

3. **CONTRÔLE INTERNE DES RÉSEAUX EUROPÉENS DES BANQUES FRANÇAISES**

ouverture du marché unique européen depuis le 1er, janvier 1993 se traduit, pour le secteur bancaire, par l'entrée en vigueur des dispositions de la deuxième directive qui a été transposée en France par la loi du 16 juillet 1992, le décret du 15 mars 1993 et les règlements nos 92-11 à 92-14 adoptés le 23 décembre 1992 par le Comité de la Réglementation bancaire. Une des principales conséquences pour les autorités de surveillance bancaire de ce nouveau cadre consiste dans le fait que désormais l'autorité du pays d'origine devient seule responsable du contrôle d'un établissement de crédit pour ses activités, y compris à travers des succursales, dans les États membres des Communautés et plus généralement dans l'Espace Économique Européen. Les autorités des pays d'accueil ne conservent plus que des pouvoirs réduits, essentiellement de surveillance de la liquidité et d'application de la politique monétaire.

Le bon fonctionnement du nouveau cadre de la surveillance bancaire suppose, comme l'exige d'ailleurs la deuxième directive, une collaboration étroite entre les autorités de contrôle des différents États membres et l'existence d'un contrôle interne efficace des succursales, déjà prévu par le règlement n° 90-08 du Comité de la Réglementation bancaire.

Cependant, l'indépendance de fait de certaines succursales à l'étranger peut, dans certains cas, conduire à ce que le contrôle interne de la succursale assuré par le siège se révèle insuffisant. Une enquête horizontale, menée en 1989, avait noté l'insuffisance du contrôle interne de certaines grandes banques françaises. Plus récemment encore, les autorités d'autres États membres ont fait la même observation chez certaines de leurs succursales européennes.

Pour l'ensemble de ces différentes raisons, le Secrétariat général de la Commission bancaire a jugé nécessaire de demander aux principaux établissements de crédit français de décrire les principales caractéristiques de l'organisation du contrôle interne et externe de leurs succursales européennes notamment dans les domaines suivants :

- implantations géographiques et leurs activités,
- le reporting au siège : nature, caractéristiques, étendue, périodicité, utilisations,
- les contrôles interne et externe : organisation, intervenants, inspections, auditeurs externes, informatique, contrôles spécifiques réalisés.

Il convient de noter que les pratiques décrites s'appliquent généralement à la fois aux succursales et aux filiales, et pour tous les pays du monde. Les principes de contrôle interne et leur application sont en effet indépendants des implantations géographiques des entités.

3.1. LES IMPLANTATIONS DES BANQUES FRANÇAISES

La plupart des établissements rencontrés considèrent l'Europe comme leur nouveau marché national. Ainsi, tous les pays de la CEE sans exception accueillent des succursales de banques françaises. La Grande Bretagne, l'Espagne et l'Italie sont toutefois les pays qui regroupent le plus de succursales.

Plus généralement, la préférence revient à l'implantation de succursales plutôt que de filiales, pour les raisons invoquées qui suivent :

- l'implantation d'une succursale offre a priori plus de souplesse qu'une filiale pour réaliser une économie de fonds propres,
- la gestion administrative d'une succursale est soumise à moins d'obligations légales ou réglementaires locales et facilite pour le siège l'intégration des données comptables,
- la succursale bénéficie de l'image commerciale du siège.

Toutefois, la réglementation fiscale locale demeure toujours un critère important lors de l'implantation qui, d'ailleurs, peut parfois remettre en cause le choix théorique en faveur des succursales. De même, l'association avec des partenaires locaux conduit à la création de filiales.

D'une façon générale, mais il y a d'importantes exceptions, notamment en Espagne et en Italie, les implantations communautaires exercent une activité de « Banques de gros » auprès de grandes sociétés, et dans une moindre mesure de petites et moyennes entreprises.

A cet égard, une étude détaillée concernant les activités en Europe des banques françaises a été publiée l'an passé dans le rapport annuel de la Commission bancaire relatif à l'exercice 1991.

3.2. L'ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE

Les organisations du contrôle interne décrites sont assez différentes les unes des autres. Certaines conceptions peuvent s'opposer mais presque tous les établissements considèrent le contrôle interne local (mise en place et mise à jour de procédures adéquates, et contrôle de leur suivi) comme une priorité pour le développement et l'amélioration du contrôle des implantations à l'étranger.

Afin d'éviter toute confusion dans l'utilisation de certaines notions, il semble important de s'accorder sur le contenu de quelques définitions préalables :

contrôle interne : il faut entendre ici l'ensemble des structures et des systèmes, notamment les procédures opérationnelles et comptables qui permettent d'assurer l'efficacité et la sécurité des opérations réalisées par la banque. Cela inclut non seulement la vérification et l'utilisation correcte de ces systèmes et de ces structures, mais aussi leur maintenance comme le prévoit le règlement n° 90-08 du Comité de la Réglementation bancaire.

Autrement dit, ces deux aspects du contrôle interne - mise en place et maintenance du système d'une part, et vérification de son fonctionnement d'autre part - sont distincts mais complémentaires et doivent être pris en compte pour l'élaboration des structures.

contrôle externe : il s'agit du contrôle exercé par des réviseurs externes à la banque, à l'issue duquel un rapport assorti d'une opinion peut être éventuellement établi.

contrôle de gestion : il a pour mission essentielle de communiquer à la Direction Générale les informations nécessaires et suffisantes pour assurer la prise des décisions et la maîtrise de la gestion (« management control »). En outre, il participe à l'organisation et au suivi du contrôle budgétaire tout en centralisant l'analyse des données financières et des résultats.

« tutelle » : c'est le nom habituellement donné au Service ou à la Direction qui supervise les activités des succursales, généralement le Département International.

Inspection : il s'agit du Service, du Département ou de la Direction qui effectue des missions de contrôle sur place couvrant l'ensemble des activités et des systèmes de la succursale. Cette activité est en principe, hiérarchiquement rattachée à la Direction Générale. Contrairement au contrôle interne dont la mission est permanente, le rôle de l'Inspection est ponctuel. Certaines banques sont dotées d'une Inspection Internationale qui se substitue à l'Inspection Générale pour le contrôle des entités à l'étranger.

contrôle hiérarchique : est ici visé le contrôle permanent des opérations réalisées par les opérationnels que l'on peut rapprocher de la notion de supervision.

audit interne : il s'agit d'un service de contrôle qui opère généralement localement. Sa mission s'apparente à la fonction contrôle du respect des procédures, qui peut d'ailleurs être exécutée par le service de contrôle interne.

Plusieurs niveaux de contrôle ont été notés. Une importance prépondérante est aujourd'hui donnée au contrôle local, mais il existe également les contrôles directement effectués par les services fonctionnels du siège qui complètent ceux exercés par l'inspection dont la mission s'étend à n'importe quel service ou activité de la banque. Ainsi, plusieurs départements des banques interrogées procèdent à des vérifications dans les succursales portant sur les activités qui les concernent, ou encore sur les documents qu'elles produisent.

La structure du contrôle interne dépend en effet étroitement de la taille de l'implantation qui ne permet pas toujours de fixer des frontières très précises entre les différentes responsabilités. Il est exclu par exemple que les engagements soient contrôlés par celui qui habituellement délivre les autorisations comme cela pourrait être le cas dans de petites unités où le responsable local prend généralement la plupart des décisions. C'est pourquoi, d'une façon générale, lorsque la séparation des fonctions ne peut être assurée au niveau local, le contrôle appartient à une autorité du siège.

3.3. LE CONTROLE AU PLAN LOCAL

Le choix d'un responsable local qui doit assumer notamment à la fois la direction de sa succursale, les relations avec le siège et le contrôle interne, est toujours délicat. Le plus souvent il s'agit d'un expatrié alliant de solides qualités de gestionnaire à une bonne connaissance de la « culture » du groupe acquise au cours d'une expérience préalable suffisamment longue.

Le contrôle local s'exerce généralement dans trois domaines distincts :

- le contrôle intrinsèque des opérations (effectué par les opérateurs),
- le contrôle hiérarchique (effectué par les supérieurs des opérateurs),
- l'audit local (effectué par l'auditeur - ou contrôleur interne local).

En revanche, il semble bien ne pas exister de doctrine parfaitement arrêtée en ce qui concerne le contrôleur interne local. Les banques interrogées répondent assez différemment aux questions suivantes

- qui le nomme ?
- de qui dépend-il ?
- à qui rend-il compte ?
- quel est son rôle ?

Presque toutes sont cependant favorables à la décentralisation du contrôle interne dont la responsabilité se voit confiée à la direction locale, même si cela doit présenter le risque de rétention d'informations envers le siège.

Généralement, le contrôleur local assume à la fois

- la participation à la mise en place et à la mise à jour des procédures, en liaison plus ou moins étroite avec le siège,
- le contrôle du respect desdites procédures,

en veillant à la stricte application du principe de séparation des fonctions en la matière.

L'importance de la formation des contrôleurs locaux a été soulignée à diverses reprises et jugée essentielle dans le cadre de la volonté générale de décentralisation du contrôle interne.

Le contenu du reporting, effectué par le contrôleur interne, varie bien évidemment d'un établissement à l'autre mais le directeur de l'implantation en est toujours le destinataire principal. Le plus souvent, une synthèse est établie à l'attention du siège. Certaines banques préfèrent toutefois mettre en place une procédure standardisée de façon à faciliter et accélérer l'exploitation au siège des rapports qui doivent lui parvenir dans les plus brefs délais.

La dimension de l'implantation n'est pas sans influence sur le niveau de contrôle opéré. En effet, les grandes entités sont généralement dotées de structures et de systèmes de contrôle interne, alors que les petites et moyennes unités ont d'une part moins de moyens, et d'autre part requièrent souvent à tort moins d'attention du siège. Pour pallier cette insuffisance, le développement d'un système de contrôle « régional », l'augmentation des contrôles effectués par le siège, ou encore la réalisation d'inspections sur place plus fréquentes sont autant de solutions possibles.

3.4. LES CONTRÔLES PAR LE SIÈGE

Les contrôles effectués par le siège sont différents selon les entités. En effet, il sont de nature à compléter ceux effectués localement. Pourtant, il semble parfois que la communication pourrait être améliorée entre les départements

du siège qui effectuent différents contrôles spécifiques ou sectoriels notamment dans quatre directions :

- le contrôle de la tutelle : il est « géographique » et concerne la stratégie, l'organisation générale, le management, les délégations, l'autorisation des budgets...
- les contrôles spécialisés : les engagements, les risques de marché,
- le contrôle de gestion : centralisation, analyse et synthèse des informations financières et des résultats, suivi des budgets...
- les contrôles comptables : logique des données, rapprochements, sécurité et qualité des informations transmises, établissement des états financiers...

On doit noter que toutes les banques interrogées ont doté leurs succursales de systèmes de limites pour les opérations de marché (contreparties, position de change, taux...), et fixé des délégations pour les engagements. Ces systèmes sont plus ou moins sophistiqués mais paraissent globalement suffisants et correctement adaptés. Il convient cependant de souligner que dans la pratique, les contrôles n'ont pas toujours été efficaces. Les déboires rencontrés ces dernières années par certains établissements, notamment en matière d'engagements à l'étranger ont conduit à limiter certaines délégations et renforcer leur contrôle.

D'une façon générale, tous les services concernés par les opérations des succursales sont amenés à effectuer des visites sur place qui s'inspirent de la logique d'une organisation par « métiers » que toutes les banques rencontrées ont adoptée. Cette pratique est tout à fait recommandable puisqu'elle contribue à augmenter les sources de contrôle. Cependant, une action mieux coordonnée entre les différents services du siège donnerait certainement plus d'efficacité à l'exploitation de ces visites.

Par ailleurs, seule une minorité d'établissements ont été à même de communiquer un rapport annuel sur le contrôle interne prévu par le règlement n°90-08 du Comité de la Réglementation bancaire prenant en compte et détaillant de façon satisfaisante le contrôle des succursales étrangères, les faiblesses notées, et les actions nécessaires.

3.5. LE REPORTING

Le reporting distingue toujours les informations comptables des informations dites de gestion dont la nature, la source et la périodicité peuvent être différentes. Il est clair que le rapprochement entre ces deux types d'informations n'est pas toujours aisé. Ce « cadrage » paraît cependant essentiel puisque les informations de gestion ont un rôle de détection des risques et d'aide à la décision pour la Direction Générale.

Les délais de transmission des documents dépendent étroitement des impératifs de publication propres à chaque établissement. Par ailleurs les succursales sont généralement tenues de produire des rapports ponctuels lors d'événements particuliers, ou sur demandes spécifiques du siège (tutelle ou autres départements). Cela correspond pour l'essentiel aux compte rendus de « sinistres ».

Généralement, le siège possède peu d'informations sur la réglementation locale car les établissements semblent habituellement considérer que la responsabilité des relations avec les autorités de tutelle locales appartient à la direction de la succursale. Il serait cependant souhaitable que les rapports d'inspection des autorités locales soient systématiquement communiqués au siège.

Le reporting comptable est très directement lié aux besoins de publication du siège. Sa périodicité est mensuelle pour presque toutes les banques, et trimestrielle pour les autres. Toutefois, en ce qui concerne les risques de marchés et les engagements, la plupart des succursales envoient des états quotidiens ou hebdomadaires. En revanche, les liasses comptables sont transmises pour permettre l'établissement des déclarations réglementaires et des comptes consolidés.

La transcription en normes françaises des informations établies suivant les principes comptables locaux est une source de difficultés permanentes. Son contrôle, très souvent validé par les auditeurs externes, s'avère parfois insuffisant en raison de l'absence d'instructions du siège suffisamment précises et détaillées pour l'établissement des liasses.

Cependant, compte tenu de la suppression à partir du 1er janvier 1993 de l'obligation de publier les documents comptables des succursales, les principes comptables français devraient désormais pouvoir s'appliquer dans tous les États membres. Dès lors, les problèmes de transcription disparaîtraient si aucun obstacle fiscal local ne s'y oppose.

Les succursales transmettent également des informations de gestion. Alors que le reporting comptable est remis à la Direction des affaires comptables, les informations de gestion sont envoyées à la tutelle, ou au Contrôle de gestion, ou encore au Service des engagements, ou à la Direction des marchés. En général, on distingue les risques (engagements et marchés) des informations plus globales qui sont utilisées pour le suivi des tableaux de bord et des résultats. En effet, les Directions des engagements et de marchés effectuent presque toujours des contrôles distincts. C'est une des raisons pour laquelle il paraît important d'insister sur le rôle de coordination que la tutelle doit exercer.

Habituellement, la surveillance des engagements s'appuie sur la transmission de « watch lists » et d'états de provisions dont la périodicité peut être mensuelle ou trimestrielle. Néanmoins, les systèmes de délégations et de

contrôle mis en place occasionnent souvent des interventions plus fréquentes de la tutelle ou de la direction des engagements notamment pour les ouvertures de crédits. Il n'est pas rare en effet qu'un représentant de la tutelle soit membre du comité de crédit local, tandis que les dossiers hors délégation sont systématiquement étudiés au Siège.

3.6. L'INSPECTION

L'inspection sur place est, de l'avis de toutes les banques rencontrées, indispensable car très complémentaire aux autres modes de contrôle. Cependant, les inspections paraissent à la fois trop espacées (entre trois et six ans en général, sauf chez une banque qui n'a fixé aucune périodicité) et pas assez systématiques (certaines ayant reconnu que des succursales pourraient n'être jamais inspectées).

Il est vrai que l'inspection ne peut qu'exercer son contrôle « a posteriori ». C'est pourquoi les structures locales de contrôle sont davantage préconisées mais elles ne peuvent pas totalement se substituer à un processus d'inspection complète qui pourrait sans doute n'avoir lieu qu'une fois tous les quatre ans si le relais était bien assuré par les contrôles sur place directement effectués par les différentes directions fonctionnelles du siège.

En fait, les moyens mis en oeuvre par les banques pour inspecter les succursales européennes varient assez considérablement d'un établissement à l'autre mais dépendent principalement de la dimension des implantations contrôlées.

Une mission sur place peut s'étendre notamment pendant une période de quelques semaines jusqu'à plusieurs mois en s'appuyant sur une équipe de deux à huit personnes.

En revanche, tous les établissements interrogés s'accordent à reconnaître que la multiplicité des contrôles, souvent exercés par des services qui n'appartiennent pas à l'inspection, impose le maintien d'une certaine discipline en particulier vis-à-vis des quelques principes suivants rappelés :

- les rapports, établis à l'issue des contrôles, sont obligatoirement adressés à la direction de la succursale et à la tutelle mais aussi, dans certains cas, à la Direction générale et aux autres directions qui peuvent également se trouver concernées par des recommandations ;
- un délai raisonnable de quelques semaines doit être respecté pour l'analyse et l'exploitation des rapports qui font nécessairement l'objet d'une réponse écrite ;
- la non application, toujours possible, de certaines recommandations relève d'une compétence hiérarchique élevée ;

le contrôle de la mise en oeuvre des recommandations acceptées est systématiquement effectué dans un délai qui ne doit pas dépasser quelques mois.

3.7. LE CONTRÔLE EXTERNE

Aucun établissement ne se dispense jusqu'à présent de faire appel à des auditeurs externes pour exercer le contrôle de leurs entités étrangères. Le plus souvent, ils appartiennent à des cabinets internationaux qui généralement se voient confier la plupart des travaux suivants :

- certification des comptes locaux,
- certification des comptes retraités pour les besoins du siège,
- rédaction d'une lettre de recommandation,
- rédaction de mémorandums de synthèse des contrôles effectués,
- conseils ponctuels.

La coordination des travaux, le plus souvent opérée au niveau du siège par le Commissaire aux Comptes ou le correspondant français des auditeurs étrangers, facilite le regroupement des informations.

Les avis recueillis auprès des différentes banques rencontrées sur l'utilité du rôle des auditeurs locaux restent cependant très partagés :

- certaines considèrent l'audit externe « utile et important » quelles que soient les obligations légales en la matière, et prévoient d'augmenter les travaux confiés aux auditeurs soit pour alléger ceux du contrôle interne, soit le plus souvent, pour améliorer la sécurité en envisageant même parfois l'utilisation d'un second cabinet.
- d'autres, au contraire notent que les diligences effectuées sont « hétérogènes » et proposent de restreindre la mission confiée aux auditeurs ou de s'en séparer si aucune contrainte légale ou réglementaire locale ne s'y oppose.

3.8. CONCLUSION

Plus de deux ans après son entrée en vigueur, le règlement n° 90-08, relatif au contrôle interne, suscite toujours plus de questions que de réponses. Cependant, en contraignant les banques à l'effort de conception exposé dans cette étude, qui peut sans doute utilement enrichir toute la réflexion de la profession comme son dialogue avec les autorités, ce texte paraît pleinement avoir atteint son principal objectif sans qu'il ait été nécessaire de fixer au contrôle interne des règles de fonctionnement trop rigides qui vraisemblablement nuiraient à son efficacité.

La très grande diversité des approches décrites par les banques dans ce domaine peut en outre servir de référence pour les établissements qui seraient amenés à développer un réseau européen grâce aux nouvelles libertés ouvertes par la création du marché unique européen.

Il appartiendra cependant à tous les établissements qui détiennent de tels réseaux de consacrer dans le rapport prévu par le règlement n° 90-08 du Comité de la Réglementation bancaire un développement spécifique relatif aux conditions dans lesquelles le contrôle interne est exercé à l'étranger chez les succursales et filiales.

Cette préoccupation majeure, récemment rappelée par la lettre du 5 avril 1993 adressée par le Président de la Commission bancaire au Président de l'Association française des Établissements de Crédit, est également partagée par les autorités bancaires des différents États membres de la Communauté comme en témoignent les accords de coopération déjà signés par la France avec l'Allemagne, les Pays-Bas et le Portugal qui font tous état en la matière d'une même exigence dont la teneur ne manquera pas d'être communiquée aux établissements intéressés.