter contraintes ou délais imposés par les Directions de l'Organisation et de l'informatique. Néanmoins, la diffusion des micro-ordinateurs peut nuire à l'unité et à l'efficacité que peut procurer une organisation centralisée.

Cette analyse s'applique en particulier aux salles de marchés où la micro-informatique a permis de faire face à des besoins urgents au détriment du suivi global des risques.

Au demeurant, les structures du contrôle interne ne permettent pas toujours de fournir aux dirigeants d'une banque un jugement d'ensemble sur la qualité des plans informatiques et la pertinence des architectures retenues. En effet, les compétences techniques nécessaires à un tel diagnostic sont l'apanage de spécialistes (systèmes notamment) professionnels de l'informatique et des télécommunications possédant une qualification que n'ont généralement pas les départements de contrôle interne.

### **2.3.3. Gestion des systèmes**

---

La mise en oeuvre des systèmes exige aussi une collaboration étroite entre informaticiens et utilisateurs. Sauf dans les établissements de faible dimension, il semble indispensable de faire assurer cette liaison par des correspondants chargés au sein des services de la surveillance des applications et de leur maintenance.

Il est utile de mentionner les principaux problèmes identifiés à cet égard à l'occasion de l'enquête précitée :

- les applications anciennes sont vulnérables, soit parce que leurs concepteurs sont partis, soit parce que la documentation fait défaut ;

- la fiabilité des applications nouvelles ou des logiciels récents est le plus souvent testée mais leur efficacité réelle n'est pas contrôlée ;

- les tableurs peuvent être source d'erreurs si leur utilisation n'est pas vérifiée souvent ;

- les opérations confiées à la sous-traitance ne sont pas toujours soumises à des contrôles adéquats.

### 2.3.4. Sécurité

---

Les banques ont généralement une politique de sécurité méthodique et active ; certaines confient cette fonction à des officiers de sécurité, d'autres à un comité spécialisé, d'autres encore font effectuer des audits particuliers dont certains par la méthode MARION (Méthodologie d'Analyse des Risques Informatiques et d'optimisation par Niveaux).

- sécurité physique :

L'accès aux salles d'ordinateurs est dans l'ensemble bien surveillé (badges, digit-code, télévision intérieure, vigiles etc.)

La continuité du fonctionnement des installations, la précaution contre des périls variés (incendies, sabotages etc.), la sauvegarde des fichiers (archives extérieures), sont aussi convenablement assurées.

En revanche, la poursuite de l'exploitation dans l'hypothèse d'une indisponibilité de l'informatique reste souvent un problème mal maîtrisé en raison du coût élevé d'un dispositif de secours (« back up ») vraiment efficace ; les solutions retenues à cet égard sont de valeur inégale. Rares sont, en outre, les banques qui, disposant d'une bonne procédure de dépannage, la testent périodiquement.

Du fait de la faiblesse en moyens de secours, peu de banques peuvent faire couvrir par une assurance, à un prix acceptable, les pertes éventuelles que causerait un arrêt de l'exploitation.

Ce problème devrait donc sans doute faire l'objet d'une réflexion attentive par l'ensemble de la profession.

- sécurité logique :

La fraude est un risque majeur. A cet égard, l'enquête montre que les contrôles préventifs restent souvent insuffisants, en dépit des incidents qui défrayent de temps à autre la chronique.

Nombre de banques ont, cependant, adopté des mesures qui peuvent être jugées suffisamment rigoureuses ; les banques les plus diligentes ont un dispositif de sécurité logique efficace dont la permanence fait l'objet d'un contrôle continu :

- habilitations sélectives pour l'accès aux fichiers (consultation, utilisation, modification) ;

- vérifications a priori et a posteriori des messages télex ou swift

- utilisation de codes et symboles pour les informations confidentielles ;

- saisie et validation séparées des opérations

- confidentialité des codes utilisateurs et des mots de passe (utilisation de logiciels « mouchards » pour vérifier le respect des règles d'habilitation) ;

- surveillance des informaticiens qui sont évidemment les plus aptes à opérer dans des conditions anormales ;

- séparation entre services d'étude et exploitation

- confidentialité et intangibilité des programmes ;

- protection contre les copies frauduleuses de logiciels et contre l'introduction de virus ;

- définition et respect de la déontologie propre aux services informatiques ;

- mise en place de tests de sécurité et de contrôle.

Les règles de sécurité physique et logique brièvement énumérées ci-dessus ne sont quelquefois appliquées qu'en partie ; aucune cependant ne devrait, à l'évidence, être négligée.

### 2.3.5. Communications

---

Sur ce point, on se bornera à deux remarques

- la surveillance et le contrôle permanents des circuits de sortie et d'entrée des fonds (ou des informations) peuvent laisser à désirer notamment en raison d'une insuffisante séparation entre ordonnateurs et exécutants, ou entre réception et traitement (cette remarque devrait inciter toutes les banques à faire contrôler périodiquement la sûreté de toutes leurs liaisons avec l'extérieur) ; ces contrôles spécifiques ne sont généralement pas assez fréquents.

- la modernisation des techniques a entraîné un perfectionnement remarquable des liaisons entre unités éloignées (télécopies, transmissions de données par satellites etc.). Ceci contraste avec la lenteur et la confusion quelquefois étonnante des communications entre les installations des sièges parisiens.

### 2.3.6. Mise à jour des informations

---

La mise à jour des données affichables sur les écrans mis à la disposition des gestionnaires ou des contrôleurs n'est pas assez complète et rapide ; en outre, il arrive souvent que les attributaires soient mal informés de toutes les fonctions de ces instruments.

## 2.4. BACK OFFICES

---

Les back offices devraient suivre l'ensemble des opérations bancaires ; certaines banques portent d'ailleurs une telle attention à ces départements techniques et administratifs qu'elles en ont fait une sorte de produit d'appel de caractère commercial, qui constitue à lui seul un « métier ».

La présente étude sera cependant limitée aux remarques essentielles concernant le rôle des back offices des salles de marché : les observations faites à cet égard sont d'ailleurs valables, toutes choses égales par ailleurs, pour les autres domaines d'activité.

Le contrôle rapproché des opérations et des positions appartient aux back offices. Leur indépendance vis-à-vis des opérateurs est donc un objectif impératif, bien que récente dans certaines banques, la séparation entre opérateurs et agents des back offices est maintenant réalisée chez presque toutes.

On peut cependant formuler quelques observations sur le back office :

- la meilleure structure de rattachement du back office est celle d'un département spécialisé, alors que dans de nombreux cas il dépend encore du directeur de la salle des marchés, naturellement enclin à privilégier l'activité opérationnelle ;
- la fonction de back office ne doit pas être limitée à un apport logistique, car il doit disposer d'un réel pouvoir de contrôle ; - la compétence des agents du back office doit être comparable à celle du personnel du front office, condition qui est de plus en plus souvent réalisée grâce à des mutations dans les deux sens ;
- le rôle du back office doit être actif ; les fonctions d'exécution, de comptabilisation (sauf cas de saisie directe par les opérateurs suivie d'une validation, procédure fort satisfaisante), de détection des anomalies de cours, de taux, de montant <sup>(1)</sup>, etc. constituent, une mission essentielle ; non moins primordial est le contrôle des procédures, des limites, des positions individuelles ou globales. L'intervention du back office dans le suivi de la mise en oeuvre de la stratégie d'ensemble est souhaitable. Ce rôle est souvent confié à des opérateurs chevronnés qui jouent le rôle de contrôleurs des risques (« risk managers ») ;
- les opérations, notamment celles de hors bilan, doivent être entrées en comptabilité au fur et à mesure si possible et en tout cas dans un court délai : la prise en compte rapide de tous les éléments constitutifs du risque de taux, par exemple, doit s'appliquer aussi bien aux opérations de marché stricto sensu qu'à celles des secteurs d'activité traditionnels.
- les éléments administratifs comme les numéros de séquence des transactions, l'horodatage des fiches ne se suffisent pas à eux-mêmes ; des contrôles - informatiques si possible - doivent être faits sur ces moyens de sécurité ;
- le rapprochement des encours avec le front office et la comptabilité générale doivent être fréquents ;
- le suivi des confirmations doit être opéré et il est bon de s'assurer que les contreparties en font de même (existence souhaitable de relations croisées entre front et back office de la banque et de ses contreparties) ;
- le suivi des existants et échéanciers, contrats en particulier, doit être assuré en relation, si possible, avec les services juridiques ou selon leurs instructions ;
- des tests doivent être opérés sur les bandes d'enregistrement des conversations téléphoniques ;
- les équipements informatiques doivent être performants et testés par les spécialistes ;
- les résultats doivent être suivis quotidiennement, leur détermination devant être opérée contradictoirement avec les éléments détenus par les opérateurs. En outre, un contrôle hebdomadaire ou du moins mensuel des services comptables ou de la direction financière permet d'aboutir à un contrôle interne exhaustif puisqu'il assure la liaison d'ensemble : opérateurs, back office, comptabilité (ce système permet d'identifier erreurs et anomalies et il se révèle fort précieux : il n'est malheureusement pas de règle partout) ;

La création d'un « middle office », destiné à surveiller les opérations complexes ne pouvant donner lieu à un examen fractionné de positions et de résultats (arbitrages, couvertures), est une initiative efficace, à condition que le responsable de cette cellule reste indépendant des opérateurs, ce que la proximité ne permet, en fait, pas toujours.

Au surplus, la mise en place d'équipes de contrôle exceptionnelles peut être nécessaire quand des opérations d'un

nouveau type sont pratiquées. Le besoin d'exploiter vite une idée nouvelle, afin de prendre les concurrents de vitesse, fait quelquefois négliger cette précaution et plusieurs banques ont, pour cette raison, éprouvé des mécomptes.

Certaines banques ont placé auprès des back offices des cellules technico-commerciales qui servent d'intermédiaires entre les chargés de clientèle et les services d'exploitation ; cette procédure est une source d'efficacité et de sécurité dans les grandes banques.

## **2.5. COMPTABILITÉ:**

---

### **2.5.1. Progrès des méthodes**

---

L'enquête fait apparaître que des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années dans le domaine comptable ; chaînes et logiciels complets de comptabilité sont utilisés depuis peu ou sont encore en cours de gestation. Les meilleures orientations retenues ou projetées concernent les points suivants :

- utilisation de générateurs d'écritures établis directement d'après les caractéristiques des transactions, ce qui évite l'introduction de mouvements de comptes erronés et permet le rejet ou le traitement séparé des opérations non normalisées ; grâce à ce progrès, le rôle des comptables est d'intervenir par exception au lieu de traiter des séries ;
- numérotation de comptes polycritères <sup>(2)</sup> permettant de distribuer chaque écriture dans toutes les bases de données concernées : états comptables internes, comptes rendus réglementaires (pour diverses autorités différentes dans bien des cas), statistiques, tableaux de bord, etc.
- existence de pistes d'audit réversibles permettant de repérer et de contrôler chaque opération contenue dans un chiffre global ou l'imputation des transactions individuelles dans la comptabilité générale ; l'utilisation possible de ces pistes d'audit à partir d'écrans individuels dans les départements intéressés constitue un outil de contrôle remarquable.

L'automatisation de la comptabilité et son intégration dans un système logique concourent à une évolution très favorable de la fonction comptable. Les services déchargés en grande partie des enregistrements et traitements matériels axent leur rôle sur des travaux de synthèse, d'analyse des soldes et des résultats de cohérence et de vraisemblance, en un mot de contrôle. Ils conservent néanmoins, en général, un rôle direct Pour la tenue de comptes généraux, d'immobilisations et de haut de bilan ou pour tout ce qui concerne les dépenses internes, les provisions, les aspects fiscaux de la comptabilité et la détermination des risques-pays qui suppose un niveau d'agrégation élevé.

Compte tenu des progrès réalisés, de nombreuses banques donnent donc maintenant à la fonction comptabilité non pas un rôle d'exécution mais une fonction de contrôle global qui est apparue essentielle aux enquêteurs ; au demeurant, il semble que la meilleure configuration n'est pas celle d'une comptabilité générale très centralisée mais au contraire celle où le noyau dirigeant est en relation avec les correspondants comptables installés dans les services opérationnels donc souvent strictement réservée à une unité spécialisée de la Comptabilité Générale.

Une structure de ce type permet :

- d'intervenir directement auprès des services après identification d'un problème quelconque : anomalie, invraisemblance, évolution aberrante, etc.
- de veiller, grâce à des comptes rendus appropriés, à ce que tous les contrôles de base, notamment sur les comptes sensibles soient bien effectués par les services. Cette organisation est un élément important du « contrôle des contrôles » évoqué en deuxième partie.

### **2.5.2. Production d'états de synthèse**

---

Des progrès importants ont généralement été obtenus en ce qui concerne les délais d'établissement des situations comptables. Toutefois, chez un certain nombre d'établissements de l'échantillon, des délais beaucoup trop longs, de plus d'une semaine, sont encore observés ; rares sont les banques qui parviennent à établir une situation quotidienne de leurs comptes généraux, objectif cependant désirable.

L'existence de trop longs délais est liée au maintien de systèmes semi-manuels qui exigent des travaux importants de récolement, d'ajustage et de contrôle élémentaire (pointage, recherche d'erreurs, etc.)

### **2.5.3. Situation destinée aux autorités de tutelle**

---

Faute d'une intégration dans les chaînes comptables dans la plupart des banques, mais non dans toutes, les comptes rendus pour la Commission Bancaire restent le plus souvent une lourde charge. Certaines banques gagnent du



temps en utilisant un logiciel approprié mais, sauf exception, ce procédé entraîne de complexes retraitements manuels surtout dans les établissements dont le plan de comptes est incompatible avec le schéma de la Commission Bancaire. Les contrôles exercés sur les états envoyés à la Commission Bancaire sont, en général, insuffisants et les états annexes font parfois l'objet d'approximations regrettables. Toutefois, cette attitude n'est pas générale ; certains établissements font valider chaque année par leur Commissaire aux Comptes leur procédure d'élaboration des états réglementaires.

Par ailleurs, on peut être surpris que les documents en question soient fort rarement utilisés dans les tableaux de bord soumis aux dirigeants, comme si ces déclarations étaient étrangères aux besoins propres des banques.

#### **2.5.4. Comptes consolidés:**

---

La consolidation des comptes de groupe est généralement automatisée et bien organisée. Des logiciels éliminent les opérations réciproques des établissements inclus dans le périmètre de consolidation et indiquent les écarts significatifs.

Les implantations étrangères élaborent sous leur responsabilité des données comptables rigoureuses grâce à l'assistance des sièges, qui fournissent procédures et plans comptables dans la langue du pays d'origine. Des Commissaires aux Comptes ou des praticiens internationaux vérifient les données produites par les unités décentralisées. Le délai d'exécution est d'environ un mois après l'arrêté, ce qui peut paraître satisfaisant.

Les consolidations sont semestrielles ou trimestrielles ; il serait souhaitable que l'objectif d'un rythme mensuel actuellement retenu par une ou deux grandes banques se généralise.

Les groupes établissent des comptes consolidés pour les autorités de tutelle intégrant les sociétés financières et mettant en équivalence les autres filiales ; ils établissent parfois également une consolidation de type économique pour l'information des dirigeants et des agences d'évaluation.

### **3. MAÎTRISE DES INSTRUMENTS DE PILOTAGE**

---

Les organes du contrôle fournissent aux dirigeants

- les outils de la stratégie globale : plan d'entreprise, budget, contrôle de gestion, analyse financière,
- les instruments de pilotage au plus haut niveau tableaux de bord ou de synthèse utilisables par le comité de direction, le conseil d'administration et s'il y a lieu le comité d'audit.

Certaines banques laissent par routine, par principe ou par opportunité, s'arrêter le rôle du contrôle interne aux frontières des services les plus proches de la zone décisionnelle.

Or, les dirigeants ne peuvent négliger, pour ce qui a trait à l'essence et à la finalité de leurs décisions, le concours des services capables de certifier la fiabilité, la cohérence et la pertinence des éléments qui fondent leurs décisions.

Les « contrôleurs » ne peuvent de leur côté exercer leurs missions dans de bonnes conditions s'ils ignorent l'esprit qui anime les décisions et la stratégie de leur entreprise.

Une bonne harmonie du couple décision - contrôle ne peut trouver de réponse satisfaisante que si l'on dispose d'un « Contrôle des Contrôles ».

#### **3.1. ORGANES DU CONTRÔLE**

---

Les organes du contrôle ont vu leur mode d'intervention se diversifier et leur rôle évoluer vers une plus forte intégration dans la gestion générale des établissements de crédit.

Ces organes ne peuvent se contenter d'une action a posteriori ils doivent remplir une fonction de prévention qui comporte, entre autres, la vocation à inspirer les codes de procédure et les règles de conduite. En outre, les travaux de contrôle atteignent maintenant un tel degré de complexité que le recours à des organismes extérieurs - consultants ou auditeurs - devient de plus en plus fréquent et nécessaire.

##### **3.1.1. Services d'inspection**

---

###### **3.1.1.1. Fonctions**

---

sous le vocable « Inspection » \*(3) sont ici désignés les services de contrôle qui ne sont pas directement intégrés à la gestion courante, ce qui les distingue des organes de vérification permanents. Mais un lien doit évidemment exister entre ces deux sortes de fonctions qui portent sur l'exactitude et la sécurité des opérations.

Presque toutes les banques disposent d'un corps d'élite, souvent pépinière de futurs cadres supérieurs, qui exerce des vérifications a posteriori. Mais la tendance actuelle est de donner à l'inspection des attributions plus étendues que naguère :

- vocation générale, c'est-à-dire un champ d'action recouvrant tout le réseau et toutes les activités avec la possibilité de porter des jugements globaux ;
- appréciation de l'efficacité de la gestion dans le cadre de la politique générale et missions de prévention ;
- association étroite avec la direction ou la présidence de la banque pour l'informer aussi bien des problèmes particuliers que généraux, mais aussi pour préparer la création d'unités ou d'activités nouvelles.

###### **3.1.1.2. Effectifs**

---

Un lien hiérarchique direct au plus haut niveau doit permettre d'assurer l'indépendance nécessaire des inspecteurs, donc l'efficacité du rôle de l'inspection. Le choix de personnes compétentes pour diriger ce service donne à celui-ci un poids que ne reflète pas nécessairement la dimension des effectifs jugés d'ailleurs insuffisants dans quelques banques, compte tenu de la complexité croissante des réseaux de succursales ou de filiales et de leurs activités. Plus encore que le nombre, la formation et les compétences des inspecteurs sont des préoccupations graves, car il faut être compétent dans des domaines aussi variés que complexes, ce qui peut conduire à une spécialisation (informatique, communication, opérations de marché) ou au recours, dans les domaines les plus techniques, à des organismes extérieurs.

### **3.1.1.3. Champ d'action**

---

Il est indispensable que toutes les unités d'un groupe bancaire fasse l'objet d'inspections périodiques aussi rapprochées que possible.

Les interventions dans les succursales françaises répondent le plus souvent à cette obligation, tandis que des délais trop longs, voire des carences, existent en ce qui concerne l'inspection :

- des services du siège ; par exemple les départements d'ingénierie financière, de financement de projets, d'analyse financière, les services juridiques, l'informatique restent souvent en dehors du champ d'action de l'inspection pour des raisons, semble-t-il, de caractère psychologique ou parce que la notion de contrôle général est mal perçue par les dirigeants de la banque.

- des filiales françaises ou étrangères qui prennent trop l'allure quelquefois de « proconsulats ». Certes, l'inspection peut être de nature différente si ces entités ont leur propre organe de contrôle interne : dans cette hypothèse, l'inspection émanant de la maison mère peut être effectuée au second degré et doit porter sur la qualité des contrôles, sans pour autant dispenser de comptes rendus réguliers.

En outre, les missions de l'inspection doivent avoir un caractère « horizontal » lorsqu'il est nécessaire de faire la jonction entre des unités ou des activités étroitement liées : la cause de la faiblesse d'un service peut en effet être trouvée dans une unité ou un département voisin.

Pour tous ces motifs, il est souhaitable que les « plans d'audit » ou les programmes de l'inspection soient approuvés, voire initiés au plus haut niveau.

### **3.1.1.4. Suites réservées aux rapports**

---

Il est indispensable de valoriser le travail coûteux de l'inspection par une organisation rigoureuse de la mise en oeuvre de ses remarques et recommandations, ce qui suppose l'appui de la direction. Plusieurs établissements ont mis en place des systèmes de suivi informatique des observations et des actions de correction qui en découlent.

Mais ce n'est pas seulement pour des redressements ponctuels qu'une organisation systématique est nécessaire. En effet, une grande partie des dépenses consacrées à l'inspection sur place est perdue si l'on ne cherche pas à tirer les leçons générales qui découlent inmanquablement des vérifications particulières.

## **3.1.2. Intervention d'organes extérieurs**

---

### **3.1.2.1. Recours aux audits externes**

---

L'appel à des cabinets spécialisés peut répondre à des motifs très divers :

- d'ordre matériel ou technique : nécessité de mettre en oeuvre des compétences hautement qualifiées (par exemple dans le domaine informatique, où la spécialisation des corps d'inspection n'est pas toujours suffisante, notamment dans les banques de taille moyenne), manque de disponibilité des équipes internes ou, tout simplement, souci d'économie, pour ne pas accroître les moyens permanents des services d'audit-inspection,

- d'ordre plus nettement psychologique ou de politique interne : besoin de soumettre le fonctionnement de la banque à un oeil extérieur, désir de régler des conflits ou de surmonter des blocages et, enfin, dans des cas extrêmes, défiance vis à vis de l'audit interne.

Les avantages de cette procédure sont importants. Parmi les plus appréciés, il convient de citer la possibilité de disposer et éventuellement d'acquérir de nouvelles techniques de gestion ou de contrôle, ainsi que la faculté d'exercer dans de meilleures conditions la surveillance des filiales ou du réseau étranger.

Mais les inconvénients d'une intervention extérieure ne doivent pas être sous-estimés :

- le coût en est quelquefois élevé par rapport au bénéfice retiré

- il est parfois difficile d'avoir une idée de la valeur des consultants

- les risques de répétition ou de rallonge et donc d'augmentation du nombre et du coût de ces travaux de contrôle sont réels.

### **3.1.2.2. Rôle des commissaires aux comptes**

---

Il existe une grande disparité, selon les établissements, entre les budgets consacrés aux commissaires aux comptes, organes de contrôle externe qui apparaissent désormais, par delà leurs fonctions légales, comme des compléments utiles aux organes de contrôle interne.

En effet, l'expérience accumulée par les commissaires aux comptes dans leurs fonctions traditionnelles est dans beaucoup de banques valorisée par l'accomplissement de prestations plus étendues que celle exigées par la loi.

Ces interventions permettent souvent de renforcer l'étude centralisée des risques et la maîtrise financière globale, grâce à la désignation de cabinets susceptibles de couvrir tout ou partie d'un réseau de filiales, OPCVM en particulier, l'avantage qui en résulte tant pour la coordination des informations que pour la normalisation des procédures est considérable.

Cependant, l'instauration d'une certaine forme de sous-traitance du contrôle interne ne doit pas conduire à une dépendance ou à une sorte de déresponsabilisation des services d'audit ou d'inspection d'une banque. Mais une bonne coordination entre les deux organes de contrôle, une communication systématique des rapports et l'entretien de liens continus entre les commissaires aux comptes et les services d'une banque donnent des résultats positifs.

## **3.2. OUTILS DE LA STRATÉGIE GLOBALE : BUDGET, CONTRÔLE DE GESTION, ANALYSE FINANCIÈRE.**

---

La maîtrise des équilibres prudentiels et de la productivité des capitaux investis implique une gestion globale, dynamique et prospective, découlant d'une ligne stratégique clairement affirmée et ancrée dans l'activité.

La mise en oeuvre de la stratégie dépend de l'existence d'un appareil d'analyse, qui permette de faire fonctionner des instruments de pilotage sur une longue période et d'assurer une gestion active du bilan.

### **3.2.1. Instruments de la stratégie**

---

La conduite de la stratégie s'effectue à travers trois fonctions relativement imbriquées : la planification, la budgétisation et le contrôle de gestion.

#### **3.2.1.1. Planification :**

---

a) L'intérêt d'une planification à moyen terme, détaillée et chiffrée, apparaît évident, bien que tous les établissements ne s'imposent pas cette discipline. Ce sont principalement les grandes banques et une minorité de banques moyennes qui ont adopté, quelquefois assez récemment, des plans pluriannuels à 3, 4 ou 5 ans.

La planification représente un instrument privilégié de management.

b) Outil de dialogue ou de synthèse, mobile puissant de l'action commerciale, le plan concrétise les orientations stratégiques et, en engageant les parties prenantes, réduit les effets des éléments d'incertitude. Son efficacité repose sur un certain nombre de conditions.

- Loin de procéder d'hypothèses abstraites, le plan doit tirer sa substance du tissu même de la banque et s'inscrire dans des perspectives d'évolution raisonnablement évaluées. Sa construction se révèle donc délicate ; elle nécessite un examen approfondi des données financières et commerciales afférentes aux années écoulées et des efforts d'analyse prévisionnelle, des exercices de simulation, qui mobilisent toutes les unités intéressées, départements de production, services du budget et du contrôle de gestion, structures spécifiques (service de planification, comité de pilotage, cellule « stratégie de développement », etc.) chargées d'élaborer des scénarios d'environnement ou d'assurer la coordination d'ensemble.

Les réalisations les plus remarquables sont le fruit d'un travail considérable de préparation, de suivi et d'actualisation, mené par les équipes compétentes, sous l'autorité des organes dirigeants.

- Le plan oriente l'activité future en fonction d'un objectif de rentabilité assigné aux fonds propres. Il est donc utile de déterminer avec précision, compte tenu de tous les risques encourus, des investissements induits et des charges de fonctionnement, la part de fonds propres à allouer à chaque secteur d'activité. L'accroissement des fonds propres et des ressources permanentes doit également être planifié et même négocié avec les apporteurs de capitaux, sur la base de prévisions réalistes (autofinancement, appel aux actionnaires ou au marché).

Si plusieurs banques mènent des recherches dans ce sens, peu d'entre elles ont jusqu'à présent réussi à introduire des solutions concrètes à l'intérieur de leur plan d'action. Mais certaines fournissent la meilleure illustration d'une planification articulée autour du management des fonds propres :

Chez l'une d'elles, par exemple, le plan fixe pour cinq ans à chacun des départements de métiers de la banque des objectifs de résultats et de consommation de fonds propres ; cette répartition permet de privilégier les métiers considérés comme les plus porteurs et choisis comme axes de développement de l'entreprise. Le supplément de fonds propres requis pour la réalisation du programme est réparti entre les cinq exercices et les modalités de collecte de ces capitaux (autofinancement, actionnaires, marché) sont arrêtées.

Chaque métier relève d'une autorité du siège pour tout le réseau cette structure verticale de caractère commercial ou stratégique est doublée d'une structure horizontale de caractère administratif et fonctionnel.

Chez une autre, le plan de groupe cherche à optimiser l'allocation de ressources entre les différentes fonctions et activités. Afin d'atteindre ses objectifs de rentabilité, la maison mère utilise, vis-à-vis des filiales de crédit, un

indicateur de « marge à la production » qui prend en considération le coût de refinancement moyen et les charges d'exploitation (frais généraux, pertes, provisions pour créances douteuses ... ). Le plan prévoit notamment le maintien de la valeur des fonds propres en francs constants et l'autofinancement de la croissance, dans le respect des contraintes réglementaires et d'exigences particulières en matière de notation.

Sous peine de demeurer lettre morte, les programmes d'intervention issus du plan doivent être intégrés dans le budget annuel. De même, leur caractère opérationnel ne saurait être préservé sans une confrontation permanente des objectifs et des résultats obtenus.

On trouve aussi, à côté du plan général, des plans internes, sectoriels (par domaine d'activité, par entité ... ) ou de moyens (personnel, informatique ... ). Une cohérence doit être conservée entre ces divers plans, normalement relayés par des budgets départementaux, sauf à rendre inopérante la volonté politique centrale.

Un bon exemple de coordination complète des objectifs de développement et des moyens correspondants est celui d'un établissement dont le système de planification comprend quatre volets : plan d'entreprise pluriannuel, plan d'action commerciale, processus budgétaire, schéma directeur informatique.

L'absence de plan général ou de plan informatique ou a fortiori de l'un et de l'autre suscite quelque interrogation quant à l'aptitude des banques en cause à maîtriser leur avenir.

### **3.2.1.2. Budgétisation et contrôle de gestion :**

a) Le budget annuel est à la fois l'instrument d'application du plan d'action à moyen terme et l'outil de base du contrôle de gestion.

En dépit des efforts accomplis dans ce domaine au cours des dernières années par quelques établissements, dont certains ont d'ailleurs développé des systèmes performants (examen de statistiques d'activité ou d'estimations approchées de résultats, utiles au contrôle a posteriori), les états diffusés appelés plutôt improprement « tableaux de bord » car ils retracent, souvent avec beaucoup de retard, une situation passée - ne peuvent servir de support à un pilotage fin. En outre, des dispositifs pourtant plus élaborés montrent assez fréquemment des lacunes qui les rendent en partie inefficients (taux uniforme de cession de la trésorerie interne, répartition incomplète des charges, non concordance des chiffres analytiques et des éléments comptables ... ).

Des progrès doivent donc être souvent encore accomplis pour que le contrôle de gestion puisse jouer le rôle éminent qui devrait être le sien en tant qu'instrument de décision.

Les insuffisances signalées proviennent pour la plupart de la mauvaise adaptation des systèmes d'information aux méthodes de gestion que requiert aujourd'hui la direction des banques. A l'approche budgétaire administrative, assez largement répandue, devrait être substituée progressivement une démarche de type « industriel », plus orientée que la précédente vers l'analyse des composantes de la productivité. Les services financiers doivent s'adjoindre, à cette fin, un personnel qualifié (experts-comptables, contrôleurs de gestion ... ) ou faire appel à des consultants extérieurs.

Au surplus, l'étendue du champ d'application du processus budgétaire représente un élément non négligeable de la maîtrise d'un groupe, dont l'activité et la situation financière ne peuvent être valablement appréciées qu'au niveau global.

b) L'observation des mécanismes les plus intéressants apporte la matière de quelques commentaires.

- l'ensemble budget/contrôle de gestion permet de diriger la croissance, de mesurer les performances et de réagir devant les variations et les écarts enregistrés. La pertinence des décisions repose pour partie sur l'exhaustivité et la véracité des données utilisées. La solution, envisagée par de nombreux établissements mais encore assez peu appliquée, réside dans la création de bases d'informations communes, alimentées au moyen d'une saisie ou d'une entrée unique d'événements ou d'opérations. Des modules spécialisés permettent ensuite de recueillir les éléments nécessaires :

- à la comptabilité (comptabilité auxiliaire, comptabilité générale, comptes consolidés, états réglementaires ... ) ;
- à la gestion (budget, ventilations analytiques, calculs de rentabilité, centralisation des risques, gestion actif / passif ... ).

En tout état de cause, on doit pouvoir rapprocher à tout moment les résultats comptables des résultats économiques et justifier les écarts, ce qui présente en outre l'avantage de renforcer le contrôle a posteriori, les différences restées inexplicables permettant de déceler d'éventuelles anomalies.

- Contrairement à une conception restrictive encore en vigueur, le budget doit englober, outre les frais généraux (budget de moyens), l'ensemble des produits et charges bancaires et aboutir à un compte d'exploitation prévisionnel. Dans le même ordre d'idées, afin d'éviter la multiplication des systèmes parallèles dont la fiabilité serait sujette à caution, il convient de donner au budget une structure qui autorise, sans manipulations supplémentaires excessives, les travaux du contrôle de gestion.

- L'évaluation de la productivité des unités opérationnelles doit rester au premier rang des préoccupations des dirigeants - bien que ceux-ci cherchent de plus en plus à appréhender l'efficacité des services administratifs ou d'exécution, longtemps considérés comme de simples centres de dépenses à répartir - au moyen, notamment, d'instruments de mesure de la rentabilité (indicateurs d'activité, de résultats...). Cette démarche peut conduire à

organiser l'ensemble des unités (en particulier les services « dépeniers ») en centres de profit, qui sont dotés d'un budget de recettes établi sur la base d'une tarification fixée en début d'exercice.

L'une des questions les plus délicates à résoudre, en raison d'obstacles théoriques (le système doit permettre d'apprécier exactement la performance) et techniques (les chaînes informatiques doivent être modifiées en conséquence), est celle de la confection d'une grille de taux de transfert (ou de cession) interne destinée à scinder la responsabilité de gestion commerciale (marges clientèle) de la gestion du risque de taux proprement dit, assumée par la trésorerie centrale. Par exemple, toutes les opérations, quelle que soit leur nature, sont replacées ou refinancées auprès d'un « pool de trésorerie fictif » à des conditions définies d'entrée ; les taux appliqués varient en fonction de l'échéance, du type de taux (fixe ou variable) ou d'indexation (taux de base, taux du marché monétaire, autres) ; on peut indiquer à chaque centre de profit le coût de refinancement (par échéance et par devise) que doit supporter l'entité distributrice de crédits.

En outre, les établissements les plus avancés construisent des systèmes d'analyse par produit, par client ou par type de clientèle et, plus rarement, par croisement client/produit. Le caractère dynamique de telles méthodes tranche avec l'atonie des habituels dispositifs de tarification statistique ; la prise en compte de l'intégralité des éléments concourant au résultat - y compris l'incidence des divers risques encourus - constitue l'une des facettes de la gestion globale qui, au lieu de privilégier systématiquement la notion de volume de production, relie l'objectif de rentabilité des fonds propres aux opérations elles-mêmes.

- l'analyse en capitaux et taux moyens, nécessaire à une vision exacte des évolutions, devrait être généralisée. Elle offre, de surcroît, d'intéressantes possibilités de contrôle (comparaisons dans le temps ou entre unités, recherche d'anomalies en matière de résultats ... )

- la qualité du contrôle budgétaire se ressent évidemment de la périodicité et des délais de mise à disposition des états financiers. La cause de ces délais est quelquefois à rechercher dans le caractère perfectionniste des procédures qui aboutissent à noyer les services budgétaires sous une masse de documents trop détaillés et d'intérêt inégal.

Toutefois, quelques banques réalisent des performances excellentes. On peut mentionner, à cet égard quelques exemples :

- Gestion prévisionnelle permettant, à partir de l'analyse des écarts estimés entre réalisations et prévisions, de modifier la politique de refinancement et les conditions faites à la clientèle, ce système concerne évidemment une banque ayant des risques très divisés et de nature homogène.

- Évaluation du bilan selon le principe « mark to market » et enregistrement mensuel des résultats réalisés et latents de l'ensemble du groupe.

- Prévision des résultats et du bilan le 15 de chaque mois et arrêté mensuel de ce bilan dans la semaine qui suit la fin de mois ; le même établissement produit chaque mois une analyse de résultats par centre de responsabilité, par produit et par client.

- Mise à la disposition des exploitants de logiciels permettant en permanence d'analyser ou de prévoir la rentabilité des comptes clients.

- Dans un réseau de moyenne importance, existence d'un compte d'exploitation mensuel par groupe ou par agence diffusé dans la première quinzaine du mois suivant.

- Dans une banque spécialisée dans les opérations de marché, calculs, quotidiennement, des résultats économiques par produit et, mensuellement, de la « valeur liquidative » du groupe par comparaison avec les objectifs annuels.

Ces exemples non exhaustifs, qui se réfèrent à des banques ayant des tailles et des activités variées, montrent que des banques françaises sont maintenant dotées de systèmes ou sont engagées dans des initiatives qui les mettent au niveau des grands établissements étrangers en matière de contrôle de gestion.

## **3.2.2. Gestion du bilan**

---

La stratégie doit prendre en compte les impératifs de la gestion des équilibres prudentiel, interne et réglementaire. La perception globale des risques et des potentialités du bilan fournit aussi les moyens d'une politique dynamique d'amélioration de la productivité.

### **3.2.2.1. Centralisation comptable**

---

La comptabilité est, en raison de son caractère officiel, un système de référence et un moyen de validation des informations financières.

Si elle est elle-même source d'enseignements (volume des dépôts, des crédits, de l'interbancaire, etc.), la centralisation comptable souffre, sous l'angle de l'analyse globale, de sérieux handicaps :

- elle privilégie l'approche patrimoniale au détriment de l'approche économique ;
- elle n'offre pas une vision claire des risques, dispersés dans les différentes rubriques du bilan.

Il convient de souligner, au surplus, le grave inconvénient d'études qui se limiteraient aux comptes consolidés des seules entreprises bancaires au sens strict. De fait, peu d'établissements procèdent périodiquement - pour leur usage interne - et mises à part leurs consolidations annuelles, à l'agrégation complète des opérations du groupe économique qu'ils contrôlent. On peut supposer, quand il en va autrement, que les dirigeants ont en tête l'évaluation des risques propres aux entités satellites - solution qui manque de rigueur -.

La question se pose, en outre, de la définition du périmètre de la centralisation comptable optimale (à côté de la consolidation réglementaire). Certains grands groupes comprenant des sous-groupes autonomes sur le plan de l'activité et de la gestion, il peut sembler opportun de considérer ceux-ci séparément ; certaines filiales majoritaires, gérées ou non par la maison mère, échappent aux recensements comptables mensuels et à la surveillance des risques, parfois au processus budgétaire, bien qu'elles relèvent de l'activité stratégique et commerciale de la banque.

Une telle situation soulève, sur un plan général, le problème de la transparence des documents périodiques transmis aux autorités de tutelle. Certaines banques logent, parfois, pour des raisons diverses, une partie de leurs activités ou de leur patrimoine dans des structures juridiques distinctes (sociétés non soumises à la loi bancaire, notamment OPCVM captifs) qui forment avec elles, en matière d'analyse financière, un tout indissociable.

La taille des établissements, leur dispersion ou leur histoire, l'hétérogénéité des systèmes, expliquent la diversité des modalités de la centralisation comptable. Comme pour le budget, il peut être utile de viser un objectif de globalisation au moins mensuelle des données comptables du groupe, préalablement délimité avec précision et doté d'une enveloppe de fonds propres déterminée.

Il est vrai que des banques pallient en partie les insuffisances des processus de centralisation comptable en procédant à un suivi régulier et serré des résultats.

### **3.2.2.2. Ratios réglementaires**

---

Les ratios prudentiels constituent l'un des moyens de la surveillance exercée par la Commission bancaire. L'interprétation des valeurs annoncées se heurte au même obstacle que celui qui a été signalé ci-dessus. En effet, l'appréciation des ratios prudentiels n'englobe pas toujours le même périmètre de consolidation.

De plus, les coefficients réglementaires ne retiennent qu'une partie des risques supportés par les banques. Ainsi, le ratio Cooke, comme le rapport de couverture des risques (ou les règles de division des risques), retient essentiellement le risque de contrepartie alors que les risques de marché exigent tout autant une garantie en fonds propres. Aucun ratio ne prend en compte les risques administratifs ou techniques. Enfin, chaque réglementation (contrepartie, position de change) se réfère à la même enveloppe de fonds propres, qui sont affectés sans distinction aux risques recensés et sont de la sorte utilisés plusieurs fois.

Les indicateurs prudentiels ne sont pas des outils de gestion ayant une valeur absolue mais des repères périodiques. Les contraintes contribuent cependant à acclimater la notion d'approche globale. Plusieurs établissements intègrent désormais dans le calcul de la rentabilité des engagements les plus importants, le coût des fonds propres supplémentaires requis par ces derniers.

### **3.2.2.3. Appréhension globale des risques**

---

L'observation des ratios réglementaires est la condition minimale d'une gestion prudente. La maîtrise totale d'un groupe suppose une connaissance parfaite des risques généraux et le contrôle subséquent des équilibres bilantiels.

L'approche globale des risques de contrepartie et de marché sert à préparer les décisions individuelles (engagements de telle ou telle entreprise, risques de marché pris par telle ou telle salle), mais cette centralisation a un autre objet, la gestion globale du bilan.

C'est en fonction de l'évolution générale des risques que la politique de fonds propres et de ressources permanentes des banques bien gérées peut être adaptée de façon réaliste et servir les ambitions de la politique financière tout en permettant de réunir les conditions de l'application des règles prudentielles de couverture et de division des risques.

Il convient d'insister de nouveau sur la préoccupation qu'inspire le retard pris en ce domaine par quelques établissements par rapport à leurs meilleurs concurrents ; ces derniers sont en mesure, en effet, de connaître à intervalles de temps rapprochés et parfois en temps quasi-réel l'utilisation des lignes, limites et délégations, ce qui leur permet de surveiller la consommation de fonds propres. Les établissements les plus performants ne se contentent d'ailleurs pas d'une observation stricte de leur ratio « Cooke » ; ils complètent les composantes de ce ratio en y ajoutant les risques de marché qui n'y sont pas intégrés.

### **3.2.2.4. Gestion du bilan**

---

La gestion du bilan (et du hors-bilan) vise à vérifier la cohérence de la politique générale, grâce à la globalisation et à l'ajustement des positions, et à optimiser la consommation des ressources notamment en fonds propres - dans le sens d'une productivité accrue.

La qualité de l'analyse financière est à cet égard primordiale, dans la mesure où une appréhension correcte des

risques et des potentialités du bilan conditionne l'adéquation des décisions aux objectifs stratégiques. De nombreuses banques en sont convaincues ; elles se sont dotées de structures proches de la direction générale (comité de trésorerie, comité de gestion actif/passif, cellules spécialisées) chargées d'élaborer des modèles d'analyse et de simulation et de proposer des tactiques d'intervention. Opérationnelles dans plusieurs cas, ces unités n'ont pas encore atteint leur pleine maturité.

Elles sont de plus en plus souvent situées dans l'orbite des directions centrales des marchés qui, connaissant l'évolution des positions de la banque, ont aussi la perception la plus directe de l'incidence sur ces positions des changements de taux et de cours sur les marchés intérieurs et mondiaux.

Pourtant, il semble satisfaisant que des départements moins impliqués dans l'action quotidienne et susceptibles de maîtriser l'ensemble des paramètres qui entrent dans la gestion du bilan puissent ou bien avoir une responsabilité de synthèse ou du moins participer étroitement aux décisions ; il s'agit des directions financières ou des directions du budget et du contrôle de gestion.

En tout état de cause, la gestion du bilan couronne en quelque sorte les multiples fonctions de recensement et d'analyse des informations qui ont été mentionnées tout au long de cette étude ; il est donc normal qu'elle soit à la fois une action quotidienne et une mission de réflexion permanente disposant d'un recul suffisant pour préparer les décisions qui engagent aussi bien la politique à court terme que la stratégie à moyen et long terme.

Couverture des investissements et des risques, politique de refinancement ou de collecte de ressources permanentes, adaptation du niveau des fonds propres, affectation des résultats, suivi du plan de développement, respect des règles prudentielles, surveillance du progrès des équilibres fondamentaux sont des éléments intrinsèquement liés entre eux, qui relèvent d'une aptitude à juger l'évolution du bilan consolidé dans toutes ses composantes et dans sa globalité.

Ceci suppose l'existence d'un système intégré d'information de haute qualité, condition que n'ont pas encore rempli actuellement toutes les banques mais dont la profession a conscience. Un progrès considérable a déjà été enregistré dans ce domaine ; beaucoup d'établissements développent des projets tendant à appliquer les objectifs définis ci-dessus.

Cependant, mis à part quelques réalisations qui atteignent presque un degré de perfection, des progrès significatifs doivent être réalisés dans beaucoup de banques sur les points suivants :

- le contrôle de gestion doit parvenir à situer avec précision les sources de profit net ;
- la consolidation des différents types de risques doit devenir plus exhaustive et s'appuyer sur des méthodes d'évaluation plus homogènes ;
- la gestion globale des bilans consolidés doit être confiée à des structures plus aptes à appréhender l'ensemble des données indispensables et à insérer leur action dans une politique mieux planifiée. C'est à ces conditions que cette gestion jouera son rôle de contrôle et de levier de la productivité.

Si les concepts sont à présent connus, il reste à les approfondir, à les harmoniser et à en diffuser l'usage au sein des établissements. Les améliorations attendues reposent pour une bonne part sur l'importance des moyens techniques (informatique, télécommunications ... ) que ceux-ci seront disposés à développer ; la charge des investissements correspondants, quelquefois programmés ou seulement envisagés, fait sans doute hésiter beaucoup de dirigeants. Pourtant, la qualité de l'analyse financière et de la gestion globale pourrait bien constituer désormais l'une des armes décisives de l'affrontement concurrentiel.

### **3.3. INSTRUMENTS DE PILOTAGE AU PLUS HAUT NIVEAU**

---

Les circuits de l'information montante et descendante doivent aboutir à la présentation de renseignements synthétiques qui doivent alimenter la réflexion des dirigeants et préparer leurs décisions.

La qualité des renseignements transmis à la sphère décisionnelle ne peut être médiocre.

#### **3.3.1. Structure des organigrammes**

---

Les organigrammes sont rarement figés et ils évoluent au gré des circonstances entre deux nécessités de caractère contradictoire :

- la concentration plus ou moins pyramidale des fonctions qui peut assurer une bonne cohésion ;
- la décentralisation, qui tient compte des spécialisations ou de la situation géographique et qui permet l'efficacité dans l'action.

Trop de concentration peut aboutir :



- à une certaine déresponsabilisation

- à un risque réel, si le départ ou l'absence d'une ou deux personnes peut compromettre le fonctionnement d'un établissement. La compétence et l'autorité doivent être suffisamment diffusées pour assurer, quoi qu'il arrive, la permanence de l'action.

Trop de décentralisation conduit :

- à l'existence de féodalités sur lesquelles le management n'a pas assez prise ;

- à l'absence ou à l'insuffisance des connexions entre activités similaires et à la mauvaise consolidation de risques de même nature.

Il n'y a pas d'organigramme idéal mais, pour compenser un tiraillement inévitable entre ces deux pôles, il est indispensable, au moins dans les grands établissements, de créer des rouages intermédiaires entre les départements ou services délégués.

Les faits suivants illustrent ces données générales :

- Certaines banques ont supprimé la distinction traditionnelle qui existait partout autrefois entre Direction métropole et Direction internationale ; cette évolution prend en compte l'internationalisation des activités et de l'actionnariat des entreprises ; la répartition d'ensemble qui en découle entre Départements bancaires (classiques) et Départements financiers est conforme à l'évolution. Cette conception paraît de nature à favoriser une bonne coordination, une consolidation satisfaisante des risques (notamment l'administration des lignes interbancaires), une concentration des back offices et une cohésion des contrôles.

D'autres établissements ont conservé la structure traditionnelle métropole-international avec les inconvénients qu'entraînent les doubles lignes de traitement en back office et, quelquefois, le mauvais regroupement des risques de contrepartie.

Cette conception ne peut cependant être mise en cause aisément en raison des bouleversements qu'entraînerait la modification de très importantes structures anciennement enracinées et disposant de ce fait d'une compétence spécifique. D'ailleurs, pour remédier aux inconvénients de cette situation, plusieurs grandes banques ont créé des « Départements de grandes entreprises » où sont gérées des affaires métropolitaines et étrangères, sans distinction.

- A la tentation de distinguer France et étranger, s'ajoute la nécessité de concevoir une certaine homogénéité des lignes administratives et logistiques qui appuient des lignes opérationnelles ou commerciales. Laquelle de ces notions doit-elle être retenue comme axe des organigrammes ? Pour éviter une disparité des fonctions en les rattachant exclusivement soit à l'axe logistique, soit à l'axe opérationnel et commercial, la tendance est de concevoir des organigrammes où se croisent une hiérarchie verticale par « métiers » et une hiérarchie horizontale de caractère administratif. L'expérience est encore trop récente pour avoir fait ses preuves ; pourtant, la superposition de deux pouvoirs entraîne nécessairement la création de structures supplémentaires (contrôle de gestion, budget) qui ne sont pas toujours mises en place, afin de suivre l'action des « métiers ».

- Les féodalités sont toujours renaissantes quand on a cherché à les réduire : dans certaines banques, il y a des services tellement « nobles » ou tellement spécialisés qu'ils vivent un peu en marge de l'entreprise. Ces féodalités ont tendance à se développer dans les secteurs « confidentiels » (fusions-acquisitions, opérations financières, grands projets) ou très techniques (immobilier, « shipping », marché de l'or, « underwriting » ... ). Ces situations, entraînent des déficiences dans la synthèse des informations ou dans les contrôles.

- Pour des raisons historiques, pas toujours aisées à remettre en cause, il arrive souvent que certaines activités identiques par nature soient dispersées dans des départements différents : c'est souvent le cas des services de titres ou des services de gestion des OPCVM. En pareil cas, ces activités ne peuvent être convenablement contrôlées et comprises dans des vues d'ensemble ;

- L'intégration des filiales et leur contrôle sont souvent quelque peu négligés dans les organigrammes :

soit parce qu'il s'agit de simples « coquilles », où l'on prend l'habitude de loger des opérations en omettant ensuite de les prendre en compte dans les tableaux de bord, les consolidations de risques, le contrôle de gestion, le budget, etc. Ce cas est fréquent en ce qui concerne les OPCVM captifs qui ne font pas assez l'objet d'analyses et de contrôles.

soit parce que ce sont au contraire des filiales spécialisées ou éloignées, qui disposent d'une trop large autonomie et dont le contrôle par la maison mère n'est pas organisé (cas fréquent dans les banques à réseau). On peut donc craindre de voir se créer des sortes de « proconsulats » avec tous les risques qui en découlent.

- Dans certaines banques, le rôle et l'insertion des organes spécifiques de contrôle sont mal définis.

Pour faire face à ces diverses difficultés, les banques, auxquelles n'échappe pas la nécessité d'une coordination que ne permet pas en elle-même leur ossature générale, mettent souvent en place dans les départements opérationnels des correspondants des départements logistiques (comptable, informatique, budgétaire, contrôle de gestion, inspection) et des correspondants technico-commerciaux qui assurent le lien entre commerciaux et back offices.

### 3.3.2. Comités

---

1. Les comités spécialisés (risques, marchés, trésorerie, développement, etc.) sont souvent de petits « parlements » à l'intérieur d'une banque ; ils assurent dans la meilleure hypothèse une fonction remarquable de critique constructive et de diffusion des informations. Il faut souligner le rôle essentiel joué par les secrétariats de ces comités quand ils sont des rouages de gestion bien reliés à la Direction. Parfois, cependant, si leur intervention est trop formelle ou trop proche des détails d'exécution, ils peuvent conduire à une dilution regrettable des responsabilités ; c'est le cas de certains comités de crédit, dont les décisions collectives facilitées par l'anonymat, ne peuvent être imputées à personne en cas d'incident ultérieur ;

2. Les comités de direction (ou les directoires) ont, dans toutes les banques, une importance capitale. L'excellence de leurs travaux résulte, pour l'essentiel, de la préparation assurée par des secrétariats qui remplissent auprès du management une fonction de synthèse. La qualité des débats est reflétée par des comptes rendus qui permettent de suivre la vie de la banque et de consigner, après ratification par la Présidence, les décisions et l'esprit dans lequel elles ont été prises.

Dans les banques de dimension réduite, les comités généraux ont souvent un caractère informel en ce sens que des réunions de hauts responsables et d'opérateurs sont organisées quotidiennement, voire plusieurs fois par jour, en fonction de l'évolution des indicateurs de marché (taux, cours) ou des événements. Ce genre de communication permanente, qui donne un caractère plus ou moins collégial à la gestion, est souvent intéressant et efficace.

Dans quelques cas, la composition des comités de direction laisse à désirer : il est regrettable que l'inspection générale n'y assiste pas et il est aberrant de ne pas y faire participer un représentant de la salle des marchés.

Comptes rendus et tableaux de bord pour les dirigeants:

Les dirigeants sont souvent submergés par des informations dont l'exploitation est problématique :

- ou bien l'abondance de la documentation est telle qu'il est humainement impossible de l'utiliser,
- ou bien sa technicité en rend la lecture difficile voire impossible pour des généralistes,
- ou bien encore des séries de chiffres, de tableaux et de courbes sont transmises sans explications sur les changements, tendances et évolutions.

On peut s'étonner à cet égard que peu de banques utilisent des notions de moyennes ainsi que des fourchettes de flux et de maxima et minima pour extraire les données essentielles. En outre, les risques de contrepartie et de marché donnent rarement lieu à des études d'évolution permettant une comparaison dans le temps de la progression des principales masses bilantielles en termes comptables et économiques.

Enfin, il faut souligner encore la gravité du problème des délais de production et de transmission des tableaux de bord, délai dont l'amélioration, toujours nécessaire, suppose un examen approfondi des chaînes de traitement qui engendrent, de la base au sommet, les données de caractère général.

### 3.3.3. Rôle des Conseils d'administration

---

Des Conseils d'administration ont parfois un rôle formel et passif. Ils n'ont pas toujours la fonction éminente qui devrait être la leur en matière de contrôle interne.

La confidentialité des opérations peut s'étendre jusqu'aux administrateurs qui, d'une manière ou d'une autre, peuvent être considérés comme des concurrents ou pourraient, au détriment de la banque, utiliser leur qualité d'initiés.

La tradition bancaire française a donc tendance à dévaloriser le contrôle que pourraient opérer les administrateurs ; des législations étrangères ont paré, au moins en partie, à ce problème grâce à la création de comités d'audit au sein des conseils d'administration.

La création d'un système analogue dans les banques françaises tendrait à revitaliser le rôle des conseils en vue de leur restituer leur place hiérarchique au-dessus de la direction des banques ; les dirigeants se retrouveraient donc dans la situation normale de mandataires des actionnaires, alors qu'actuellement ils jouissent parfois d'une autonomie trop grande.

## 3.4. LE CONTRÔLE DES CONTRÔLES

---

Des banques ont mis en pratique la notion de « contrôle des contrôles » d'une excellente façon en structurant, de façon logique, la chaîne entière des contrôles et en la dotant au sommet d'un organe coordinateur (contrôle général, inspection générale, département de l'audit) rattaché directement à la Présidence.

Bien qu'une telle organisation puisse être préconisée car elle fait ses preuves, il faut rester conscient de la diversité des banques dans leurs structures comme dans leurs traditions et ne pas considérer la création d'un organe central comme l'unique façon de mettre en oeuvre ce contrôle des contrôles.

Il s'agit, en effet, d'une philosophie plus que d'un procédé. L'essentiel est de construire un système tel qu'il n'y ait pas de failles dans les procédures, les moyens de vérification et de sécurité, les règles déontologiques, la chaîne de production et de traitement de l'information, la centralisation enfin qui permet de réunir les renseignements et de faire les études nécessaires à la maîtrise globale d'une institution.

A cette fin, les contrôles internes doivent être structurés de façon à ce que soient vérifiés :

- la rigueur et la mise à jour des procédures,
- l'exercice par les services de toutes les actions de surveillance définies par ces mêmes procédures (auto-contrôles dans les back offices, missions des unités décentralisées de contrôle permanent, existence de comptes rendus de vérification périodiques de tous les postes ou comptes sensibles),
- la maintenance de tous les contrôles rapprochés et permanents dans toutes les unités du groupe, même celles qui se trouvent au siège ou au contraire à la périphérie la plus éloignée des centres de décision (filiales spécialisées en France ou à l'étranger, qui peuvent garder d'ailleurs la responsabilité de leurs propres contrôles de base),
- le respect des règles déontologiques,
- la réalité des équilibres fondamentaux qu'il s'agisse de ceux qui sont définis par des règlements ou de ceux qui découlent des règles prudentielles que les banques doivent s'imposer quel que soit l'état de la réglementation,
- la fiabilité et l'exhaustivité des renseignements fournis aux dirigeants.

La cohésion et l'universalité tendront ainsi à être assurées de façon à ce que la fonction contrôle interne soit présente dans toutes les composantes de l'ossature de la gestion.

## **4. CONCLUSION**

---

En recherchant ce qu'ont en commun les banques dotées d'un contrôle interne de haute tenue, il est possible de constater qu'elles appliquent les principes suivants :

### **4.1. Sous tous ses aspects la gestion se veut globale.**

---

C'est ainsi que chaque risque, chaque activité, chaque contrôle est intégré dans un tout comportant plusieurs niveaux d'agrégation possibles, en vue d'une synthèse à l'intention des décideurs.

Cette globalisation s'applique à plusieurs niveaux :

- celui des activités : tous les risques de même nature dispersés dans des métiers distincts doivent être regroupés afin de pouvoir faire l'objet d'une vue d'ensemble ; ceci s'applique non seulement aux risques opérationnels directs mais également aux risques techniques ;

- celui des entités juridiques et des unités opérationnelles : la consolidation n'est pas seulement une nécessité comptable ou financière ; la gestion globale doit embrasser dans tout le réseau les activités de toute nature, y compris, il va de soi, les audits et inspections ;

- celui des rouages fonctionnels : une approche globale implique la capacité de coordonner entre eux les compartiments de la gestion.

Dès qu'un établissement dépasse une certaine taille, cette coordination ne peut plus être la seule affaire du ou des managers. Elle nécessite des structures capables de vision d'ensemble dans tous les domaines : logistique, analyse financière, politique des risques, inspection et audits, etc.

### **4.2. Le contrôle doit être actif, c'est-à-dire participer à la productivité pour justifier son coût.**

---

Certaines banques rejettent cette notion ; les contrôles y sont considérés comme des centres de coûts sans contrepartie. Cette vision aboutit à des défauts inévitables dans la coordination de la gestion et à des faiblesses paradoxales (comme, par exemple, l'absence de la prise en compte de la rentabilité dans les décisions de crédit), voire à des dépenses inutiles (le mauvais suivi de rapports d'inspection conduit à ne pas rentabiliser des missions souvent coûteuses).

Dans une conception positive, au contraire, la qualité des contrôles permet de plus larges délégations ou une responsabilisation justifiée des unités décentralisées.

### **4.3. Les fonctions administratives ou techniques ne doivent pas être sous-évaluées par rapport aux fonctions « commerciales ».**

---

On rencontre maintenant peu de banques où le management laisse se perpétuer le sentiment qu'il existe des tâches « nobles » et des services d'intendance, qui bénéficient d'une considération un peu condescendante et qui ont quelquefois des effectifs trop réduits et de niveau insuffisant.

Cet état d'esprit tend à disparaître, mais il marque encore parfois l'inconscient collectif.

### **4.4. Les moyens de gestion et de contrôle doivent préexister aux innovations.**

---

Cette règle n'a pas toujours été mise en vigueur par les banques. Sans doute ces dernières, s'engageant dans les nouveaux produits financiers, n'avaient-elles guère le choix et ne pouvaient-elles consentir des investissements

humains et matériels importants à la fois dans les front offices et dans les back offices.

Même si, maintenant, l'organisation générale des contrôles des opérations de marché dispose d'un personnel suffisant, toutes les banques devraient appliquer le principe suivant : dès qu'une opération spéciale ou nouvelle est mise en oeuvre, une équipe spécialisée de contrôle est créée jusqu'à ce que le nouveau produit ait atteint son rythme de croisière.

Le jugement qui peut être porté sur la manière dont est organisé et pratiqué le contrôle interne dans les banques doit tenir compte de deux atouts :

- la qualité intrinsèque des organes de surveillance et l'importance du rôle qui leur est reconnu se sont considérablement accrues ces dernières années. Leurs prestations sont dans l'ensemble satisfaisantes, même si leur apport à la productivité est souvent mal perçu et leurs moyens trop mesurés ;
- les systèmes logistiques ou comptables, qui participent largement au contrôle, sont en constante amélioration, bien que les délais de production des données agrégées soient encore trop longs. Leur activité s'exerce, la plupart du temps, dans de bonnes conditions de sécurité.

Mais des lacunes subsistent, ici et là, au nombre desquelles ressortent :

- l'insuffisance de l'analyse centralisée, en termes d'évaluation des risques, de maîtrise de la gestion financière et de stratégie d'entreprise. Cause ou conséquence de cette situation, la qualité du contrôle de gestion dans le secteur financier est souvent quelque peu inférieure à celle du commerce ou de l'industrie.
- les difficultés généralement éprouvées pour tenter de parvenir à une véritable globalisation du contrôle dans les établissements de grande taille à réseaux internationaux.
- l'inachèvement de l'effort de rattrapage entrepris en matière d'encadrement, d'organisation, et de surveillance des back offices, dont la position stratégique semble toutefois à présent mieux prise en compte.

Au total, les marges de progression apparaissent fort importantes mais des investissements considérables, sur le plan des hommes comme des matériels, devront être engagés.

Il serait important à cette occasion que les banques prennent conscience de ce que les obligations réglementaires de caractère prudentiel sont plus qu'une nécessité d'ordre public. Elles correspondent aux intérêts intrinsèques des banques qui sont les premières, en dehors de toute sujétion, à devoir veiller à leurs équilibres fondamentaux.

Les règles ainsi imposées n'ont donc pas de valeur absolue ; elles montrent plutôt en quel sens doivent être conçus et réalisés les principaux équilibres prudentiels. Les renseignements synthétiques qu'elles permettent d'établir doivent être retenus comme des indicateurs et non comme des instruments de mesure précis ; l'observation de leur évolution indique les progrès ou la détérioration des risques et de la situation financière.

Dans ces conditions, il est de l'intérêt des banques de prendre en compte la lettre, bien sûr, mais aussi l'esprit de cette contrainte. En fin de compte, l'objectif pratique pourrait être que les mêmes sources d'information soient utilisées pour la confection des états réglementaires et pour les comptes rendus destinés aux dirigeants des banques car - toutes choses égales par ailleurs - leurs objectifs sont identiques. En effet, les autorités de tutelle et les banques ne peuvent être que solidaires dans la recherche prospective d'une amélioration continue de la gestion, avec l'appui de moyens logistiques toujours accrus, en vue d'augmenter la compétitivité et la sécurité de la profession.

C'est dans cette optique qu'ont été récemment mis en place, en concertation avec la profession, les règlements n° 90-07 et 90-08 du Comité de la Réglementation Bancaire relatifs respectivement à la surveillance des risques interbancaires et au contrôle interne.

# ENQUÊTE AUPRÈS DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT SUR LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE L'ARGENT ET SUR L'APPLICATION DE LA DÉONTOLOGIE DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES

---

Une enquête sur les mesures prises pour lutter contre le blanchiment de l'argent et mettre en application, en matière d'activités financières, les règles d'ordre déontologique, définies dans le rapport BRAC de la PERRIÈRE, a été conduite du 26 mars au 11 mai 1990, auprès d'une cinquantaine d'établissements assujettis à la loi bancaire.

Totalisant plus de 20 % du nombre des guichets métropolitains et 30 % du montant des dépôts, ces établissements constituent donc un échantillon représentatif du système bancaire.

Cette enquête a été conçue comme une série d'entretiens sur les sujets en cause avec les dirigeants des établissements, au terme desquels ceux-ci ont été invités à répondre par écrit, à un double questionnaire, portant l'un sur la lutte contre le blanchiment de l'argent, l'autre sur la déontologie des activités financières.

Les dirigeants ont paru clairement sensibilisés à ces problèmes tant au point de vue de l'intérêt général qu'à l'égard de la réputation ou de la sécurité de leur propre établissement. Soucieux d'apporter toutes solutions pratiques qui seraient compatibles avec les contraintes d'exploitation, ils ont, dans le même temps, marqué une certaine préoccupation quant aux atteintes que les mesures prises, ou à prendre, pourraient porter au principe jurisprudentiel de non ingérence.

Ils ont également manifesté le souci que les dispositions contraignantes adoptées pour lutter contre le blanchiment de l'argent soient étendues, dans un but d'égale concurrence, à leurs homologues étrangers, notamment communautaires, mais aussi aux professions parafinancières qui peuvent être impliquées.

## 1.1. MOYENS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

---

Le blanchiment peut s'analyser comme une succession d'opérations destinées à donner une apparence de normalité à des mouvements de fonds d'origine répréhensible en vue de leur réemploi. Bien que les capitaux ainsi transformés puissent provenir de diverses infractions pénales, seul le blanchiment de fonds dérivés du trafic de stupéfiants se trouve visé par la législation répressive (art. L 627 du Code de la Santé Publique et art. 415 du Code des Douanes).

Or, il est patent qu'à un stade ou à un autre du circuit (dépôt en compte ou dans un coffre, conversion, virement, transfert ... ), les banques, en tant que telles, sont impliquées, de fait, dans cette transformation aux côtés d'intermédiaires non bancaires.

En attendant des mesures plus contraignantes, les recommandations édictées par le Comité de Bâle en décembre 1988, pour éviter que les banques soient impliquées malgré elles, ont été considérées par la Commission bancaire comme des règles de bonne conduite dont l'inobservation est sanctionnée par une mise en garde (lettres du Président de la Commission bancaire à l'AFEC en date du 5 janvier 1989 et du 22 novembre 1989).

Il est clair que le dispositif mis, ou à mettre en place, dans les banques ne peut que reposer sur les éléments suivants :

- sensibilisation dans tout le réseau du personnel de tous grades,
- identification des clients,
- identification des opérations,
- repérage des transactions qui par leur montant, nature, origine
- dénouement, pourraient être liées au blanchiment,
- coopération, à définir, avec les « autorités compétentes ».

L'objet de l'enquête était d'évaluer l'étendue et la pertinence du dispositif déjà adopté à cette fin par les établissements assujettis à la loi bancaire.

### 1.1.1. Sensibilisation du personnel

---

Dans les banques à capacités multiples et à réseau dense, national et international, particulièrement exposées en raison de la multitude des opérations, de la diversité de la clientèle et de la délocalisation de leur activité, les dirigeants sont apparus très sensibilisés. En revanche, dans les banques plus spécialisées ou de dimensions

réduites, les dirigeants estimaient, à tort sans doute, que leurs établissements sont peu, ou pas, concernés, au moins au premier stade du circuit. C'est le cas, notamment, de banques qui prétendent bien connaître toute leur clientèle ou qui insistent sur la nature spécifique de leur activité : « whole sale banking », négoce international.

Les autres catégories de personnel ont été sensibilisées, dans la plupart des cas, par « notes verbales » ou par voie de courtes instructions, et, sauf rares exceptions, aucune action lourde de formation n'a été entreprise.

D'une manière générale, rares sont les banques qui ont désigné un responsable chargé des problèmes du blanchiment. Dans l'affirmative, c'est souvent l'Inspection Générale qui a reçu mission de suivre ces dossiers.

### **1.1.2. Identification de la clientèle**

---

C'est l'axe central de toute stratégie de dépistage du blanchiment. Il interfère largement avec la politique commerciale des banques qui cherchent à bien connaître les différents segments de la clientèle pour mieux cibler leurs offres de placement et de crédit.

Au delà du simple respect des prescriptions légales ou réglementaires concernant les ouvertures de comptes, nombre de banques se préoccupent de recueillir des éléments plus circonstanciés (vérification de l'adresse, parrainage, visite de l'entreprise sur le site, liens avec les partenaires commerciaux...) mais ces préoccupations complémentaires sont loin d'être systématiques.

Les banques se montrent, par contre, très vigilantes pour les opérations de passage ou anonymes mais elles sont très rares à tenter de déceler si leurs clients agissent pour leur propre compte ou dans l'intérêt de mandants restant dans l'ombre. Il faut noter, enfin, que les locations de coffres ne sont le plus souvent que des sous-produits des ouvertures de comptes et s'accompagnent des mêmes précautions d'identification.

### **1.1.3. Identification des opérations**

---

Il s'agit d'apprécier la vraisemblance, la normalité, voire le bien-fondé d'opérations pratiquées pour le compte de clients déjà identifiés. Cet examen se fait au niveau du chef de service chargé de la clientèle ou du directeur d'agence, rarement au delà. Il consiste à rapprocher le montant et le type de l'opération avec les revenus, le chiffre d'affaires, la nature de l'activité et les autres caractéristiques de la clientèle. Aucune règle standard ne peut être posée a priori. Le « réflexe » et le « métier » sont souvent les seuls points d'appui des établissements.

Des seuils (dont les montants évoluent dans une fourchette étroite) sont, en règle générale, fixés pour un examen spécifique des opérations en espèces mais pour les transactions en écritures, par contre, aucun seuil précis n'était prévu.

Si la cohérence d'une opération est évaluée en fonction de la hauteur connue du patrimoine et des revenus de l'intéressé ainsi que du fonctionnement habituel du compte, elle l'est beaucoup moins par rapport au partenaire de l'opération (bénéficiaire, donneur d'ordre, remettant, cédant ...).

Les opérations complexes et sans finalité économique très apparente ne font pas, sauf cas particulier, l'objet d'investigations spéciales si ce n'est du seul point de vue de la sécurité juridique et financière de la banque.

A ce stade, le dispositif de lutte contre le blanchiment ne repose que sur l'application et la perspicacité des hommes et il devrait, pour plus d'efficacité, être complété par un système automatique et permanent de repérage.

### **1.1.4. Mise en place d'un système de repérage**

---

Très rares sont les établissements qui ont aménagé un programme spécifique destiné à sélectionner les opérations qui pourraient être liées au blanchiment.

En revanche, de nombreuses banques ont déclaré avoir recours à leur système traditionnel de contrôle périodique pour détecter, soit cas par cas, soit globalement, toutes les anomalies qui, notamment, pourraient laisser présumer qu'il s'agit d'opérations de blanchiment.

### **1.1.5. Extension de ce dispositif au réseau**

---

Les consignes de vigilance et les systèmes de détection ont été étendus strictement au réseau national d'agences et de filiales d'exploitation bancaire. Les rappels des règles de prudence faites aux établissements à l'étranger ont été assortis de réserves concernant les particularités des réglementations locales.

## **1.1.6. Coopération avec les autorités compétentes**

---

Toutes les banques se sont déclarées prêtes à coopérer avec les autorités compétentes en matière de réglementation bancaire. Elles ont souhaité en contrepartie être déchargées des conséquences civiles ou pénales d'une éventuelle levée partielle du secret bancaire afin de ne pas altérer leurs relations avec leur clientèle.

Elles attendaient beaucoup, d'une part, du législateur, pour l'affirmation des principes, et, d'autre part, des organisations professionnelles pour les concours techniques qu'elles peuvent leur apporter à l'instar de ce qui a été fait pour l'application des règles de déontologie financière.

La loi 90-614 du 12 juillet 1990, postérieure à l'enquête, allait accéder au souhait des banques pour ce qui concerne la levée du secret bancaire.

Elle prévoit l'obligation de déclarer à un service spécialement habilité par le ministre de l'Économie et des Finances (TRACFIN), les opérations portant sur des sommes qui paraissent provenir du trafic de stupéfiants. Aucune action en responsabilité civile ne pourra être intentée, ni sanction professionnelle prononcée, contre un organisme financier, ses dirigeants ou ses préposés qui auront effectué de bonne foi cette déclaration.

Pour l'application de cette loi, le contrôle et le pouvoir disciplinaire habituellement exercés par la Commission bancaire sur les établissements assujettis à la loi bancaire, sont élargis aux Agents des Marchés Interbancaires et, en liaison avec la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects, aux changeurs manuels. Un décret en Conseil d'État est en préparation pour fixer les conditions d'application de la loi ainsi qu'un règlement du Comité de la Réglementation bancaire.

## **1.2. APPLICATION DE RÈGLES DÉONTOLOGIQUES AUX ACTIVITÉS FINANCIÈRES**

---

Corpus d'obligations, de directives et de recommandations qui visent à garantir la primauté des intérêts du client ainsi que la transparence et l'intégrité du marché des capitaux, la déontologie des activités financières doit guider l'action de toutes les professions à caractère financier et en particulier les établissements de crédit (Lettre du Président de la Commission bancaire à l'AFEC en date du 21 avril 1988).

Les intermédiaires financiers sont donc responsables de la mise en oeuvre des prescriptions d'ordre déontologique permettant de servir le client avec diligence, loyauté, discrétion, neutralité et de respecter le bon fonctionnement des marchés en s'interdisant toutes manoeuvres qui pourraient consister en manipulations de cours ou abus de positions dominantes ou privilégiées.

Ils sont tenus, de surcroît, d'insérer dans un règlement intérieur, d'une part, les conditions dans lesquelles les salariés peuvent effectuer les opérations sur titres et doivent en informer leurs employeurs et, d'autre part, les obligations qui s'imposent à eux afin d'éviter la circulation induite d'informations confidentielles (délits d'initié ou de fausse information).

L'objet de l'enquête était de rechercher si les établissements retenus s'étaient mis en situation de respecter les règles déontologiques tant au niveau des prescriptions applicables au personnel qu'à celui de l'organisation et des structures.

### **1.2.1. Dispositif de précaution concernant le personnel**

---

Après négociations avec les organisations représentatives du personnel, la plupart des établissements se sont contentés de reproduire, sous forme d'un aménagement du règlement intérieur, le modèle proposé par les organisations professionnelles, prévoyant essentiellement :

- l'application du secret professionnel (obligation d'abstention ou de discrétion),
- le respect des procédures de droit commun pour les opérations effectuées par le personnel pour son compte,
- le devoir, pour les agents, d'informer l'employeur de l'existence de comptes retraçant leurs opérations personnelles de marché.

Plusieurs établissements n'ont pas encore arrêté ce règlement intérieur, mais s'apprêtent à le faire, tandis que d'autres estiment, à tort, qu'ils ne sont pas concernés.

Toutes les banques ont dressé plus ou moins formellement une liste de personnel placé en situation sensible, liste qui apparaît souvent très extensive pour les banques à réseau et les banques spécialisées dans la gestion des titres. Ces listes comprennent, en règle générale, les agents en contact avec les émetteurs, ceux qui peuvent avoir une influence sur la répartition des titres entre les donneurs d'ordre ou ceux pouvant avoir connaissance d'ordres susceptibles, par leur volume ou leur application, d'influencer le marché.



La rédaction en termes très généraux du règlement intérieur a amené l'élaboration, à l'intention du personnel sensible, d'un recueil complémentaire de règles spécifiques et pratiques, souvent intitulé « Charte de Déontologie ».

Ces instructions interdisent, en général, les « face à face » avec un client ou avec un « compte maison », les transactions sur les marchés ou les valeurs, sur lesquels les agents sont spécialisés et les « allers et retours » dans la même journée ou dans les 48 heures. Quelques banques interdisent toute opération à découvert et obligent certains agents en position très sensible à détenir leur portefeuille exclusivement sous forme de comptes sous mandat ou de parts d'OPCVM.

Pour la plupart, les banques laissent à leurs agents la liberté d'ouvrir un compte où ils l'entendent, mais ils doivent alors soit autoriser l'employeur à consulter directement les relevés de leur compte, soit s'engager à les lui communiquer sur simple demande de sa part.

## **1.2.2. Aménagement de l'organisation et des structures**

---

Afin d'éviter les conflits d'intérêts, les départements d'ingénierie financière sont, dans tous les établissements, nettement distincts tant du point de vue fonctionnel que matériel, des services de marché et de gestion des portefeuilles. Il en va de même, en principe, pour les OPCVM qui apparaissent isolés du département titres.

Dans la réalité, la frontière est plus floue car des relations horizontales entre ces deux entités se créent inévitablement et le gérant reste un salarié de la banque même si sa rémunération peut être, en tout ou partie, indexée sur la valorisation des actifs gérés.

Pour la gestion des portefeuilles placés sous mandat ou déposés en simple conservation, des contrats écrits de gestion ou de conservation sont, dans tous les cas, soumis à la signature du client et assortis de notices d'information sur les coûts de conservation, de gestion et d'opérations. Il est rare, en revanche, que les clients disposent de la possibilité clairement offerte de limiter la latitude du banquier mandataire ; toutefois certains établissements imposent à leurs gestionnaires des consignes internes précisant les opérations strictement interdites ou ne pouvant être réalisées sans la signature du client. L'envoi d'un avis d'opéré et d'un compte rendu d'évaluation est systématique mais peu nombreux sont les établissements qui assortissent ces comptes rendus périodiques de notices explicatives sur les mouvements de titres à l'origine des fluctuations des valeurs.

L'horodatage n'est pas instauré, en général, dans les relations « banques/clients » mais cette situation devrait se modifier rapidement car le règlement 90-12 du 25 juillet 1990 prévoit que, avant le 1er janvier 1991, les établissements doivent mettre en place une procédure d'enregistrement chronologique des ordres de la clientèle. Par ailleurs, les règles de répartition de blocs de titres (ou de devises) sont rarement fixées d'une manière claire entre les différents partenaires, mais les établissements s'attachent à ce que cette répartition soit décidée à un niveau hiérarchique suffisamment élevé.

Enfin de grandes banques ont créé, dans leur organisation, - au titre de circuits spécifiques d'informations et de contrôle - un « Comité ou une Direction de la Déontologie » appelé à être informé systématiquement des questions qui peuvent se poser, en ce domaine, dans les différents services (conflits d'intérêts ...) et à y apporter une solution.

L'impression générale retirée de cette enquête est que si, dans leur majorité, les établissements de crédit paraissent bien sensibilisés à la lutte contre le blanchiment et à l'application des principes de déontologie, un certain nombre d'entre eux estiment, à l'inverse, qu'ils ne sont pas concernés soit par l'un, soit par l'autre de ces problèmes. Or, nulle banque ne peut être à l'abri ni à l'égard du blanchiment - à un stade plus ou moins avancé - ni à l'égard de la violation des codes déontologiques.

Il est apparu ensuite que les établissements de crédit attendent beaucoup des autorités de contrôle et des associations professionnelles dans leur lutte contre le blanchiment pour la connaissance des modalités selon lesquelles cette opération est pratiquée et des techniques de repérage.

Enfin, les établissements de crédit estiment que des efforts intenses concernant l'application des règles de déontologie ont déjà été faits et que, s'il convient de les poursuivre, le problème apparaît, maintenant, mieux maîtrisé. Ils considèrent, en revanche, que les mesures de lutte contre le blanchiment restent d'application difficile.

Aussi souhaitent-ils que la sensibilisation du public à l'égard de ces agissements soient intensifiée, afin, entre autres raisons, que les relations qu'ils entretiennent avec leur clientèle n'en soient pas durablement altérées.

# Présentation des textes nouveaux

## 1. VUE D'ENSEMBLE DES MESURES DE RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ BANCAIRE

---

Les autorités bancaires ont annoncé en 1989 leur intention de procéder à un renforcement du dispositif de surveillance. Cette décision résulte en particulier de la constatation par la Commission bancaire d'insuffisances et de faiblesses de fonctionnement affectant la gestion de certains établissements de crédit.

A l'issue d'une période de concertation approfondie avec les associations professionnelles, le Comité de la réglementation bancaire a adopté sept règlements dans la période récente.

Au cours de sa séance du 20 juin 1990, le Comité a adopté le règlement n° 90-07 relatif à la surveillance des risques interbancaires.

Lors de la séance du 25 juillet 1990, les textes suivants ont été également arrêtés :

- le règlement n° 90-08 relatif au contrôle interne ;
- le règlement n° 90-09 relatif au risque de taux d'intérêt sur les opérations de marché ;
- le règlement n° 90-10 modifiant le règlement n° 84-08 du 28 septembre 1984 relatif à la division des risques ;
- le règlement n° 90-11 relatif aux modifications de situation des établissements de crédit et des maisons de titre ;
- le règlement n° 90-12 relatif à l'horodatage des ordres ;
- le règlement n° 90-13 relatif aux conditions de réception et d'exécution des ordres de la clientèle transmis par des intermédiaires professionnels.

Ces règlements permettent, soit de renforcer et de préciser les règles existantes, soit d'introduire une nouvelle forme de surveillance sur certains types de risques.

Au titre du premier volet, figure la division des risques qui a fait l'objet de compléments jugés indispensables tels que le réméré et de précisions importantes concernant, notamment, la globalisation des risques.

Les mesures relatives aux modifications de situation des établissements ne réforment pas fondamentalement le dispositif précédent du règlement n° 84-07 ; elles complètent les règles antérieures en vue d'accroître la surveillance exercée sur la qualité des apporteurs de capitaux et des dirigeants des établissements de crédit, notamment celles qui concernent la notion de droit de vote ou les informations fournies à la Commission bancaire par les actionnaires détenant au moins 10 % du capital d'un établissement de crédit.

Au titre du deuxième volet, la surveillance de la bonne division des risques interbancaires, du côté des emplois comme des ressources, la surveillance du risque de taux d'intérêt sur les activités de marché, par fixation de limites internes, ainsi que la mise en place d'un contrôle interne constituent des mesures entièrement nouvelles qui obligent les établissements de crédit à adapter leurs systèmes de contrôle, parfois à en créer de nouveaux.

Ces évolutions sont considérées comme indispensables afin d'assurer une meilleure sécurité des établissements tant sur le plan individuel qu'à un niveau global. Elles répondent parfois à des obligations européennes, en particulier pour ce qui concerne le contrôle interne. Les conditions de mise en oeuvre de ces nouvelles règles prennent également en compte le souci de la compétitivité du système bancaire français, notamment dans le contexte de la construction du marché européen. Elles correspondent par ailleurs à une volonté d'adaptation en fonction de la situation de chaque catégorie d'établissements ou de chaque établissement pris individuellement. On notera en particulier sur ce point qu'aucun nouveau ratio n'est imposé de façon contraignante et que l'amélioration progressive des systèmes internes est systématiquement recherchée.

Par ailleurs, on rappellera que le Comité de la réglementation bancaire a adopté, lors de la réunion du 20 juin 1990, le règlement n° 90-06 relatif aux participations dans le capital d'entreprises non financières. Ce règlement, qui ne relève pas du dispositif de resserrement prudentiel, fait l'objet d'un commentaire adéquat dans le présent bulletin.

## 2. SURVEILLANCE DES RISQUES INTERBANCAIRES

---

Les autorités de surveillance ont souhaité que les établissements de crédit se dotent d'un système interne de mesure, de limitation et de contrôle de leurs risques de signature interbancaires ainsi que de la concentration de leurs sources de financement interbancaires. Le développement du marché interbancaire et des marchés de titres, la multiplication des contreparties, la rapidité des crises de trésorerie et les défaillances constatées dans un passé récent confirment en effet l'importance d'un suivi rigoureux et permanent de ces catégories de risques.

Le règlement n° 90-07 répond à cet objectif en rendant obligatoire la mise en place de systèmes de surveillance qui reposent sur la fixation, par l'organe exécutif qui en rend compte ensuite à l'organe délibérant, de limites d'emplois et de ressources pour chaque contrepartie bancaire. Ces montants sont calculés, pour ce qui concerne les emplois, en fonction de différents critères bien connus des analystes (solvabilité, rentabilité, liquidité, actionnariat, localisation géographique, secteur d'activité de l'emprunteur ... ) et en fonction des fonds propres de l'établissement prêteur, lesquels absorberaient, en dernier ressort, les pertes induites par la défaillance d'un débiteur. Pour ce qui concerne les ressources, une bonne division des financements doit permettre, en limitant les emprunts auprès d'une même contrepartie, en fonction de l'ensemble des ressources interbancaires et selon leurs durées, de réduire le risque de dépendance ou de rupture de financement. A cet égard, les établissements devront éviter des concentrations trop fortes de leurs ressources, qu'elles prennent la forme d'emprunts ou d'émissions de titres.

Ces limites internes correspondent d'ailleurs à des règles de bonne gestion qui existent depuis plusieurs années chez les principaux établissements de la place. Elles ne concernent pas les opérations internes à un même groupe ni celles effectuées entre établissements affiliés à un même organe central. Une possibilité de dispense, dans certaines conditions désormais classiques, est prévue pour les agences de banques étrangères. L'harmonisation européenne rendait en particulier nécessaire un tel traitement.

Afin de disposer d'informations précises sur les opérations effectuées avec des contreparties bancaires et pour respecter les limites préalablement fixées, les établissements doivent disposer également d'un système d'enregistrement et de traitement des opérations ainsi que d'un système de surveillance des risques encourus. En particulier, il apparaît indispensable que les établissements soient en mesure de suivre, par un procédé fiable, le montant global des utilisations lors de l'octroi de nouveaux concours ou de la conclusion de nouveaux emprunts. La Commission bancaire demandera, si nécessaire et afin de ne pas alourdir la transmission périodique d'informations par les établissements, une description des principaux encours de risques de signature et d'emprunts.

La mise en vigueur du règlement est fixée au 1er janvier 1991, afin de faciliter les adaptations indispensables chez certains établissements qui n'auraient pas encore adopté de telles règles de gestion interne.

### 3. CONTRÔLE INTERNE

---

Au cours de ses contrôles sur place auprès des établissements de crédit, la Commission bancaire a observé à de nombreuses reprises des insuffisances en matière de contrôle interne. L'enquête diligentée au cours de l'année 1989 sur ce thème auprès d'un ensemble d'établissements représentatifs a d'ailleurs confirmé ce constat.

L'amélioration de la qualité des systèmes de contrôle interne, démarche de nature qualitative, s'inscrit dans le cadre des évolutions européennes, notamment l'article 13 de la directive européenne du 15 décembre 1989 relative à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

Le règlement n° 90-08 définit les principales missions du contrôle interne. Il distingue, en particulier, la vérification de la conformité des opérations et des règles internes aux dispositions réglementaires en vigueur et aux usages professionnels, le respect des limites en matière de risques ainsi que la surveillance de la qualité de l'information comptable et financière. Cette énumération n'est évidemment pas exhaustive mais met l'accent sur les domaines les plus sensibles.

L'information comptable et financière est définie comme l'ensemble des informations transmises à trois ensembles de destinataires : les organes exécutif et délibérant (Direction générale, Conseil d'administration...), les autorités de surveillance et les tiers. Le contrôle interne doit veiller au respect de la qualité de ces informations, en s'assurant notamment de l'existence d'un ensemble de procédures appelé piste d'audit. Seuls les principes de celle-ci sont décrits, chaque établissement ayant ainsi toute latitude pour transposer ces règles générales en fonction de ses besoins et de ses moyens propres. La piste d'audit doit permettre d'améliorer la fiabilité et de faciliter le contrôle des informations comptables et prudentielles. Elle doit notamment rendre possible pour les postes du plan de comptes de l'établissement décrit à l'article 4 du décret du 29 novembre 1983 et figurant sur les états financiers publiés le passage d'un arrêté à l'autre conformément à l'article 3 du même décret. Par ailleurs, les informations non comptables (attributs tels que résident et non résident, durée résiduelle...), qui figurent dans les documents destinés à la Commission bancaire, ainsi que celles qui sont nécessaires au calcul des normes de gestion doivent faire l'objet d'une justification par le détail conformément au point 2 b) du règlement. Au total, la piste d'audit n'introduit pas des contraintes comptables supplémentaires mais impose l'organisation de procédures diverses et généralement préexistantes.

Outre l'existence de systèmes de contrôle interne, le règlement n° 90-08 prévoit également la mise en place d'une fonction de contrôle interne dont les objectifs et les moyens sont précisés dans un document par les établissements. Parmi les personnes assurant des tâches de contrôle interne, les établissements désignent un responsable chargé d'évaluer l'efficacité et la cohérence du système de contrôle interne.

Un rapport de synthèse est établi au moins une fois par an sur les conditions de fonctionnement du contrôle interne. Il est communiqué aux contrôleurs externes et, sur sa demande, à la Commission bancaire.

L'organe délibérant procède à l'examen, au moins une fois par an, des activités et des résultats du contrôle interne sur la base des informations qui lui sont transmises par l'organe exécutif.

Lorsqu'un établissement appartient à un groupe et afin de ne pas alourdir les charges de contrôle, le règlement prévoit que la fonction de contrôle interne peut être assurée par un autre établissement du groupe. De même, si la taille de l'établissement est trop petite, la fonction de contrôle interne peut être directement assurée par l'organe exécutif.

## 4. RISQUE DE TAUX D'INTÉRÊT SUR LES OPÉRATIONS DE MARCHÉ

---

L'accroissement des fluctuations monétaires et des opérations de marché a suscité de nombreux travaux nationaux et internationaux au cours des dernières années afin d'améliorer la maîtrise des risques de taux d'intérêt, de taux de change et, plus généralement, de position (études du Comité de Bâle, directives ou projets de directives européennes, dispositions nationales diverses aux États-Unis, au Royaume-Uni, en RFA ....).

En ce domaine, outre des dispositions relatives aux positions de change, les autorités françaises ont adopté, en février 1988, un règlement n° 88-04 relatif à la mesure et au contrôle des risques encourus sur les instruments à terme. Il reposait essentiellement sur les systèmes de contrôle interne des établissements, leur qualité devant répondre à des exigences formellement définies.

Le règlement n° 90-09 relatif au risque de taux d'intérêt sur les opérations de marché reprend l'orientation générale du règlement n° 88-04. Il apporte deux compléments importants :

- le champ couvert est élargi à l'ensemble des opérations de marché afin de tenir compte de leur homogénéité économique, qu'elles soient répertoriées au bilan ou au hors-bilan ;
- des limites internes de risque, notamment pour le taux d'intérêt, sont prévues pour l'ensemble de ces opérations.

Toutefois, les établissements qui adopteraient de telles limites pour l'ensemble des éléments de bilan et de hors-bilan ne sont pas tenus de fixer des limites particulières pour les seules opérations de marché.

En outre, les établissements ont la possibilité d'adopter des limites sur une base consolidée. Compte tenu de l'objet même de ce dispositif prudentiel, le périmètre de consolidation n'est pas strictement défini. Les établissements ont donc la possibilité d'exclure, en particulier, des filiales qui n'effectuent pas d'opérations de marché de façon habituelle.

Le risque de taux ainsi mesuré, qui se caractérise par la possibilité de réalisation de pertes importantes à court terme du fait des fluctuations des prix de marché, fait l'objet de limites qui tiennent compte des fonds propres de l'établissement assujetti.

Parallèlement, les opérations qui doivent être suivies dans ce cadre sont constituées de l'ensemble des éléments de bilan et de hors bilan exposés à des moins-values. La détermination de ces portefeuilles peut être délicate pour les éléments qui n'ont pas pour vocation principale d'être cédés ou rachetés. Tel est le cas, par exemple, de l'ensemble des créances susceptibles de faire l'objet d'une titrisation. La stratégie de l'établissement est dans ce cas déterminante, seules les créances qu'il envisage de céder ou les titres émis qu'il envisage de racheter étant couverts par le système de limites internes.

## 5. DIVISION DES RISQUES

---

Parmi les mesures annoncées à la profession dans le cadre du renforcement de la sécurité bancaire figuraient des modifications visant à compléter et préciser la réglementation prudentielle de division des risques. Tel est l'objet du règlement n° 90-10 qui modifie sur six points le règlement n° 84-08 relatif à la division des risques.

1. Ces modifications ont d'abord pour objet de rappeler l'obligation de respecter en permanence, et non pas seulement aux dates de déclaration, les ratios de 15 % et de 40 % ainsi que la règle de l'octuple des fonds propres. Ce respect permanent suppose notamment la mise en place d'un système de fixation de limites et de délégation des montants de décisions de prêts ou d'engagements adapté à ces normes prudentielles.

2. Par ailleurs, les opérations de réméré, qui n'étaient pas retenues jusqu'à présent dans la réglementation de division des risques, sont désormais prises en compte. Le règlement fait référence à cet égard aux opérations de cession assorties d'une faculté de reprise ou de rachat décrites à l'article 4 du règlement n° 89-07. Celui-ci établit une distinction entre deux types d'opérations, celles pour lesquelles il existe une forte probabilité d'exercice de la faculté de reprise ou de rachat, et celles pour lesquelles il existe une réelle incertitude quant à l'exercice de cette faculté.

- Dans le premier cas, qui correspond en pratique aux opérations de réméré généralement effectuées en France, l'établissement cédant continue de supporter le risque de contrepartie sur les titres temporairement cédés ; il doit donc considérer ces titres comme des risques sur l'émetteur. En revanche, le cessionnaire, qui inscrit les titres à son actif, n'assume pas, sur le plan prudentiel, le risque de contrepartie sur l'émetteur des titres. Le réméré est en effet dans ce cas une opération comparable à un prêt consenti au cédant par le cessionnaire. Celui-ci doit donc retenir, pour le calcul de ses risques sur le cédant, la créance qu'il détient sur ce dernier.

- Dans le second cas, le cessionnaire considère les titres acquis comme des risques sur l'émetteur des titres et le cédant supporte, avec une quotité de 50 %, le risque de livraison qu'il encourt sur le cessionnaire en cas d'exercice de la faculté de reprise.

3. La liste des organismes dont les garanties reçues peuvent être portées en déduction des risques, qui figurait dans l'instruction n° 1-85 de la Banque de France, est désormais reprise dans le règlement lui-même. Il est en outre précisé que la durée de validité de la garantie doit être au moins égale à celle du risque qu'elle couvre.

4. L'article 5 du règlement n° 84-08 est également modifié de manière à rendre obligatoire la globalisation des risques sur plusieurs bénéficiaires lorsque la nature des liens qui les unissent le justifie. A cet égard, et conformément à la recommandation européenne de 1986 relative aux grands risques, le nouvel article 5 distingue deux situations.

- En premier lieu, sont définis des liens qui appellent obligatoirement une globalisation ; il s'agit du contrôle exclusif entre plusieurs personnes morales, tel que défini par le règlement n° 85-12 relatif à la consolidation. Toutefois la globalisation des risques encourus sur ces personnes morales n'est pas réalisée si l'établissement est en mesure de prouver que ceux-ci sont indépendants les uns des autres.

- En second lieu et en l'absence de tels liens, les établissements doivent également globaliser les risques sur plusieurs personnes physiques ou morales lorsqu'il existe entre elles une interdépendance telle que la défaillance de l'une entraînerait celle d'une autre ou de toutes les autres. Toutefois, le règlement ne définit pas de liens dont l'existence implique de manière systématique une globalisation. Seuls les liens les plus caractéristiques qui peuvent éventuellement conduire à la globalisation sont énumérés.

5. Il est indiqué que le Secrétariat général de la Commission bancaire peut demander, lorsque la situation d'un établissement l'exige, la remise de déclarations de division des risques selon une périodicité plus rapprochée que le trimestre.

6. Enfin les opérations réalisées entre un établissement et ses actionnaires ou associés les plus importants, détenant au moins 10 % des droits de vote, doivent, lorsque ceux-ci ne sont pas des établissements de crédit, être portées à la connaissance de l'organe délibérant, des commissaires aux comptes et du Secrétariat général de la Commission bancaire. Cette obligation de déclaration intervient lorsque le montant des concours consentis à un actionnaire ou à un associé excède 5 % des fonds propres de l'établissement assujetti.

## **6. SURVEILLANCE DES APORTEURS DE CAPITAUX ET DES DIRIGEANTS, SÉCURITÉ DE CERTAINES OPÉRATIONS**

---

Le Bulletin de la Commission bancaire ouvre ses colonnes à la Direction des établissements de crédit, qui appartient à la Direction générale du crédit de la Banque de France, pour commenter les règlements n° 90-11, 90-12 et 90-13.

### **6.1. Le règlement n° 90-11**

---

Il se substitue au règlement n° 84-07 modifié, précise dans quelles conditions les établissements de crédit et les maisons de titres doivent soumettre au Comité des établissements de crédit les changements qui peuvent affecter leur situation juridique, la composition de leur capital et leur équipe dirigeante.

Parmi les innovations apportées par le texte, il convient de noter qu'aux modifications jusqu'ici soumises à autorisation comme, par exemple, celles concernant la forme juridique ou le type d'activité, s'ajoutent désormais celles qui affectent la composition du collège des associés ou l'identité des commandités selon les cas.

Par ailleurs, sans ajouter ni retrancher aux formalités précédentes de prise, d'extension ou de cession de participations (autorisations exigées pour le franchissement des seuils du dixième, du cinquième, du tiers des droits de vote, et pour l'acquisition du pouvoir effectif de contrôle ; simple déclaration préalable pour l'acquisition du vingtième des droits de vote), le règlement n° 90-11 met l'accent sur le concept de personnes agissant ensemble et définit précisément les droits de vote qui doivent être cumulés pour l'appréciation des franchissements de seuils. Le texte, en ce domaine, est très proche des dispositions de la loi du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence du marché financier. En outre, le règlement fait obligation aux établissements de crédit de transmettre chaque année à la Commission bancaire des informations financières sur chacune des personnes qui détiennent au moins 10 % de leur capital, mesure qui doit concourir à assurer une meilleure connaissance des actionnaires ou associés.

Enfin, le nouveau texte impose que la désignation de tout nouveau dirigeant soit désormais notifiée au Comité des établissements de crédit quinze jours au moins avant sa prise d'effet et que la cessation de ces mêmes fonctions soit immédiatement déclarée. Dans le cadre de ce renforcement, le Comité des établissements de crédit vient d'adopter deux listes de renseignements que devraient fournir les apporteurs de capitaux, d'une part, les nouveaux dirigeants, d'autre part.

### **6.2. Le règlement n° 90-12**

---

Il est relatif à l'horodatage des ordres reçus par les établissements de crédit et les maisons de titres vise à mettre en oeuvre l'une des recommandations du groupe de déontologie des activités financières présidé par M. BRAC de la PERRIÈRE, à savoir l'obligation pour l'intermédiaire de réaliser la meilleure exécution possible des ordres de son client.

C'est ainsi que le règlement fait obligation à tout établissement assujéti d'organiser la réception, le traitement ou l'affectation des ordres sur un marché réglementé dans des conditions d'enregistrement horodaté qui permettent d'en reconstituer a posteriori les conditions d'exécution. La mise en Oeuvre de ce texte doit permettre aux marchés français d'atteindre le niveau d'exigence déontologique constaté sur les grandes places anglo-saxonnes. Rappelons en effet qu'une réglementation similaire a été instituée pour les sociétés de bourse par le Conseil des bourses de valeur.

### **6.3. Le règlement n° 90-13**

---

Il concerne les conditions de réception et d'exécution des ordres de la clientèle par un établissement de crédit lorsque ceux-ci lui sont transmis par un intermédiaire agissant à titre professionnel.

A la suite de la réorganisation de la profession de remisier - gérant de portefeuille, par la loi n° 89-351 du 2 août 1989, il est en effet apparu indispensable de mettre en place un dispositif juridique permettant de fixer les conditions d'exercice de l'activité de transmetteur d'ordres. A cet effet, les différentes autorités de marché (Conseil des bourses de valeur, Conseil du marché à terme, Comité de la réglementation bancaire) ont décidé d'inviter leurs assujettis, lorsqu'ils reçoivent et exécutent des ordres transmis par des intermédiaires professionnels, à conclure avec ces personnes, préalablement à la réception des ordres, un contrat écrit précisant la nature et les conditions des opérations traitées.

Ce mécanisme prolonge le dispositif précédemment mis en place par un règlement de la Commission des opérations de bourse selon lequel tout apporteur d'ordre doit être en mesure de justifier que chaque ordre transmis a été donné par le client et de préciser le moment de sa réception et de sa transmission.



## **7. TRANSPOSITION DE LA DEUXIÈME DIRECTIVE BANCAIRE : LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION SUR LES PARTICIPATIONS DANS DES ENTREPRISES**

---

L'article 6 de la loi bancaire n° 84-46 du 24 janvier 1984 dispose que « les établissements de crédit peuvent, dans des conditions définies par le Comité de la réglementation bancaire, prendre et détenir des participations dans des entreprises existantes ou en création ».

L'objectif de cette disposition est principalement que les établissements de crédit n'exercent pas sans limite de façon indirecte des activités que la loi bancaire ne leur permet pas à titre principal, ce qui les engagerait dans des risques de nature non bancaire ou non financière incontrôlables. Les difficultés que rencontreraient les filiales ou participations non financières pourraient avoir un « effet de contagion » compromettant la stabilité de la partie bancaire du groupe.

Le règlement n° 85-16 du 2 décembre 1985 du Comité avait fixé pour la première fois les conditions prévues à l'article 6 de la loi bancaire.

Dans le cadre de la création du marché unique, le Conseil des Communautés européennes a adopté le 15 décembre 1989 la deuxième directive bancaire \*(4) qui doit permettre aux établissements de crédit, sur la seule base de l'agrément qu'ils ont reçu dans leur pays d'origine et sous contrôle des autorités de ce pays, d'établir librement des succursales ou de fournir librement leurs services dans l'ensemble de la Communauté. Cette reconnaissance mutuelle des réglementations bancaires n'est possible que grâce à une harmonisation de leurs dispositions essentielles. Parmi celles-ci figure la limitation des participations des établissements de crédit dans des entreprises non financières qui fait l'objet de l'article 12 de la deuxième directive.

Par le règlement n° 90-06 du 20 juin 1990, le Comité de la réglementation bancaire a refondu les dispositions du règlement n° 85-16 pour les conformer aux prescriptions de la directive. Cette refonte tient également compte de l'expérience acquise au long de presque cinq ans d'application de la réglementation antérieure.

Les nouvelles dispositions se traduisent généralement par un allègement sensible des règles.

### **7.1. En ce qui concerne les limites**

---

- la limite individuelle pour chaque participation qui était fixée à 5 % des fonds propres de l'établissement de crédit est portée à 15 %,
- la limite globale qui était fixée à 50 % est portée à 60 %,
- la limite spéciale à certaines participations (15 %) est supprimée.

Est considérée comme une participation la détention d'au moins 10 % des droits de vote ou du capital d'une entreprise ou l'exercice d'une influence notable sur celle-ci.

### **7.2. En ce qui concerne les participations exclues des limites**

---

- les participations exclues précédemment, c'est-à-dire dans des entreprises à caractère financier ou détenues de façon temporaire ou pour compte d'autrui, le demeurent avec une formulation rénovée plus précise ;
- les participations dans des entreprises d'assurances sont désormais possibles sans limites : cette disposition, conforme à la directive, vise à supprimer un obstacle réglementaire qui pourrait avoir des effets négatifs sur l'évolution des structures des groupes et les relations entre banques et assurances à la veille de l'ouverture du marché unique, dans un cadre de plus grande concurrence.

On notera que des participations dépassant les limites pourraient être autorisées par la Commission bancaire (article 5), l'excédent devant alors être déduit du calcul des fonds propres. Il s'agit là d'un élément de souplesse supplémentaire repris de la directive.

La définition des participations concernées a été revue soigneusement afin de la rendre parfaitement conforme à la directive. Désormais, les participations d'un montant d'exactement 10 % sont incluses. Toutes les participations qui confèrent une influence notable, même si elles sont inférieures à 10 %, sont également comprises.

La définition des entreprises à caractère financier énoncée dans le règlement n° 85-12 sur les comptes consolidés a été rénovée à l'occasion du nouveau règlement de façon notamment à faire le lien avec la nouvelle notion d'établissement financier reprise du règlement n° 90-02 sur les fonds propres et qui y est incluse \*(5).

Les limites fixées doivent être respectées sur une base consolidée (article 6) suivant les mêmes principes que les réglementations sur la solvabilité. On relèvera que la dispense des filiales n'est pas limitée à celles contrôlées à hauteur de 90 %.

La règle de la transparence des sociétés de portefeuille ou d'investissement (article 7) est reprise de la réglementation antérieure.

Un délai de cinq ans est enfin accordé aux établissements qui bénéficiaient auparavant des dispositions de l'article 6 du règlement n° 85-16 et qui ne pourraient respecter la nouvelle réglementation à son entrée en vigueur.

Le nouveau règlement est entré en application le 1er septembre 1990, le règlement n° 85-16 ayant été alors abrogé.

La nouvelle réglementation sur les participations constitue une première étape dans la transposition de la deuxième directive bancaire. Les dispositions essentielles de cette directive seront transposées au cours de l'année 1991, principalement à travers une réforme de la loi bancaire.

## **8. LA COMPTABILISATION DES OPÉRATIONS SUR TITRES (INSTRUCTION N° 90-03 DE LA COMMISSION BANCAIRE)**

---

L'instruction n° 90-03 de la Commission bancaire précise, d'une part, les modalités d'application du règlement n° 90-01 du Comité de la réglementation bancaire et modifie, d'autre part, la présentation des situations comptables - mod. 301 0 - afin de prendre en compte toutes les conséquences du nouveau découpage comptable des opérations sur titres.

Le deuxième numéro du Bulletin de la Commission bancaire a déjà présenté les règles fixées par le règlement n° 90-01 pour la comptabilisation des opérations sur titres. Le lecteur pourra donc s'y reporter utilement pour la description détaillée des trois catégories de portefeuille qu'il définit : les titres de transaction, les titres de placement et les titres d'investissement. Sur chacun de ces portefeuilles sont présentées ici les précisions apportées par l'instruction n° 90-03.

### **8.1 ARBITRAGES SUR TITRES DE TRANSACTION**

---

En ce qui concerne les titres de transaction, le traitement comptable de deux opérations relevant de stratégies de marché courantes est décrit : il s'agit des arbitrages comptant/terme <sup>(6)</sup> et des arbitrages sur la courbe des taux d'intérêt.

Dans le premier cas, l'opération consiste à acheter un titre au comptant et à vendre des contrats à terme sur un marché organisé ou assimilé. Le vendeur conserve ses contrats à terme jusqu'à leur échéance finale et livre alors le titre « physique » à sa contrepartie.

Dans ces conditions le vendeur à terme connaît dès l'origine le gain de l'opération, égal à la différence entre le prix de vente à terme et le coût d'acquisition du titre. Si le coût du financement du titre acheté au comptant et vendu à terme est inférieur à ce gain, l'opération peut être réalisée en assurant, dès l'origine, un solde net positif dont le montant est connu.

La traduction comptable correcte de cette opération consiste à rattacher prorata temporis le gain, égal à la différence entre le prix de vente à terme et l'achat au comptant du titre. Les intérêts servis sur l'emprunt qui permet de financer le titre étant également enregistrés prorata temporis, les éléments constitutifs de l'opération sont ainsi comptabilisés de manière cohérente.

Dans le deuxième cas, les opérations d'arbitrage consistent à anticiper une déformation qualifiée, dans le jargon des spécialistes, de « repentification » (ou redressement) ou « d'aplatissement » de la courbe des taux d'intérêt. Selon la forme de la courbe et les anticipations de l'opérateur, celui-ci procède, soit à l'achat d'un titre à maturité courte et à la vente à découvert d'un titre à maturité longue, soit à l'opération inverse.

L'établissement comptabilise le titre acheté à l'actif dans le portefeuille de transaction et le titre vendu à découvert dans le même portefeuille au passif puisqu'il s'agit d'une dette de titre.

Pour donner une image fidèle du résultat de cette opération complexe il convient d'évaluer au prix de marché, lors de chaque arrêté comptable, les deux éléments qui la constituent. De cette manière est enregistrée en charges ou en produits la différence de valorisation des deux instruments. Un exemple simplifié permet d'illustrer cette règle : soit une courbe des taux plate, un établissement anticipant une « repentification » procède à un arbitrage consistant à acheter un titre de maturité courte et à vendre à découvert un titre de maturité longue. Si les prévisions se réalisent la valeur des titres longs baissera proportionnellement davantage que celle des titres courts. L'établissement peut alors dénouer son arbitrage en soldant la vente à découvert - les titres sont rachetés à un niveau de cours inférieur à celui auquel ils avaient été vendus et en vendant les titres à maturité courte - également moins chers que le cours auquel ils avaient été acquis -.

Tant que l'opération d'arbitrage n'est pas dénouée, la valorisation au prix de marché de chacun des deux éléments constitutifs de l'opération permet d'en donner la traduction correcte en compte de résultats. Il va de soi, comme le précise l'article 3 de l'instruction n° 90-03, que les instruments associés dans le cadre de cette opération doivent faire l'objet d'un suivi particulier permettant de s'assurer de la réalité et de la permanence de la stratégie poursuivie.

## 8.2. TITRES DE PLACEMENT

---

Les modalités de comptabilisation des titres de placement font l'objet de précisions importantes quant aux méthodes de calcul des provisions pour dépréciation.

En effet le règlement n° 90-01 prévoit que les titres de placement à revenu fixe doivent faire l'objet, le cas échéant, de provisions pour dépréciation par catégorie de titres de même nature et donnant les mêmes droits, sans compensation possible entre plus-values et moins-values latentes.

Pour les titres à revenu fixe libellés dans la même devise, le règlement autorise une compensation lorsque la qualité de la signature des émetteurs et la sensibilité aux variations de taux d'intérêt présentent des caractéristiques homogènes. A cet égard, l'instruction n° 90-03 précise que la qualité de la signature peut être considérée comme équivalente lorsque les titres ont reçu la même notation d'une agence spécialisée. En outre la compensation n'est possible qu'à l'intérieur d'un même ensemble pour lequel la sensibilité à une variation de 1 % des taux d'intérêt d'un titre n'excède pas de plus de 10 % celle d'un autre titre.

## 8.3. TITRES D'INVESTISSEMENT

---

L'instruction n° 90-03 précise les conditions que doivent respecter les couvertures en durée ou en taux. En effet pour être enregistré dans le portefeuille d'investissement, un titre à revenu fixe doit faire l'objet, outre l'intention de conservation durable, d'une couverture spécifique en durée ou en taux.

Dans le premier cas, l'établissement doit disposer de ressources globalement adossées en durée aux titres d'investissement. Ces ressources peuvent prendre la forme d'emprunts proprement dit, mais également d'accords de refinancement dont la durée résiduelle est au moins égale à celle des titres concernés.

Dans le second cas, l'établissement doit disposer d'une couverture permettant de compenser, en cas de cession du titre avant l'échéance, la moins-value éventuelle par un gain d'un montant équivalent.

Cette couverture du risque de taux peut être assurée

- soit à l'aide d'instruments financiers à terme négociés sur des marchés organisés ou assimilés. Dans ce cas, la couverture peut être conclue sur une période plus courte que l'instrument couvert et renouvelée jusqu'au terme de celui-ci. On parle alors de couverture roulante ;

- soit à l'aide de contrats d'échange de taux d'intérêt. Dans ce cas, la durée de l'instrument de couverture doit être au moins égale à celle de l'instrument couvert. En outre, les conditions de fonctionnement du marché de l'instrument utilisé, l'expérience de l'établissement en la matière et la qualité de sa situation financière, notamment, doivent pouvoir lui permettre d'arrêter à tout moment le résultat de couverture par clôture de la position ouverte.

Par ailleurs, l'étalement des primes et des décotes, optionnel pour les titres de placement, est obligatoire pour les titres d'investissement.

Les modalités d'étalement des primes et décotes, décrites dans l'instruction, peuvent prendre deux formes. Sans entrer dans le détail on rappellera simplement que la méthode recommandée consiste à enregistrer en produits le rendement financier réel des titres et à imputer sur le compte titres la prime ou la décote. Une solution alternative consiste à porter en produits le rendement nominal du titre, d'une part, et à procéder, d'autre part, à l'étalement, éventuellement linéaire, de la prime ou de la décote.

Les établissements peuvent avoir recours à l'une ou l'autre de ces deux méthodes par grandes catégories de titres d'investissement telles que titres du marché interbancaire, titres de créances négociables ou obligations.

Enfin l'instruction prévoit une phase transitoire concernant les titres de créances négociables et les titres du marché interbancaire acquis avant l'entrée en vigueur du règlement n° 90-01.

En effet, de manière à ne pas remettre en cause de façon brutale les méthodes d'évaluation prévalant antérieurement, l'instruction prévoit que les titres acquis avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement peuvent être inscrits dans le portefeuille d'investissement nonobstant l'absence de ressources adossées en durée ou de couverture permanente en taux et à condition de publier le montant des éventuelles moins-values latentes sur ces titres. Toutefois, à compter du 1er janvier 1993, ceux-ci devront respecter l'ensemble des dispositions relatives aux titres d'investissement pour être maintenus dans ce portefeuille. Il va de soi que les titres acquis après l'entrée en vigueur du règlement doivent respecter toutes les conditions prévues par ce texte.

## 8.4. DETTES REPRÉSENTÉES PAR UN TITRE

---

Parallèlement au regroupement en classe 3 de l'ensemble des portefeuilles-titres, les titres émis par un établissement, auparavant ventilés en classe 1 (BON, CIPA CIFIN ...), en classe 2 (TCN) et en classe 3 (obligations), sont désormais regroupés sous une même rubrique intitulée « Dettes représentées par un titre ». Les dettes subordonnées sous forme de titres restent comptabilisées en classe 5.

## 8.5. MISE A JOUR DU PLAN DE COMPTES

---

Conformément aux instructions adoptées par la Commission bancaire, l'instruction n° 90-03 comporte des annexes qui permettent une mise à jour aisée des documents périodiques et des fiches comptables. Sur ces dernières figure notamment la liste des comptes que les établissements peuvent respecter en comptabilité interne. On remarquera à cet égard que le découpage des sous-comptes du portefeuille de transaction, qui reprend les distinctions introduites par l'ancienne instruction n° 88-04 de la Commission bancaire, s'avère désormais insuffisant, en particulier pour servir l'état - mod. 3013-6-. En cas de difficultés, il est donc recommandé de prévoir au niveau le plus fin une répartition par support (instruments du marché interbancaire, bons du Trésor, titres de créances négociables, obligations, actions et assimilés, etc.) conforme à l'état - mod. 3013 6 - qui permettra également de servir directement l'état - mod. 301 0 - (les titres à revenu variable correspondant principalement aux actions et assimilés ; les titres à revenu fixe comprenant les autres supports).

## **9. MODIFICATIONS A COMPTER DU 1er JANVIER 1991 DU MODÈLE DES DOCUMENTS COMPTABLES TRANSMIS PAR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT ET LES MAISONS DE TITRES A LA COMMISSION BANCAIRE (INSTRUCTIONS N° 90-04 ET 90-05)**

---

En février 1990, le Gouvernement de la Banque de France a annoncé à la profession la décision de reporter l'entrée en vigueur de la Base de données des agents financiers (nouveau système de collecte des informations prudentielles et monétaires) au 1er janvier 1993. Toutefois, la réforme ne pouvant être différée sur certains points essentiels, il a également été indiqué que les documents comptables actuels seraient modifiés à compter du 1er janvier 1991.

Dans le prolongement du règlement n° 90-01 relatif aux opérations sur titres, un nouveau découpage de la classe 3 s'avérait nécessaire. Celui-ci a été rendu effectif par l'instruction n° 90-03 dont les principales dispositions ont été rappelées ci-dessus.

Les instructions n° 90-04 et 90-05 ont pour objet de mettre en place les autres modifications annoncées au début de l'année.

L'instruction n° 90-04 relative aux risques-pays permet de préciser les modalités de recensement de certains risques internationaux et d'améliorer la qualité des informations transmises sur ce point à la Commission bancaire.

Désormais, les risques-pays seront enregistrés parmi les prêts et comptes à terme lorsque la contrepartie est une institution financière et parmi les crédits à long terme lorsque la contrepartie est un client.

Par ailleurs, un certain nombre de précisions techniques qui figuraient déjà dans diverses recommandations telles que, par exemple, la notice méthodologique sur les risques-pays, ont été reprises dans l'instruction.

L'instruction n° 90-05 modifie la présentation de certains documents sur plusieurs points.

### **9.1. PRÊTS ET EMPRUNTS FINANCIERS**

---

Les prêts consentis à des institutions financières pour une durée supérieure à un an mais dont le bénéficiaire final est un agent non financier apparaîtront désormais distinctement sur les situations comptables - mod. 301 0 \*(7). Il en sera de même pour les emprunts financiers.

### **9.2. CRÉDITS A LA CLIENTÈLE**

---

Deux nouvelles catégories de crédits seront désormais individualisées sur l'état des concours à l'économie - mod. 3011 ou 3111 -.

- Les crédits permanents

La définition de ces concours figure à l'article 7.1 de l'instruction. Elle recouvre en pratique les crédits « revolving » qui ont connu au cours des dernières années un essor remarquable, notamment auprès des particuliers.

- Les avances sur avoirs financiers

Le développement et la diversification des placements de trésorerie des ménages et des entreprises, notamment sous forme de titres (organismes de placement collectif en valeurs mobilières en particulier), a favorisé l'essor des concours garantis par ces avoirs financiers.

### **9.3. POINTS PARTICULIERS**

---

D'autres modifications nécessaires à l'exercice du contrôle de la Commission bancaire ou aux directions monétaires de la Banque de France sont également demandées. On peut citer le reclassement des fonds communs de placement de la catégorie « clientèle » dans celle des « institutions financières » et l'apparition dans le hors-bilan de la situation territoriale - mod. 301 0 - des opérations sur instruments financiers à terme.

La comptabilisation des provisions libellées dans une devise autre que celle de la créance correspondante est également modifiée. Jusqu'à présent seules les provisions pour dépréciation libellées dans la même devise que la créance devaient être portées en déduction d'actif. Les provisions constituées dans une devise autre que celle de la créance étaient portées au passif parmi les provisions pour pertes et charges.

A compter du 1er janvier 1991, l'ensemble des provisions pour dépréciation devront être portées en déduction des actifs correspondants quelle que soit la devise dans laquelle elles ont été constituées. Toutefois, les établissements devront indiquer au bas du premier feuillet de la situation - mod. 3010 - pour les créances ventilées en ligne (selon les critères institutions financières et clientèle, francs et devises, résidents et non-résidents) le montant des provisions constituées en francs, d'une part, et en devises, d'autre part.

Cette approche est conforme et cohérente avec les modalités de calcul des positions de change. En effet, une provision pour dépréciation est par nature libellée dans la même devise que la créance correspondante et modifie de ce fait la position de change de l'établissement. Dans un deuxième temps celui-ci peut annuler cette modification de sa position de change en achetant les devises correspondantes. Cette opération met dans ce cas l'établissement dans une position longue qui compense alors la position courte générée par le provisionnement.

La date d'entrée en vigueur des instructions n° 90-04 et 90-05 est fixée au 1er janvier 1991.

# Points d'interprétation sur la réglementation française

## LA NOTION D'ENTREPRISE A CARACTÈRE FINANCIER

---

Les établissements de crédit doivent, pour établir les différents documents destinés à la Commission bancaire et aux tiers - documents comptables, ratios prudentiels, etc. - distinguer les opérations selon qu'elles sont réalisées avec des entreprises du secteur financier ou non. Or cette notion d'entreprise du secteur financier varie selon l'objet de la réglementation concernée.

Il est donc utile, en particulier à la lumière des textes réglementaires récemment adoptés, de faire le point sur les différents périmètres retenus.

On partira de la notion la plus étroite pour terminer sur la plus large.

### 1.1. Établissements financiers (concept défini pour le calcul des fonds propres)

---

L'article 8 du règlement n° 90-02 relatif aux fonds propres des établissements de crédit prévoit que les participations dans des établissements financiers sont déduites des fonds propres de l'établissement de crédit qui les détient \*(8). Cette notion d'établissement financier a été conçue de manière à éviter les distorsions de concurrence entre pays européens. Une même activité réalisée directement par un établissement de crédit dans un pays et via une filiale ou une participation dans un autre pays doit en effet avoir les mêmes conséquences prudentielles.

Les établissements financiers se définissent donc par la nature des activités qu'ils exercent à titre habituel. La liste de ces activités, qui figure à l'article 8 du règlement n° 90-02, est déterminée par référence aux opérations pouvant être réalisées directement par un établissement de crédit dans l'un des pays de la Communauté économique européenne.

Sont donc considérées comme établissements financiers, les entreprises qui, en vertu de la législation qui leur est applicable, ne sont pas tenues de bénéficier d'un agrément bancaire mais qui exercent, à titre principal, une ou plusieurs des activités suivantes :

- octroi de crédits, y compris engagements par signature ;
- opérations de crédit-bail ;
- mise à disposition ou gestion de moyens de paiement ;
- intermédiation sur les marchés interbancaires \*(9) ;
- négociation, pour compte propre ou pour compte de la clientèle, de valeurs mobilières \*(10), de tous instruments financiers cotés, de devises, d'instruments financiers à terme, d'instruments sur devises ou taux d'intérêt ou d'instruments du marché monétaire et toutes transactions sur de tels produits ;
- participation aux émissions de titres et services y afférents \*(11) ;
- gestion ou conseil en gestion de patrimoine \*(12) ;
- conservation et administration de valeurs mobilières \*(13) ;
- conseil aux entreprises en matière de structure du capital, de stratégie industrielle et des questions connexes \*(14) ;
- conseils et services dans le domaine de la fusion et du rachat d'entreprises ; prise de participations dans des établissements de crédit ou des entreprises dont l'activité principale consiste à exercer une ou plusieurs des activités ci-dessus \*(15).



## **1.2. Entreprises à caractère financier (concept défini pour l'établissement des comptes consolidés)**

---

Le règlement n° 85-12 définit le groupe comme l'ensemble formé de l'entreprise mère et des entreprises à caractère financier contrôlées de manière exclusive ou conjointe. Seules ces entreprises peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'une intégration globale ou proportionnelle.

En revanche, les entreprises à caractère non financier ne peuvent pas, quelle que soit la part du capital détenu, faire l'objet d'une intégration globale ou proportionnelle dans les comptes consolidés ; en effet, conformément aux principes comptables généraux, qui figurent, notamment, à l'article 43.2.f de la directive européenne du 8 décembre 1986, il n'est pas possible de consolider des entreprises ayant des activités à ce point différentes que leur inclusion dans la consolidation se révèle contraire à l'obligation d'image fidèle. De ce principe il découle logiquement que les entreprises à caractère financier doivent être des entreprises dont l'activité se situe dans le prolongement direct de l'activité bancaire ou relève de services auxiliaires à celle-ci.

Le règlement n° 85-12 \*(16) définit donc les entreprises à caractère financier comme étant :

- les établissements de crédit de droit français et les maisons de titres visées à l'article 99 de la loi bancaire ;
- les établissements de crédit de droit étranger qui sont définis comme étant des entreprises qui, à l'étranger, effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banques (opérations de crédit, réception de dépôts ou gestion de moyens de paiement) \*(17) ;
- les établissements financiers au sens de l'article 8 du règlement n° 90-02 ;
- les autres entreprises dont l'activité principale constitue un prolongement de l'activité des établissements de crédit ou consiste soit en la détention d'immobilisations affectées à l'exploitation de ces établissements, soit en la fourniture de services nécessaires à l'exploitation de ces établissements.

Cette dernière catégorie, définie de manière plus générale que les trois autres, concerne notamment des entreprises de location de biens meubles ou immeubles, des entreprises de marchands de biens créées pour la revente de biens financés par des entreprises du groupe et des holdings autres que ceux définis comme étant des établissements financiers.

## **1.3. Institutions financières (concept défini pour le service de la situation comptable - mod. 3010 ou 3110 - et du bilan social ou consolidé)**

---

L'un des éléments fondamentaux du plan de comptes des établissements de crédit et des documents de synthèse est la distinction entre les institutions financières d'une part, et la clientèle, d'autre part.

Ainsi les opérations réalisées avec des institutions financières sont recensées dans la classe 1 du plan de comptes et apparaissent dans le haut de la situation comptable ou du bilan. Les opérations réalisées avec des entreprises qui ne sont pas des institutions financières (« opérations clientèle ») sont recensées dans la classe 2 du plan de comptes.

Cette ventilation est destinée uniquement à répondre aux besoins des statistiques monétaires \*(18) qui sont élaborées notamment à partir des documents comptables communiqués au Secrétariat général de la Commission bancaire. Elle n'est pas utilisée dans la réglementation prudentielle.

La liste des institutions financières est indiquée dans le Recueil des dispositions applicables aux banques dans la partie consacrée aux commentaires des comptes de la classe 1.

## Points d'interprétation sur le ratio international de solvabilité

### **PRISE EN COMPTE DES GARANTIES DONNÉES PAR LES ORGANISMES PUBLICS ÉTRANGERS D'ASSURANCE DU COMMERCE EXTÉRIEUR**

---

La note du 12 décembre 1989 relative aux modalités de calcul en France du ratio international de solvabilité stipule que les créances garanties par les organismes étrangers d'assurance du commerce extérieur sont, sous certaines conditions, pondérées à 0 %.

Ces conditions sont les suivantes

- l'organisme concerné doit être situé dans un pays de l'OCDE,
- il doit opérer sous la tutelle et avec la garantie de l'administration centrale.

Elles s'ajoutent à la condition générale selon laquelle, pour être prise en compte, toute garantie doit être totalement inconditionnelle.

Le Comité de Bâle a été amené à approfondir cette question et a estimé que cette dernière condition n'était remplie que si la police d'assurance couvrait à la fois le risque commercial et le risque politique.

Il avait été annoncé que la liste des établissements étrangers assimilés à la Coface serait publiée dès que possible.

La liste qui suit couvre les seuls pays du Groupe des Dix ; elle indique le nom de l'institution concernée et le traitement appliqué par les autorités locales sur les créances garanties par elle.

### Liste des établissements assimilés à la Coface

PAYS	INSTITUTION	TRAITEMENT PRUDENTIEL
ALLEMAGNE	HERMES KREDITVERSICHERUNGS AG	quotité de 0 %
BELGIQUE	OFFICE NATIONAL DU DUCROIRE	0 %
CANADA	EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION	0 %
ÉTATS-UNIS	EXIMBANK FOREIGN CREDIT INSURANCE ASSOCIATION (FCIA)	0 %  20 %
ITALIE	SACE	la quotité de 0 % ne sera appliquée qu'à partir de 1991 dans le cadre de la transposition de la Directive européenne sur le ratio de solvabilité. Pour l'instant la quotité retenue est de 20 %.
JAPON	EXIMBANK	10 %
LUXEMBOURG	OFFICE DU DUCROIRE DU LUXEMBOURG	0 %
PAYS-BAS	NEDERLANDISCHE CREDIETVERZEKERING MAATSCHAPPIJ (NCM)	0 % si la garantie donnée par la NCM est contregarantie par l'État.
ROYAUME-UNI	EXPORT CREDITS GUARANTEE DEPARTMENT (ECGD)	0 % si le prêt a une durée initiale supérieure à 2 ans et, jusqu'au 1er avril 1991, sur les prêts couverts par le système « FINCOBE » quelle que soit leur durée.
SUÈDE	EKN	0 %
SUISSE	EXPORTRIKOGARANTIE ERG	25 %

Les quotités indiquées ci-dessus ne s'appliquent qu'à la partie du prêt effectivement couverte par l'assurance.

# ÉTUDES

## 1. L'ÉLABORATION DU DROIT BANCAIRE EUROPÉEN

---

Le secteur bancaire a sans doute été concerné plus tardivement que d'autres par l'intégration européenne du moins du point de vue institutionnel. La principale raison en est qu'un espace bancaire unique supposait, au préalable, la complète libération des mouvements de capitaux (cf. article 61 § 2 du Traité CEE) qui, compte tenu de ses enjeux politiques, n'a pu être acquise qu'en 1988 (directive 88/361 /CEE).

Les progrès décisifs accomplis sont le fruit de l'adoption de l'Acte unique européen en 1986 qui fixe l'objectif du marché intérieur au 31 décembre 1992 (article 8A nouveau du Traité). Depuis, dans des délais remarquablement courts, ont été adoptées en effet les directives essentielles pour la réalisation de l'Europe bancaire : deuxième directive bancaire et directives sur les fonds propres et le ratio de solvabilité. Ces actes ont déjà et auront dans les années à venir des conséquences déterminantes sur les conditions juridiques de l'exercice de l'activité des établissements de crédit et la nature des réglementations prudentielles. Ils seront complétés par des dispositions supplémentaires actuellement en négociation et qui concerneront principalement les services d'investissement (structure des marchés financiers), la surveillance des risques de marché (en particulier risques de change, de taux d'intérêt, de prix des actions) et le contrôle des grands risques.

Il n'est donc pas exagéré de dire qu'une partie croissante de la législation et de la réglementation bancaires résulte des initiatives européennes. Or, on constate souvent que le processus d'élaboration des actes communautaires est mal connu. La présente étude a pour objet de décrire ce processus, non seulement sur une base institutionnelle mais aussi concrètement que possible. Le but n'est pas de répéter les traités de droit européen existants mais, en faisant mieux connaître le fonctionnement concret des procédures, de faire saisir l'esprit de l'oeuvre communautaire, une oeuvre unique aussi bien dans le monde actuel que dans l'histoire.

## 2.1. BASES ET INSTRUMENTS JURIDIQUES

---

### 2.1.1. Bases juridiques

---

Les Communautés européennes (CECA, CEE, EURATOM) n'ont pas une compétence universelle, comparable à celle des États, qui permet à ceux-ci de légiférer sur leur territoire en tous domaines. Elles n'ont que les compétences qui leur sont reconnues par les traités qui les ont établies. La Communauté économique européenne a été constituée par le Traité de Rome signé le 25 mars 1957, modifié notamment par l'Acte unique de 1986.

Toute initiative devant aboutir à un acte communautaire doit donc être fondée sur une base juridique. Les articles du Traité CEE qui procurent une telle base sont, en ce qui concerne les actes visant le secteur bancaire, principalement les suivants :

- l'article 57 § 2 est la base juridique la plus utilisée : il permet « les directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci ». Compte tenu de l'interprétation restrictive donnée à la deuxième phrase du paragraphe concernant les cas où l'unanimité est requise, ces directives peuvent être adoptées à la majorité qualifiée « en coopération avec le Parlement européen » (troisième phrase) ;
- les directives concernant l'harmonisation comptable sont basées sur l'article 54 du Traité, en particulier son paragraphe 3 (g) qui prévoit de coordonner « dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers » ;
- les directives visant à la libération des mouvements de capitaux sont fondées sur l'article 67 du Traité qui est consacré à ce sujet ;
- au cas où les articles précédents ne paraissent pas suffisants, peuvent être utilisées notamment les articles 100 (« incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun »), 100A (mesures «qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur»), 101 (élimination d'une distorsion qui « fausse les conditions de concurrence sur le marché commun ») ou 235 (« action nécessaire pour réaliser l'un des objets de la

Communauté ») ; les articles 100 et 100A sont notamment utilisés pour les mesures de protection des consommateurs ;

- les recommandations de la Commission sont un instrument qui, compte tenu de sa souplesse, a été utilisé à plusieurs reprises : elles sont fondées sur l'article 155 du traité qui prévoit que la Commission « formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent traité » ;

- les règlements du Conseil sont basés sur les articles généraux évoqués ci-dessus (notamment 100 A ou 235) ou des articles spécifiques (par exemple l'article 87 pour assurer le fonctionnement du jeu régulier de la concurrence).

D'autres instruments peuvent être utilisés d'après le traité (recommandations du Conseil, directives de la Commission, décisions) mais n'ont pas été employés pour le secteur bancaire jusqu'à présent.

Les directives sont adressées aux États membres qui sont tenus de les transposer dans leur droit national. Les règlements sont eux d'application directe et ne nécessitent donc pas de transposition. Les recommandations n'ont quant à elles pas de force contraignante juridique : les États membres leur doivent toutefois une considération attentive compte tenu des obligations générales résultant de l'article 5 du Traité.

## **2.1.2. Oeuvre législative réalisée**

Fort lente jusqu'en 1985, l'oeuvre législative réalisée à partir de 1986 dans la perspective du marché unique est au contraire remarquable par son ambition et sa rapidité.

Les principaux actes adoptés dans le secteur bancaire sont les suivants :

- directive du Conseil 73/183/CEE du 28 juin 1973 visant à la suppression des restrictions aux libertés d'établissement et de prestation de services dans le secteur des services bancaires (directive devenue inutile suite à la jurisprudence de la Cour de Justice) : cette directive a entraîné la suppression des discriminations fondées sur la nationalité ;

- première directive bancaire du Conseil 77/780/CEE du 12 décembre 1977 (modifiée par les directives 85/345/CEE, 86/137/CEE et 86/524/CEE ainsi que par les actes d'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal) : cette directive a constitué le premier effort réel d'harmonisation des législations bancaires ; elle a fixé les règles devant présider à l'octroi d'un agrément aux établissements de crédit, interdisant notamment l'usage du critère des « besoins économiques » et elle a mis en place la coopération entre les autorités de surveillance, établissant le Comité consultatif bancaire ;

- directive du Conseil 83/350/CEE du 13 juin 1983 relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée : cette directive introduit l'obligation de la surveillance consolidée et précise notamment les conditions de transfert des informations nécessaires entre les États membres ;

- directive du Conseil 86/635/CEE du 8 décembre 1986 : cette directive harmonise la forme et le contenu des comptes annuels et des comptes consolidés des établissements de crédit (et établissements financiers) ;

- recommandation de la Commission 87/62/CEE du 22 décembre 1986 : elle vise à harmoniser les règles de surveillance et de limitation des grands risques (division des risques) ;

- recommandation de la Commission 87/63/CEE du 22 décembre 1986 : elle vise à l'instauration dans tous les États membres de systèmes de garantie des dépôts ;

- directive du Conseil 89/117/CEE du 13 février 1989 : son objet est de dispenser les succursales des établissements de crédit ayant leur siège dans un autre État membre de la publication de comptes de cette succursale ;

- directive du Conseil 89/299/CEE du 17 avril 1989 : elle donne la définition des fonds propres des établissements de crédit applicable à toutes les directives prudentielles ;

- deuxième directive bancaire 89/646/CEE du 15 décembre 1989 cette directive fondamentale institue pour 1993 la reconnaissance mutuelle des agréments bancaires permettant ainsi à un établissement de créer librement des succursales ou de fournir ses services dans toute la Communauté ; la directive harmonise par ailleurs d'importantes règles notamment prudentielles (capital minimum et sa représentation, surveillance des grands actionnaires, limitation des participations non financières) ;

- directive du Conseil 89/647/CEE du 18 décembre 1989 sur le ratio de solvabilité : cet acte définit le ratio, en particulier les pondérations applicables aux différents risques, ainsi que le niveau minimal qu'il devra présenter à partir du 1er janvier 1993 (8 %) ;

- d'autres actes adoptés visent principalement la protection des consommateurs : directives 87/102/CEE et 90/88/CEE sur le crédit à la consommation, recommandations 87/598/CEE et 88/590/CEE sur les moyens de paiement et 90/109/CEE sur la transparence des conditions de banque ;

- les établissements de crédit sont bien sûr concernés par tous les actes adoptés en matière de valeurs mobilières : leur description dépasse le cadre de la présente étude.

## **2.2. LE PROCESSUS LÉGISLATIF**

---

Pour l'élaboration et l'adoption de ses actes législatifs, la Communauté suit bien sûr des règles institutionnelles précisément déterminées. Comme on l'a noté dans la description des bases juridiques, les directives en matière bancaire peuvent être adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée selon la procédure nouvelle établie par l'Acte unique de « coopération avec le Parlement européen ». Il est intéressant de décrire cette procédure, désormais consignée à l'article 149 du Traité, à la fois du point de vue juridique et du point de vue pratique.

### **2.2.1. Description institutionnelle**

---

Le tableau 1 présente les six phases successives de la procédure de coopération. Sans entrer dans trop de détails, chacune de ces phases mérite quelques commentaires :

#### **2.2.1.1. Initiative de la Commission**

---

Conformément au Traité, la Commission a le monopole des propositions. Le Conseil ne peut donc se prononcer que sur proposition de la Commission. Comme on va le voir, le Conseil peut modifier la proposition même contre l'avis de la Commission ; cependant il doit alors se prononcer à l'unanimité et il ne peut, en tout état de cause, « dénaturer » la proposition, c'est-à-dire adopter un texte sans rapport avec la proposition ou poursuivant des buts totalement différents.

La Commission pour sa part peut à tout instant de la procédure modifier sa proposition. Elle pourrait également la retirer (ce qui interromprait les travaux du Conseil) : toutefois, un tel retrait devrait être justifié par des motifs particulièrement graves.

Les conflits de compétence entre les institutions (Commission, Conseil et Parlement) sont réglés, le cas échéant, par la Cour de justice des Communautés européennes. Il s'agit d'une matière très complexe.

#### **2.2.1.2. Première lecture du Parlement européen**

---

Cette première lecture, pour laquelle aucun délai n'est prescrit, aboutit à un avis du Parlement, qui comprend à la fois une opinion générale et des amendements. Le Comité économique et social délivre également un avis. Ces avis ne lient pas la Commission qui toutefois doit présenter au Conseil une proposition modifiée.

#### **2.2.1.3. Première lecture du Conseil**

---

La Commission a transmis sa proposition initiale au Conseil qui a aussitôt saisi le Parlement et le CES (phase 2). On rappelle que le Conseil est présidé à tour de rôle par chacun des États membres pour une période de six mois.

Au sein du Conseil, les États membres négocient le texte de la directive, avec la participation de la Commission, de manière à aboutir à un accord que l'on appelle « la position commune du Conseil ». Cet accord est normalement adopté à la majorité qualifiée \*(19).

#### **2.2.1.4. Seconde lecture du Parlement européen**

---

La position commune du Conseil est transmise au Parlement européen, avec les motifs du Conseil et l'opinion de la Commission. Le Parlement procède à sa seconde lecture dans un délai limité à trois mois (quatre au maximum avec l'accord du Conseil). Le Parlement ne peut rejeter la position commune ou adopter des amendements que dans le délai prescrit et à la majorité absolue de ses membres. A défaut, il est considéré qu'il approuve le texte. Le Parlement ne peut voter que des amendements qu'il avait déjà adoptés à la première lecture ou sur des points où la position commune est différente de la proposition d'origine.

#### **2.2.1.5. Proposition réexaminée de la Commission :**

---

La Commission établit dans le délai d'un mois une proposition réexaminée à partir de sa propre proposition modifiée, de la position commune et de ceux des amendements du Parlement qu'elle a acceptés.

#### **2.2.1.6. Seconde lecture du Conseil**

---

Dans le délai de trois (ou quatre) mois le Conseil doit adopter le texte final. Quatre cas essentiels sont à distinguer :

- si le Parlement a rejeté la position commune, le Conseil doit statuer à l'unanimité

sinon :

- le Conseil peut adopter à la majorité qualifiée la proposition réexaminée de la Commission ;
  - le Conseil peut adopter à l'unanimité un texte différent, notamment celui de la position commune (par hypothèse différent) ; on notera ainsi que le Conseil ne peut adopter les amendements du Parlement rejetés par la Commission qu'à l'unanimité ;
- au-delà du délai prescrit, la proposition est considérée comme rejetée et la procédure recommence éventuellement à son début.

## **2.2.2. La marche concrète des travaux**

---

Le lecteur sera sans doute intéressé par le déroulement concret des travaux qui permet de mieux saisir le fonctionnement réel des institutions. Cette description fait l'objet du tableau II (cf. p. 88 et 89). Le tableau II reprend chacune des phases mentionnées au tableau 1 d'un point de vue pratique et y ajoute les procédures d'exécution (phase 7). Les commentaires suivants peuvent aider à la lecture du tableau :

### **2.2.2.1. Préparation de la proposition de la Commission**

---

Cette préparation se fait concrètement à trois niveaux

- un groupe de travail composé d'experts nationaux assiste la Commission pour la préparation de sa position ;
- à un niveau supérieur, le Comité consultatif bancaire (voir plus loin) émet des opinions sur les points les plus importants ou délicats et finalement un avis global sur la proposition de la Commission ;
- le Collège de la Commission adopte le texte final de la proposition.

### **2.2.2.2. Lectures par le Parlement européen et le Comité économique et social (phases 2, 2bis et 4) :**

---

Ces lectures, qui aboutissent aux avis délivrés par ces institutions se font en trois étapes :

- la Commission responsable (Commission juridique et des droits des citoyens au Parlement, Section de l'industrie et du commerce au CES) désigne un rapporteur qui prépare un projet d'avis ;
- d'autres commissions du Parlement ou sections du CES peuvent être consultées « pour avis » ;
- l'Assemblée plénière adopte le texte final de l'avis (session mensuelle du Parlement à Strasbourg ou du CES à Bruxelles).

### **2.2.2.3. Lectures par le Conseil (phases 3 et 6)**

---

Le Conseil procède à la lecture des propositions de la Commission à différents niveaux :

- le travail de base est réalisé par un groupe de travail, le groupe des questions économiques, qui recherche des compromis sur les points qui font difficulté ; le groupe aboutit à un texte de consensus où figurent les « réserves » maintenues par certaines délégations ; ce travail de base peut dans la phase 3 durer entre plusieurs mois et plusieurs années (un délai compris entre 1 et 2 ans peut être considéré comme raisonnable dans l'environnement actuel) ;
- régulièrement, le COREPER, c'est-à-dire le Comité des représentants permanents des États membres (« ambassadeurs » de ceux-ci auprès des Communautés mais participant à leur fonctionnement interne) est informé de l'évolution des travaux par la présidence du groupe de travail ; il examine enfin le texte de consensus du groupe en vue de résoudre les difficultés qui demeurent et de lever ainsi les réserves ; il existe deux COREPER ; c'est le premier, auquel participent les représentants permanents eux-mêmes, qui est compétent à l'heure actuelle pour les questions bancaires ;
- Le Conseil de Ministres ECOFIN (Ministres de l'Économie ou des Finances) adopte le texte final en tranchant les dernières difficultés non réglées par le COREPER ;
- Le COREPER comme le Conseil ECOFIN ne peuvent pas toujours régler par eux-mêmes des questions parfois très techniques ; des allers - retours ont donc lieu entre les trois niveaux, les niveaux supérieurs donnant des orientations politiques permettant d'éclairer les discussions techniques ; dans les phases finales le COREPER peut également renvoyer à des groupes spéciaux et plus restreints de conseillers.

Rappelons que toutes les instances du Conseil sont présidées par l'État membre qui a la présidence des Communautés. Le Secrétariat général du Conseil est une administration permanente qui fournit les moyens nécessaires ainsi qu'un service juridique.

On doit ajouter que l'Acte unique européen a prévu l'octroi de compétences d'exécution. Par exécution on entend, dans les directives bancaires, les adaptations techniques non essentielles qui peuvent être apportées aux textes notamment pour tenir compte de l'évolution des instruments et des marchés financiers.

Le Conseil peut, dans des cas particuliers, se réserver ces pouvoirs (il l'a fait dans la directive sur les fonds propres). Normalement les compétences d'exécution sont attribuées à la Commission qui soumet ses projets de décisions à un Comité : il existe plusieurs procédures possibles selon lesquelles l'intervention du Comité a un caractère seulement consultatif ou co-décisionnel et selon lesquelles le Conseil dispose de degrés divers de possibilités d'opposition au projet de décision de la Commission. Cette question est connue sous le nom de « comitologie » et a fait l'objet de la décision du Conseil 87/373/CEE du 13 juillet 1987 qui a défini les procédures qui peuvent être choisies.

Dans le secteur bancaire, le Conseil a décidé de retenir la procédure III B connue sous le nom de « Comité de réglementation avec contrefilet ». Le Conseil et la Commission ont également convenu que cette tâche serait remplie par le Comité consultatif bancaire (voir plus loin).

Les matières qui pourraient faire l'objet d'adaptations sont précisées dans chacun des actes adoptés par le Conseil. On les retrouve dans les directives sur les fonds propres (art. 8) et le ratio de solvabilité (art 9 § 1) ainsi que dans la deuxième directive bancaire (art 22 § 1).

Bien qu'elle n'appartienne pas au pouvoir législatif, la Cour de justice des Communautés européennes a joué un grand rôle dans l'interprétation du droit communautaire en matière de libertés d'établissement et de prestation des services. Les grandes étapes de cette jurisprudence ont été constituées par les arrêts Van Binsbergen de 1973, Cassis de Dijon de 1976 et en matière d'assurances en 1986.

## **2.3. LES COMITÉS ET GROUPES**

---

Il est intéressant de donner quelques précisions sur le rôle, la composition et les règles de fonctionnement des différents comités et groupes qui rassemblent au niveau européen des experts ou représentants des États membres dans le secteur bancaire. Il est facile de répartir ces instances en deux catégories : celles qui participent au processus législatif qui vient d'être décrit et celles qui n'y participent pas.

### **2.3.1. Instances participant au processus législatif**

---

Les instances de la première catégorie ont déjà été évoquées. Certaines siègent au niveau de la Commission et d'autres au niveau du Conseil.

#### **2.3.1.1. Au niveau de la Commission**

---

L'instance la plus importante est d'évidence le Comité consultatif bancaire. Ce comité a été établi par l'article 11 de la première directive bancaire de 1977. La directive de 1973 avait déjà prévu un comité de contact mais celui-ci, qui n'aurait eu que des compétences restreintes, n'avait jamais été réuni et dès 1974 la Commission avait proposé au Conseil la création d'un comité de haut niveau par une décision ad hoc.

C'est finalement dans le cadre de la première directive que s'est faite cette création. L'article 11 définit la composition et les tâches du Comité qui par ailleurs arrête son propre règlement intérieur.

Le Comité est composé des responsables au plus haut niveau des autorités de surveillance et de réglementation en matière bancaire dans chacun des États membres. Les membres du Comité sont nommés à titre personnel. Chaque délégation nationale et celle de la Commission est composée de trois représentants au maximum. En général, chaque délégation comprend des responsables de la banque centrale, de l'autorité de contrôle bancaire et du département ministériel concerné. Les membres français du Comité sont ainsi : le Secrétaire général de la Commission bancaire, le Secrétaire général du Comité de la réglementation bancaire et le sous-directeur au Ministère de l'Économie et des Finances (Trésor) en charge des questions bancaires. Les membres du Comité peuvent être assistés par des conseillers.

Le comité élit lui-même pour 3 ans son Président qui est choisi parmi les représentants nationaux. Les présidents successifs du Comité ont été depuis sa création : le professeur KOHLER (membre du directoire de la Bundesbank) de 1979 à 1982, M. MULLER (membre du directoire de la Nederlandsche Bank) de 1982 à 1985, M. O'GRADY WALSH (Directeur général de la Central Bank of Ireland) de 1985 à 1988 et M. PADOA SCHIOPPA (Vice-directeur général de la Banca d'Italia) depuis 1988. Le Comité élit également un vice-président : M. BUTSCH, secrétaire général de la Commission bancaire française, exerce ce mandat depuis 1988.

En ce qui concerne les tâches du Comité, il faut distinguer très précisément celles, de nature consultative, qui résultent de la première directive, et celles liées à la procédure de comitologie.

La première directive a donné pour mission au Comité d'assister la Commission pour la bonne application des directives et pour la préparation de nouvelles propositions (art 11). Comme il a été mentionné, cette dernière tâche est particulièrement importante compte tenu du haut niveau de ses membres, le Comité émet des avis qui ont une



particulière valeur pour la Commission et dont la prise en compte est une garantie de succès pour les propositions dans la suite de la procédure.

La première directive, comme les autres actes communautaires, confie au Comité un rôle consultatif pour une série de dispositions particulières qu'il serait trop long de détailler. Le lecteur pourra se reporter aux articles 2, 3, 6, 7 et 9 de la première directive, à l'article 6 de la directive 83/350/CEE, à l'article 5 de la recommandation 87/62/CEE, aux articles 4, 8 et 21 de la deuxième directive et à l'article 3 de la directive 89/647/CEE.

La seule limite effective aux compétences du Comité est fixée par le paragraphe 3 de l'article 11 de la première directive : le Comité ne peut se charger de l'étude des problèmes concrets ayant trait aux différents établissements de crédit.

Le rôle du Comité consultatif bancaire comme comité de réglementation dans le cadre de pouvoir d'exécution de la Commission a déjà été décrit plus haut. Il s'agit d'un rôle entièrement nouveau pour lequel le Comité doit suivre certaines règles de procédure spécifiques. En particulier, les votes sont effectués comme au Conseil à la majorité qualifiée ; la Commission n'a pas de droit de vote mais préside le vote.

Pour la résumer, la procédure utilisée (dite III B) pour l'exercice des pouvoirs d'exécution dans la deuxième directive et la directive sur le ratio de solvabilité comprend les phases suivantes :

- la Commission soumet au Comité un projet ;
- le Comité émet un avis à la majorité qualifiée
- si l'avis est positif, la Commission arrête les mesures
- si l'avis est négatif la Commission soumet une proposition au Conseil ;
- le Conseil statue dans un délai de trois mois ; il peut adopter les mesures à la majorité qualifiée, les modifier, à l'unanimité, et s'y opposer à la majorité simple ;
- en cas d'absence de décision du Conseil, la Commission arrête les mesures.

Comme on le voit, le Comité consultatif bancaire est appelé à jouer un rôle très important dans le cadre d'un marché unique qui appelle une faculté de réaction face à l'évolution des marchés et des conditions d'exercice de l'activité des établissements.

La Commission, pour la préparation de ses propositions ainsi que le contrôle de l'application des actes adoptés a aussi recours, comme cela a été décrit, à ses groupes d'experts en matière bancaire. Les experts de la Commission sont appelés « experts nationaux ». Le principal groupe est connu sous le vocable général « Harmonisation des législations bancaires » et a assisté la Commission depuis 1969 dans la préparation de tous les grands actes communautaires en matière bancaire qui ont été mentionnés. Il a donc joué, sous l'impulsion et le contrôle du Comité consultatif, un rôle de base fondamental dans l'élaboration de la législation. Ce groupe est bien sûr présidé par la Commission et sa composition peut varier avec les sujets traités (et les autorités concernées dans chaque pays).

### **2.3.1.2. Au niveau du Conseil**

---

Au niveau du Conseil, les négociations sont menées à la base au sein du groupe des questions économiques. Les experts du Conseil sont appelés « experts gouvernementaux ». La représentation permanente de chaque État membre participe toujours aux délégations nationales compte tenu de la remontée ultérieure des dossiers au COREPER et au Conseil ECOFIN. Le groupe est présidé par un expert de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil. La Commission participe activement aux négociations. En pratique, le groupe joue un rôle très important puisqu'il met en forme le texte de consensus, ne renvoyant que les difficultés politiques aux représentants permanents et aux ministres.

Sur le plan juridique, on notera que les groupes d'experts, du Conseil et de la Commission, ne sont pas prévus au Traité mais sont mentionnés à l'article 11 du protocole sur les privilèges.

### **2.3.2. Instances ne participant pas au processus législatif**

---

Diverses autres instances existent au niveau communautaire dans le secteur bancaire mais ne participent pas à proprement parler au processus législatif. Trois au moins méritent d'être mentionnées :

- en 1989 a été constitué, dans le cadre du Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE, un sous-comité dit de « la surveillance bancaire » (ou comité QUINN du nom de son Président). Ce comité comprend uniquement les responsables des autorités de surveillance bancaire (banque centrale et éventuellement autorité publique de surveillance). Sa création, conforme aux recommandations de la première étape du rapport DELORS sur l'union monétaire, a été officialisée début 1990. La fonction du Comité est « d'examiner des questions de politique ayant des implications pour la communauté dans le domaine de la surveillance bancaire et pour l'exécution de cette surveillance dans le cas où elle revêt une dimension communautaire ». On relèvera que le comité pourra évoquer les problèmes afférents à des établissements de crédit particuliers ;
- pour préparer ses propositions, la Commission consulte également les représentants qualifiés des milieux

professionnels. La Commission a ainsi, de manière assez informelle, constitué le Comité des organisations de crédit (COC) où sont présentes les organisations européennes représentatives des différentes catégories d'établissements de crédit. Les plus importantes sont la Fédération bancaire européenne, le groupement des banques coopératives de la Communauté Européenne et le groupement des caisses d'épargne de la CEE :

- enfin, on doit noter qu'avant toute disposition institutionnelle, les autorités de surveillance avaient pris l'habitude de se rencontrer régulièrement pour des questions d'intérêt commun dès 1972 dans le cadre d'un groupe de contact auquel la Commission a participé à partir de 1980. Ce groupe constitue une enceinte appréciée pour les échanges informels concernant notamment la situation d'établissements de crédit présents dans plusieurs États membres. Le groupe conduit également des études générales comparatives qu'il adresse au Comité consultatif bancaire, Il effectue aussi certains calculs expérimentaux sur la solvabilité, la liquidité et la rentabilité des établissements européens. On notera que le dernier considérant de la première directive mentionne le groupe sous le nom de « Comité de contact » sans lui conférer pourtant un statut officiel.

## **2.4. CONCLUSION**

---

Les Communautés européennes, avec l'achèvement du Marché intérieur pour le 1er janvier 1993, vont atteindre une phase décisive de ce qu'il est convenu d'appeler la construction européenne. Les institutions et procédures décrites dans la présente étude, surtout depuis la réforme de l'Acte unique, auront donc prouvé leur efficacité pour la création d'un ensemble économique intégré. Le Marché intérieur lui-même, qui sera normalement complété par l'union monétaire, créera de nouveaux besoins et de nouveaux enjeux auxquels les institutions existantes, ou nouvelles et complémentaires comme la banque centrale européenne, devront faire face.

## Notes

### **1 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

A partir d'indications de divergence forfaitaire introduites dans les logiciels.

### **2 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Ce système suppose une surveillance stricte des ouvertures de comptes ; celle-ci est

### **3 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Le terme « d'Inspection » est ici retenu. Dans certaines banques les mêmes fonctions sont désignées sous les vocables « Audit Interne », « Contrôle Interne », « Contrôle Général », etc.

### **4 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

La deuxième directive bancaire a été présentée dans l'article « Vers le marché bancaire unique européen - deuxième directive et ratio de solvabilité » publiée dans le n° 1 du Bulletin de la Commission bancaire.

### **5 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Voir la contribution sur « la notion d'entreprise à caractère financier » dans le présent bulletin.

### **6 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Ces opérations sont souvent dénommées sous l'expression anglo-saxonne de « cash and carry » (ou « payer - prendre » selon la terminologie de l'arrêté du 18 février 1987).

### **7 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Les prêts financiers correspondent pour l'essentiel aux crédits acheteurs.

### **8 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Un système de franchise est en outre prévu pour les participations à faible montant.

### **9 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Agents des marchés interbancaires notamment.

### **10 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Sociétés de bourse notamment.

### **11 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Organismes de répartition d'emprunt notamment.

### **12 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Sociétés de gestion de portefeuille notamment.

### **13 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

### **14 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Sociétés d'ingénierie financière notamment.

### **15 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Compagnies financières n'ayant pas le statut d'établissement de crédit.

### **16 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Article 4 du règlement n° 90-06 modifiant l'article 6 du règlement n° 85-12

### **17 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Pour la CEE, les établissements de crédit figurent dans la liste publiée chaque année par la Commission des communautés européennes au Journal officiel des Communautés européennes (en dernier lieu Journal officiel n° C 107 du 30 avril 1990).

### **18 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

Les dettes envers la clientèle des établissements de crédit, de la Banque de France, du Trésor public et des PTT correspondent en effet à l'agrégat monétaire M3.

### **19 (Commentaire déroulant - Commentaire)**

La pondération des voix des différents États membres, reflétant leur poids respectif, est fixée à l'article 148 du traité.