

## 2. ÉTUDE SUR LE CONTRÔLE INTERNE

---

Depuis plusieurs années, les autorités de réglementation et de contrôle bancaires ont pris de nombreuses initiatives en vue de développer et de renforcer le contrôle interne chez les établissements de crédit.

D'un point de vue réglementaire, la pierre angulaire du dispositif ainsi mis en place est le règlement n°90.08 du Comité de la réglementation bancaire. De leur côté, les autorités de contrôle ont fait part à la profession de leur analyse sur ce sujet à plusieurs reprises, notamment par des articles parus dans le rapport annuel ou dans le bulletin de la Commission bancaire. A cet égard, il paraît utile de rappeler que le bulletin n° 3 comprenait une étude intitulée « Le contrôle interne et la maîtrise des risques dans les banques » qui constituait la synthèse des principaux enseignements de l'enquête horizontale menée auprès d'un échantillon d'une trentaine d'établissements en 1989. Le bulletin n°7 comprenait également des commentaires sur le contrôle interne dans la partie consacrée aux points d'interprétation sur la réglementation française et en particulier sur les modalités d'application du règlement n° 90-08.

Le présent article, qui s'inscrit dans cette perspective, a pour objet de tirer les principaux enseignements des rapports décrivant les conditions dans lesquelles le contrôle interne est assuré, qui doivent être établis par les établissements de crédit, transmis aux Commissaires aux Comptes et tenus à la disposition de la Commission bancaire, conformément à l'article 3 du règlement n°90.08 du Comité de la Réglementation bancaire.

D'une manière générale, la lecture des rapports met en évidence un important développement du contrôle interne ; la rapidité de l'évolution a cependant été différente d'un établissement à l'autre. De même, les secteurs d'activité ont été différemment touchés.

De nouvelles préoccupations, telle que la déontologie, sont apparues et constituent désormais des composantes importantes du contrôle interne.

Face à ce développement, la mise en place d'un organe centralisateur en matière de contrôle interne est parfois apparue comme nécessaire pour assurer la cohérence d'une activité protéiforme dont l'exercice concerne une multiplicité d'acteurs.

La réforme de l'organisation du contrôle interne a aussi eu des conséquences sur l'organisation d'autres secteurs d'activité, l'exercice de ce contrôle nécessitant en général l'instauration de procédures formalisées.

Le contrôle interne est souvent devenu une préoccupation majeure des directions générales qui ont favorisé son essor.

Les établissements dépassant une certaine taille avaient mis en place de longue date un contrôle interne formalisé par la présence d'un service spécifiquement chargé de l'audit interne. Cependant on perçoit dans le monde bancaire une prise de conscience plus aiguë de son importance qui a favorisé son expansion et sa concrétisation au cours des dernières années. Ce phénomène est d'ailleurs illustré par le fait que la fonction de contrôle interne est aujourd'hui nettement plus développée dans les banques que dans les autres types d'entreprises (ainsi, il y a en moyenne environ 2.6 auditeurs pour 1000 personnes employées chez les banques contre 1 pour 1000 pour les entreprises industrielles et commerciales).

Les moyens mis en oeuvre ont cependant été d'ampleur et d'efficacité inégales d'un établissement à l'autre. Le facteur taille a joué dans ce domaine un rôle essentiel, les établissements importants ayant entrepris des réflexions sur la notion de contrôle interne et ayant mis en oeuvre, généralement, des réformes globales et structurées.

Les petits établissements ont bien souvent entrepris des démarches plus pragmatiques. Toutefois, ceux qui appartiennent à des groupes se trouvent dans des situations parfois plus favorables : dans la plupart des cas, un système cohérent a en effet été instauré sous l'égide de la maison mère.

## 2.1. L'essor du contrôle interne a touché assez inégalement les différents secteurs de l'activité bancaire.

---

1. Les activités dont le contrôle a été encadré par des textes réglementaires font généralement l'objet d'un dispositif de surveillance complet et cohérent.

Ainsi, les banques ont accordé une attention toute particulière à la surveillance des opérations de blanchiment. La plupart des rapports examinés font état de procédures précises dans ce domaine.

De même, les activités de marché ont-elles été soumises à des procédures de contrôle généralisées. Les règlements n° 88.04 et 90.09 du Comité de la Réglementation bancaire ont ainsi contribué au renforcement du contrôle des opérations sur instruments dérivés et de manière plus générale sur instruments de taux d'intérêt.

Dans un autre domaine, la réforme BAFI a été l'occasion pour nombre d'établissements de fiabiliser leurs systèmes d'information comptable. L'obligation de prévoir des pistes d'audit notamment a favorisé la mise en place d'un système plus fiable et plus cohérent de gestion des informations. Certains établissements ont créé, au sein de leur direction comptable, un service spécialement chargé du contrôle interne dans ce domaine.

2. Les secteurs considérés comme stratégiques sont plus particulièrement surveillés.

Considérée comme une activité sensible, l'informatique fait partie des secteurs particulièrement contrôlés. Nombre d'établissements ont ainsi désigné des agents, voire créé des services, responsables de la sécurité informatique. D'une façon générale, l'ensemble des contrôles qui s'appliquent au secteur est formalisé, au moyen, par exemple de manuels de procédure.

Des procédures de secours informatique sont très souvent mises en place dans les établissements. Compte tenu de leur importance pour assurer dans de bonnes conditions la continuité de l'exploitation en cas de difficultés graves dans le fonctionnement des systèmes informatiques, on ne peut que regretter que de telles procédures n'aient pas été adoptées par l'ensemble des établissements ou ne soient pas testées en grandeur réelle régulièrement.

En revanche, des procédures sécurisées d'accès aux fichiers et aux programmes existent toujours.

Enfin, beaucoup d'établissements intègrent les risques liés aux virus informatiques et prennent les mesures nécessaires pour s'en prémunir.

Les engagements font aussi le plus souvent l'objet d'un contrôle attentif. Des procédures précises ont été mises au point par les établissements de crédit pour l'ouverture de nouveaux crédits, la gestion des crédits à risque, etc. Dans nombre d'établissements, où ces procédures sont déjà anciennes, l'heure est actuellement aux campagnes de sensibilisation du personnel des agences. En effet, si l'ensemble des dirigeants sont sensibilisés à cette question, les différents rapports prouvent que le personnel des succursales a parfois tendance à ne pas respecter les procédures mises en place, la priorité donnée aux aspects commerciaux faisant souvent passer le contrôle au second plan.

3. A l'inverse de ces secteurs, où les procédures de contrôle interne ont fortement progressé, certains domaines n'ont été que peu touchés par la croissance du contrôle interne, ce qui est parfois regrettable.

Ainsi en est-il par exemple des activités répondant à des politiques de « niche » (secteur très spécialisé, jugé porteur, dont la création ou le développement est récent et sur lequel la banque souhaite, conquérir un avantage déterminant par rapport à ses concurrents), ou de la gestion de titres effectuée pour compte de tiers. Par ailleurs, les secteurs considérés comme à la marge de l'activité bancaire traditionnelle, telles la gestion du patrimoine immobilier d'exploitation ou la communication, ou ne concourant pas directement à l'élaboration du résultat à court terme, telle la stratégie développement, font l'objet d'un contrôle beaucoup plus souple.

Enfin, les succursales à l'étranger sont dans de nombreux cas soumises à des contrôles fréquents. Parallèlement aux enquêtes générales effectuées avec des périodicités parfois éloignées par l'inspection générale, ou par des contrôleurs extérieurs (cabinets d'audit par exemple), des enquêtes sur place sont régulièrement réalisées par des corps de contrôle des différents départements sur les domaines les concernant (direction des marchés, direction des engagements etc.). Aussi faute d'une bonne communication entre ces différents départements, un effort de synthèse sur le résultat de ces contrôles paraît souhaitable.

La croissance du contrôle interne s'est accompagnée à la fois d'une extension de ses domaines d'intervention et d'un changement dans la nature même de son rôle.

Les domaines d'intervention du contrôle interne se sont élargis.

Tel est le cas par exemple de la déontologie. Du fait, en partie, de l'importance prise par les opérations sur les marchés de capitaux, pour compte propre ou pour compte de la clientèle, la place accordée à la déontologie s'est notablement accrue. Les établissements de crédit sont d'ailleurs soumis dans ce domaine à certaines règles : les recommandations du rapport BRAC DE LA PERIERE sont considérées par la Commission bancaire comme faisant partie des règles de bonne conduite que ces établissements doivent respecter. Certains ont ainsi créé une nouvelle fonction, celle de déontologue, à l'instar de ce qui est pratiqué par de nombreuses institutions financières

anglo-saxonnes (« compliance officer »). Le déontologue a pour mission de veiller au respect des contraintes légales et réglementaires existantes dans ce domaine. A ce titre, il tient une documentation complète des textes réglementaires ayant trait à la déontologie, il édicte des manuels de procédure. Il intervient notamment au moment du lancement de nouveaux produits ou lors du montage d'opérations complexes susceptibles de générer des conflits d'intérêt. Il surveille les différentes campagnes de communication que la banque peut entreprendre. Il a un double rôle de contrôle a posteriori et d'information.

Le contrôle de gestion et la comptabilité analytique, qui sont l'une des composantes importantes des systèmes de contrôle interne, ont aussi connu un essor significatif. En effet, outre les traditionnelles fonctions tendant à assurer la sécurité des personnes et des biens, le respect des normes réglementaires et légales ou la sincérité de l'information divulguée, le contrôle interne doit également permettre d'assurer le respect des normes de gestion édictées par le siège. A cet égard, la généralisation des indicateurs par unités de production et par agent a renforcé l'activité du contrôle de gestion.

La mise en place du règlement 90-08 a entraîné chez les établissements de crédit une réflexion sur la fonction de contrôle interne qui a parfois débouché sur des modifications de l'organisation de cette fonction

Certains établissements se sont tout d'abord efforcés de définir une typologie des missions et attributions de la fonction de contrôle interne, s'appliquant à individualiser l'ensemble de ses sous-fonctions.

A cet égard, il est intéressant de remarquer que certains ont des conceptions très extensives ; on considère parfois que toute action conduisant à l'harmonisation et à la cohérence des procédures au sein de la banque participe du contrôle interne.

## **2.2. Trois sous-fonctions**

---

Par delà ces conceptions extensives, que seule une minorité d'établissements retient, trois sous-fonctions peuvent être dégagées :

- le contrôle exercé au sein même des unités opérationnelles. Ce contrôle est exercé d'une part par la hiérarchie au sein des différentes unités de production et, d'autre part, dévolue à un ou des agents spécialisés dans cette tâche et rapportant directement à leur hiérarchie.
- le deuxième niveau dans la fonction de contrôle interne comprend les travaux généralement dévolus à l'inspection : réalisation d'enquêtes ponctuelles concernant les unités de travail, individualisées ou transversales (analyse d'un thème à travers différentes entités du groupe). Là encore, l'organisation de l'inspection obéit généralement à un certain nombre de règles : indépendance assurée par un rattachement hiérarchique adéquat, mise en place du programme d'inspection en collaboration avec la direction, formalisme dans les procédures de réponse des départements inspectés etc. Il faut toutefois noter qu'un certain nombre d'établissements ont mis en place des procédures dérogeant inopportunément à certains de ces principes traditionnels : ainsi l'inspection est parfois, chargée d'établir des manuels de procédure à la suite des enquêtes réalisées.
- le troisième niveau correspond à la fonction chargée d'assurer la cohérence du contrôle interne. En fait, le contrôle interne étant une activité dont l'exercice est éclaté, réparti entre de multiples unités, il est nécessaire d'assurer un certain niveau de cohérence. Le problème a été résolu chez certains établissements par la création d'une structure ad hoc.

Cette structure peut prendre une forme sensiblement différente d'un établissement à l'autre : il est parfois créé, aux côtés de l'inspection générale, un contrôle général plus spécifiquement en charge de veiller à la cohérence du contrôle interne : dans d'autres cas, ce contrôle général est rattaché à l'inspection générale ; enfin, certains ont créé un comité ad hoc (cf. bulletin n° 7 p. 22) réunissant autour de la direction générale les responsables des départements les plus concernés par le contrôle interne.

Par ailleurs, certains établissements ont aussi créé une charte dégageant les principes généraux auxquels toutes les unités doivent se conformer, quelle que soit la spécificité de leur activité. Cet effort de formalisation n'a cependant pas été entrepris par l'ensemble des banques.

## **2.3. La réflexion sur le contrôle interne aura eu aussi des conséquences sur l'organisation de l'activité au sein des autres unités.**

---

En effet, cette réflexion aura été l'occasion de réorganiser certaines activités pour réduire les risques inhérents à celles-ci. Tel est le cas notamment des activités de marché. La nécessaire indépendance des post-marchés (« back offices »), le besoin de revalorisation de cette fonction sont clairement apparus à l'occasion des réflexions sur le contrôle interne. En effet, ce sont ces entités qui sont notamment chargées de veiller à ce que les limites internes fixées par contreparties et par instruments soient respectées. Les réorganisations ont, par ailleurs, pu quelquefois

déboucher sur la création de structures plus complexes, comme par exemple, la création de middle office.

De même, les réflexions sur le contrôle interne auront été l'occasion de procéder à des restructurations d'organigramme et de délégations de pouvoir. Le contrôle interne aura en effet été l'occasion pour certains établissements de réfléchir aux risques inhérents à des structures où les délégations de pouvoir, notamment en matière d'engagements, ne sont pas assez formalisées.

Le règlement n° 90.08 du Comité de la réglementation bancaire ne précise pas la forme que doivent revêtir ces rapports. Toutefois, il paraît utile de suggérer à cet égard quelques recommandations.

En premier lieu, il est souhaitable que ces rapports soient suffisamment synthétiques pour être réellement et efficacement exploitables. Il importe donc d'éviter de décrire avec trop de détails l'ensemble de l'activité du contrôle interne. Il est cependant souhaitable de décrire de façon exhaustive les réformes importantes entreprises dans le domaine du contrôle interne au sens large du terme. A cet égard, il n'y aurait pas d'inconvénient à rappeler de manière synthétique dans chaque rapport l'organisation générale retenue en matière de contrôle interne : l'inclusion en annexe au rapport, de la charte du contrôle interne, lorsqu'elle existe, serait un complément utile de cette description.

De même, un inventaire des enquêtes réalisées par le service de l'audit interne ou de l'inspection faisant ressortir les principaux enseignements, et en particulier les principales insuffisances relevées à cette occasion, paraît du plus grand intérêt. Dans le même esprit, il serait opportun qu'un suivi des mesures prises pour corriger les principales insuffisances constatées apparaisse dans ce type de rapport.

En outre, il convient de consacrer une partie de ce rapport à une synthèse sur le contrôle interne des succursales étrangères de manière à favoriser la vision globale qui n'existe pas toujours à cet égard.

Par ailleurs, compte tenu du caractère indispensable et du rôle central joué par l'informatique dans l'activité et le contrôle des établissements de crédit, il serait bon que figure systématiquement un chapitre consacré au risque informatique et à sa gestion.

Enfin, il conviendrait de donner, le cas échéant, un bref aperçu du dispositif prévu pour que toute nouvelle activité puisse s'exercer et se développer dans des conditions de sécurité suffisantes.