

ORGANISATION : LES AVANCÉES DU NOUVEAU RÈGLEMENT



Pierre-Henri
Cassou

Associé
Deloitte &
Touche

La version modifiée du règlement n° 97-02 vient préciser les rôles et l'organisation des fonctions de contrôle permanent.

Déjà modifié à plusieurs reprises, le règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement fait désormais l'objet d'une nouvelle version, prévue par l'arrêté ministériel du 31 mars 2005. Ce texte contient plusieurs mesures nouvelles, notamment en matière de contrôle de la conformité et des opérations externalisées, ainsi que d'organisation du contrôle interne (*encadré 1*).

Ces dernières dispositions viennent clarifier les conditions que les établissements doivent respecter dans l'or-

ganisation de leurs fonctions de contrôle. Cette clarification paraît tout à fait opportune, alors que ces fonctions se sont progressivement complexifiées, du fait de l'adoption successive de règles particulières concernant le contrôle de certaines activités ou opérations.

LA MULTIPLICATION DES FONCTIONS DE CONTRÔLE INTERNE ET SES INCONVÉNIENTS

Même si le premier texte français sur le contrôle interne, le règlement n° 90-08 du 25 juillet 1990, se limitait à énoncer quelques principes généraux, il prévoyait néanmoins déjà la désignation d'un "responsable chargé d'évaluer la cohérence et l'efficacité du contrôle interne". Depuis lors, diverses réglementations ou recommandations ont conduit à une multiplication des fonctions de contrôle interne. Ainsi, en 1991, a été prescrite la désignation de "correspondant Tracfin" ; en 1995, la Commission bancaire a recommandé la mise en place d'un responsable de la sécurité des systèmes informatiques (RSSI) ; en 1996, à la suite de la loi MAF, a été imposée la désignation de déontologues ; le règlement n° 97-02 a, de son côté, justifié la mise en place de responsables des risques ; en 1998, le règlement général du CMF a en outre exigé la nomination d'un responsable du contrôle des services d'investissement (RCSI) ; enfin, l'arrêté du 31 mars dernier prescrit désormais la désignation d'un responsable de la conformité. Aujourd'hui, comme le fait apparaître une étude du Cabinet Deloitte, huit fonctions distinctes de contrôle interne peuvent être identifiées, chacune étant régie par des dispositions particulières (*encadré 2*).

Instituées de manière successive, répondant à des préoccupations différentes et soumises à des réglementations distinctes, ces diverses fonctions ont souvent été mises en place dans des conditions qui ne sont pas toujours pleinement satisfaisantes. Elles ont souvent été

1. RÉGLEMENTATION

Principales étapes

| | |
|-------------------|--|
| ■ 25 juillet 1990 | Règlement n° 90-08 relatif au contrôle interne (5 articles). |
| ■ 21 février 1997 | Règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit (49 articles). |
| ■ 26 juin 2001 | Règlement n° 2001-01 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (49 articles). |
| ■ 31 mars 2005 | Arrêté modifiant le règlement n° 97-02 (59 articles). |

Source : Deloitte & Touche.



simplement juxtaposées et elles fonctionnent alors en “silo”. En outre, alors même que la réglementation a clairement énoncé les principes de bonne organisation du contrôle interne, ceux-ci ne sont pas intégralement respectés. Ainsi, l’indépendance nécessaire des responsables des diverses fonctions de contrôle n’est pas toujours suffisamment garantie, notamment parce qu’ils sont rattachés à un responsable opérationnel. De même, dans certains cas, des tâches de contrôle permanent sont confiées à des personnes également chargées de fonctions de contrôle périodique et ne peuvent pas, par suite, être convenablement auditées.

LES APPORTS DU NOUVEAU TEXTE EN MATIÈRE D’ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE

Plusieurs dispositions nouvelles introduites par l’arrêté du 31 mars 2005 touchent à l’organisation du contrôle interne. Venant compléter ou préciser celles déjà prévues dans les textes antérieurs, elles concernent en particulier deux aspects importants, la distinction entre contrôle permanent et contrôle périodique, d’une part, le rôle et l’organisation du contrôle permanent, d’autre part.

■ Contrôle permanent et contrôle périodique

Jusqu’à présent, la réglementation n’utilisait pas expressément les termes de contrôle permanent ou de contrôle périodique et ne distinguait donc pas très clairement ces deux aspects. L’article 6 de l’ancienne version du règlement n° 97-02 prévoyait seulement que les dispositifs mis en place devaient permettre, d’une part, d’assurer un contrôle régulier de la sécurité et de la validité des opérations ainsi que le respect des diligences liées à la surveillance des risques et, d’autre part, de vérifier périodiquement la régularité et la conformité des opérations, le respect des procédures et l’efficacité des dispositifs de surveillance des risques. Rien n’était dit en revanche sur l’articulation des deux éléments du contrôle interne.

L’article 6 du nouveau texte se réfère en revanche expressément au contrôle permanent et au contrôle périodique et définit leurs objectifs et leurs moyens respectifs. En prévoyant en outre que les contrôles périodiques doivent être effectués par “des agents autres que ceux” chargés du contrôle permanent, il marque clairement la distinction qui doit être faite entre ces deux types de tâches. Désormais, chaque établissement doit ainsi mettre ●●●



Le n°1 de la
FORMATION

BANQUES

& MARCHÉS
FINANCIERS



Catalogue gratuit
sur simple demande

Nous proposons des parcours de formation individuel ou de groupe, en formule interentreprises, sur mesure et/ou à distance dans les domaines suivants :

- Pilotage de la banque
- Comptabilité bancaire
- Audit – risques – réglementation
- Droit bancaire - recouvrement - contentieux
- Gestion de patrimoine
- Opérations bancaires internationales
- Marchés financiers
- Back-Office...



Parlons ensemble
de votre projet au



01 44 94 14 49

20 rue de l’Arcade 75008 Paris - banques@demos.fr - www.demos.fr

PARIS - LONDRES - BRUXELLES - BERLIN - VARSOVIE - RABAT - SHANGAI

2. CONTRÔLE INTERNE

Les fonctions

| Nature des fonctions | Textes de référence |
|---|---|
| ■ Cohérence et efficacité du contrôle permanent | <ul style="list-style-type: none"> • Art. L. 511-41 du Code monétaire et financier (CMF) • Art. 2, 6-a et 7-1 et 42 du règlement n° 97-02 modifié. • Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors (BCBS, août 2001). |
| ■ Contrôle de la conformité | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 11 à 11-6 du règlement n° 97-02 modifié. • Compliance and function in banks (BCBS, avril 2005). |
| ■ Correspondant Tracfin | <ul style="list-style-type: none"> • Art. L. 562-1 à 10 du CMF. • Décret n° 91-160 du 13 février 1991. • Règlement n° 91-07 et 2002-01 modifiés. • Directive 2001/97/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux modifiée. • Recommandation n° 13 du GAFI, 1996 (révisée en 2003). |
| ■ Contrôle des services d'investissement | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 321-5 et 321-21 à 321-23 du règlement général de l'AMF. |
| ■ Déontologie | <ul style="list-style-type: none"> • L. 533-4 du CMF. |
| ■ Contrôle de la sécurité des systèmes d'information | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 321-26 à 321-33 RG AMF. • Art. 12 à 16 du règlement n° 97-02 modifié. |
| ■ Contrôle des risques (crédit, marché, risques opérationnels...) | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 32 à 37 du règlement n° 97-02 modifié. |
| ■ Cohérence et efficacité du contrôle périodique | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 6.b et 7-2 du règlement n° 97-02 modifié. |

Source : Deloitte & Touche.

●●● en place deux filières distinctes de contrôle, l'une exclusivement chargée des vérifications périodiques et l'autre chargée des contrôles permanents. Cette volonté des autorités de distinguer clairement les deux types de contrôle est confirmée par la suppression de l'exigence, en vigueur depuis 1990, de la désignation d'un "responsable chargé de veiller à la cohérence et à l'efficacité du système de contrôle interne" (article 8 du règlement n° 97-02 du 21 février 1997). Selon l'article 7 du nouveau texte, les établissements doivent maintenant désigner, d'une part, "un ou plusieurs responsables pour le contrôle permanent" et, d'autre part, "un responsable chargé de veiller à la cohérence et à l'efficacité des missions mentionnées au point b de l'article 6", c'est-à-dire de contrôle périodique. Une exception est toutefois prévue en faveur des établissements de petite taille, qui sont autorisés à confier à une seule personne ces deux types de responsabilités (point 3 de l'article 7).

■ Le rôle et l'organisation du contrôle permanent

Le rôle et l'organisation du contrôle permanent sont désormais définis par le point a/ de l'article 6, les points 1, 3, 4, 5 et 6 de l'article 7 ainsi que par l'article 8 du règlement n° 97-02 modifié.

“Le contrôle interne efficace doit reposer sur trois piliers, le contrôle hiérarchique, un dispositif de contrôle permanent, et des services d'inspection ou d'audit.”

Le contrôle permanent doit ainsi concerner "la conformité, la sécurité et la validation des opérations réalisées ainsi que le respect des autres diligences liées à la surveillance des risques de toute nature associées aux opérations" (point a/ de l'article 6).

"L'organisation adoptée [en matière de contrôle permanent] doit être conçue de manière à assurer une stricte indépendance entre les unités chargées de l'engagement des opérations et les unités chargées de leur validation, notamment comptable, de leur règlement ainsi que du suivi des diligences liées à la surveillance des risques" (point 1 de l'article 7).

Les établissements doivent désigner un ou plusieurs responsables du contrôle permanent (3^e alinéa du point 1 de l'article 7). Lorsque ces responsables ne sont pas membres de l'organe exécutif, c'est-à-dire ne sont pas l'un des dirigeants responsables, ils "ne doivent effectuer aucune opération commerciale, financière ou comptable". En outre, "en cas de pluralité de responsables de niveau le plus élevé du contrôle permanent, un membre de l'organe exécutif assure la cohérence et l'efficacité dudit contrôle".

Le point 3 de l'article 7 précise toutefois que "lorsque la taille de l'entreprise ne justifie pas de confier les responsabilités de contrôle permanent et du contrôle périodique à des personnes différentes, ces responsabilités peuvent être confiées soit à une seule personne, soit à l'organe exécutif".

En outre, dans le cas d'entreprises d'investissement, "les fonctions [de contrôle permanent] peuvent être confiées aux personnes en charge des contrôles prévus par le règlement général de l'Autorité des Marchés Financiers. Le responsable de ces contrôles peut assurer les responsabilités prévues au [point] 1", c'est-à-dire celles de l'ensemble des contrôles permanents (point 4 de l'article 7). Cette disposition présente un intérêt particulier, puisque, pour la première fois, un lien est établi entre les fonctions de contrôle permanent respectivement définies par la réglementation bancaire et par la réglementation des marchés, et qu'une possibilité de cumul est expressément prévue entre ces fonctions.

En application de l'article 8, l'organe délibérant, c'est-à-dire le conseil d'administration ou de surveillance, doit être tenu informé de la désignation de ce ou de ces responsables du contrôle permanent et leurs identités doivent être communiquées à la Commission bancaire. Ce ou ces responsables doivent "rendre compte de l'exercice de leurs missions à l'organe exécutif. Lorsque ce dernier ou l'organe délibérant l'estiment nécessaire, ils rendent également compte directement à l'organe délibérant ou, le cas échéant, au comité d'audit".



En application du point a/ de l'article 6, le contrôle permanent doit être "assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, par certains agents, au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à cette fonction [et/ou] par d'autres agents exerçant des activités opérationnelles".

DES CLARIFICATIONS OPPORTUNES

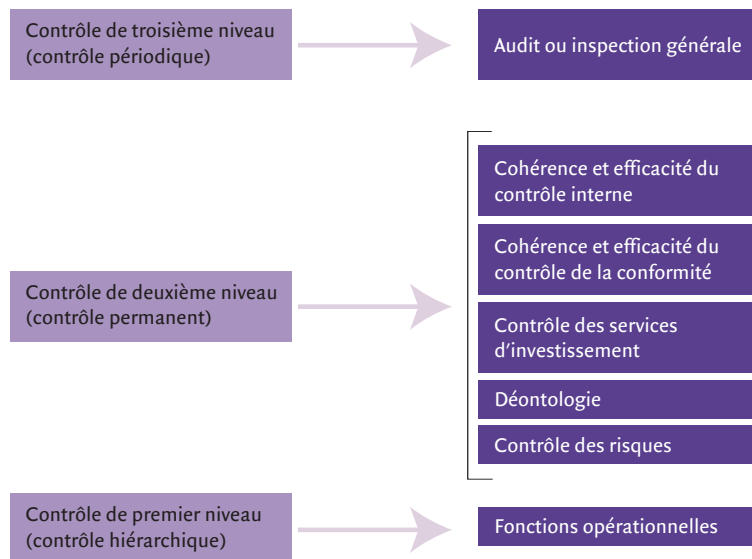
Si les missions que doit assurer le contrôle interne avaient été bien définies par les règlements en vigueur depuis 1997, l'organisation à mettre en place pour remplir ces missions a suscité de nombreuses questions dans la profession, auxquelles, jusqu'à présent, ni les textes, ni les autorités, ni la doctrine n'avaient répondu de manière totalement appropriée.

Les nouvelles dispositions du règlement n° 97-02 apportent certaines précisions opportunes :

- elles rappellent d'abord clairement qu'un contrôle interne efficace ne saurait être seulement fondé sur le contrôle hiérarchique et sur des vérifications périodiques, mais requiert également des dispositifs adéquats de contrôle permanent ; la bonne organisation du contrôle interne doit, en pratique, tout comme Bâle II, reposer sur trois piliers distincts qui se complètent et se renforcent mutuellement, le contrôle hiérarchique, la ou les fonctions de contrôle permanent et de contrôle périodique exercées par les services d'inspection ou d'audit (encadré 3) ;
- elles définissent ensuite précisément le rôle du contrôle permanent, et permettent ainsi d'en affirmer la spécificité par rapport au contrôle hiérarchique aussi bien que périodique. Ce faisant, elles permettent de confirmer la mission particulière des services d'inspection ou d'audit qui, trop souvent, se sont vu confier des fonctions de contrôle permanent, étrangères à leur vocation et incompatibles avec l'indépendance qu'ils doivent conserver ;
- elles établissent en outre un lien explicite entre les responsabilités de contrôle interne prévues par la réglementation bancaire et celles résultant d'autres réglementations, en particulier celle des marchés financiers, plus spécifiquement en ce qui concerne la déontologie et le contrôle des services d'investissement ;
- enfin, elles autorisent expressément, dans certaines conditions, l'externalisation de tâches d'exécution des contrôles auprès de prestataires extérieurs, sous la responsabilité des personnes chargées du contrôle permanent ou du contrôle périodique.

Ce nouveau texte ne prétend en revanche pas définir

3. LA STRUCTURATION DES CONTRÔLES ET DES FONCTIONS



Source : Deloitte & Touche.

tous les aspects de l'organisation du contrôle interne. Comme le rappelle l'article 9 du règlement, il appartient en effet à chaque établissement d'adapter son dispositif en fonction de la nature de ses activités, de sa taille et de ses implantations.

Les responsabilités respectives du contrôle hiérarchique et du contrôle périodique étant généralement bien établies, ce sont désormais surtout le rôle et l'organisation du contrôle permanent qui appelleront le plus d'attention. En ce domaine, la profession a un rôle important à jouer pour définir les dispositifs les plus appropriés. L'observation et la comparaison des pratiques étrangères pourraient à cet égard présenter une grande utilité. En effet, les groupes d'autres pays possèdent souvent une expérience déjà longue du contrôle permanent, notamment en matière de conformité. En outre, les principaux groupes français exercent une part croissante de leurs activités à l'étranger et doivent par suite respecter également chacune des réglementations locales en matière de contrôle interne. ■