

GROUPE PROFESSIONNEL BANQUE

RENCONTRE COMMISSION BANCAIRE / IFACI

MARDI 18 NOVEMBRE 2008

SYNTHESE DES INTERVENTIONS

© IFACI 1/8

Les attentes de la Commission bancaire en matière de contrôle interne et de gouvernance

Intervention de Danièle NOUY

Secrétaire général de la COMMISSION BANCAIRE

Introduction

Le renforcement des bonnes pratiques de contrôle interne et de gouvernance est une préoccupation ancienne et constante des autorités de contrôle.

Au niveau international, la France a participé activement à de nombreuses réflexions visant à renforcer les systèmes de surveillance des opérations. C'est notamment le cas des travaux du Comité de Bâle en matière de gouvernement d'entreprise, dont j'ai présidé la Task Force en 2005 et 2006.

Au niveau national, le règlement 97-02 constitue un référentiel à la fois exigeant, dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions, et évolutif. Il est en effet régulièrement adapté pour tenir compte de l'évolution des risques et des réflexions internationales : par exemple la révision de 2006 en matière de contrôle de la conformité et d'externalisation.

Néanmoins, les événements récents montrent que des efforts restent nécessaires. C'est le cas en matière de surveillance des activités engagées, qui implique notamment une définition *ex ante* de la nature et du volume des activités, en fonction du niveau de risque accepté qu'elles représentent. C'est aussi le cas en matière de suivi des engagements et des niveaux de risques résultant de ces activités : modalités de mesure et de gestion de ces risques, normes de valorisation et transparence. Ces deux axes majeurs requièrent un renforcement des systèmes de contrôle interne et de leur suivi par les organes de gouvernance.

Les événements récents montrent également que certaines pratiques doivent être renforcées. A cet égard, on s'aperçoit que des pratiques en matière de gestion des risques de marché et crédit, de gestion de la liquidité, de valorisation, de gouvernance d'entreprise et de culture du risque semblent faire la différence.

La Commission Bancaire sera donc attentive à ce que les dispositifs actuels soient adaptés et tirent toutes les leçons des événements récents. Ses travaux s'appuient notamment sur les réflexions au niveau du Financial Stability Forum –FSF et du Senior Supervisors Group, qui a publié un rapport intitulé: « Observations on risk management pratices during the recent market turbulence », en mars 2008. Elle s'appuie également sur les réflexions de la profession, en particulier le rapport de l'Institute of International Finance sur « Market Best practices », qui a d'ores et déjà donné lieu à des réflexions dans le cadre d'un groupe de travail conjoint.

Pour transposer ces réflexions, le régulateur utilisera les dispositions introduites par la Loi de

© IFACI 2/8

Modernisation de l'Economie ainsi que par les travaux de transposition de la Huitième Directive Européenne sur le contrôle des comptes.

1- L'organisation du système de contrôle interne

Dans les circonstances actuelles - notamment la crise financière et la fraude chez la Société Générale- cinq points retiennent tout particulièrement l'attention de la Commission Bancaire.

- 1-1 Tout d'abord, il est important que les dispositifs de contrôle interne fassent l'objet d'un suivi rigoureux pour s'assurer notamment (mais pas exclusivement) :
 - Qu'ils respectent la réglementation et permettent un suivi adapté des risques
 - Qu'ils sont suffisamment évolutifs par rapport aux activités engagées
 - Que les anomalies relevées par le contrôle sont correctement analysées, traitées et suivies d'effet
 - Qu'une information adaptée est remontée à l'organe délibérant
- 1-2 Les travaux de cartographie des risques sont un enjeu majeur en matière de maîtrise des risques. Le processus d'évaluation des risques doit à cet égard reposer sur une cartographie suffisamment fine de l'ensemble des risques (par produits, par lignes de métiers, par entités, etc.) pour permettre une bonne vision consolidée. Cette cartographie des risques doit permettre d'identifier et d'évaluer l'ensemble des éléments, internes et externes à l'établissement, de nature à affecter les objectifs qu'il se fixe. Enfin, cette cartographie doit être régulièrement réévaluée et constituer un élément essentiel d'orientation des travaux du contrôle périodique.
- 1-3 Des améliorations sont également nécessaires en ce qui concerne les outils de mesure des risques. A la lumière des événements récents, il convient notamment :
 - de revoir les facteurs d'appréciation des niveaux de risque, en intégrant des hypothèses de disparition de la liquidité ;
 - de veiller au renforcement des processus de contrôle des valorisations et de renforcer la transparence et l'information concernant les méthodes de valorisation utilisées ;
 - de s'assurer du transfert effectif des risques en cas de titrisation ;
 - de mieux tenir compte, pour l'appréciation du risque de crédit sur certains portefeuilles, de la corrélation entre les probabilités de défaillance PD et les pertes en cas de défaillance LGD;
 - de s'assurer de la pertinence des classements comptables et prudentiels, par exemple entre portefeuille bancaire et portefeuille de négociation, au regard de la liquidité des positions ;
 - et enfin d'améliorer l'appréciation et la gestion du risque de liquidité.
- 1-4 Le passage à Bâle II et la fraude chez la Société Générale ont par ailleurs rappelé que la mise en place de dispositifs rigoureux d'appréciation et de réduction du risque opérationnel est cruciale. Cette catégorie de risques doit constituer une partie importante des travaux de cartographie des risques.

Le dispositif mis en place à cet égard doit être correctement documenté et régulièrement révisé. La responsabilité de sa maintenance doit être clairement attribuée et l'exposition au risque opérationnel doit être mesurée de manière rigoureuse ; elle doit également faire l'objet, comme pour tous les risques, de stress tests réguliers.

© IFACI 3/8

- 1-5 De plus, des dispositifs spécifiques, visant à identifier et à suivre le risque de fraude, doivent être mis en œuvre. Il convient :
 - de procéder à la désignation d'un responsable en charge de cette identification et de ce suivi.
 - d'être vigilant vis-à-vis de tout ce qui pourrait inciter au contournement des dispositifs de contrôle (on pense tout particulièrement aux systèmes de rémunérations et à leur articulation avec les objectifs);
 - d'intégrer cette dimension « risque de fraude » dans la définition des mesures de contrôle et dans l'analyse de leurs résultats.
 - et enfin de mettre en place une procédure de remontée des informations, pour tous les incidents significatifs, aux organes de suivi agissant pour le compte de l'organe délibérant (en particulier les comités d'audit ou les comités des risques).

2- L'implication des organes de gouvernance dans le suivi du contrôle interne

Les huit principes d'un bon gouvernement d'entreprise, énoncés par le rapport du Comité de Bâle, couvrent :

- les objectifs stratégiques et les valeurs d'entreprise établis par le conseil d'administration,
- les lignes de responsabilité entre conseil d'administration et direction générale,
- le rôle du conseil d'administration,
- le rôle de la direction générale,
- les auditeurs internes et externes et les autres fonctions de contrôle,
- les politiques et les pratiques de rémunération,
- la transparence,
- le principe : « connaissez votre structure ».

Pour aller à l'essentiel s'agissant des thèmes qui nous intéressent aujourd'hui, trois points sont particulièrement importants.

- 2-1 Le renforcement du rôle des organes de gouvernance dans le suivi du contrôle des activités est souhaitable.
 - l'organe délibérant doit en effet être en mesure de comprendre et de suivre les nouveaux risques et doit être associé aux discussions des comités de gestion des risques ;
 - la structure organisationnelle doit permettre une remontée adaptée des informations au conseil ;
 - et enfin l'organe délibérant doit porter une attention particulière au suivi du contrôle interne et externe.
- 2-2 La mise en place de comités spécialisés, comme les comités d'audit, doit permettre au conseil de mieux assumer ses responsabilités. La Huitième directive sur le contrôle des comptes implique, pour les Entités d'Intérêt Public EIP, plusieurs éléments :
 - l'importance de l'indépendance de jugement des membres de l'organe délibérant, qui passe par l'absence de conflits d'intérêt et par la nécessité de compétences adaptées aux responsabilités assumées ;
 - l'importance des relations entre le comité d'audit et les organes de contrôle interne et externe ;

© IFACI 4/8

• et le rôle clé du comité d'audit en matière de suivi des incidents.

La loi de Modernisation de l'Economie adoptée en août 2008 envisage de formaliser par arrêté

- les conditions d'information des organes de gouvernance concernant l'efficacité des systèmes de contrôle interne, d'audit interne et de gestion des risques et le suivi des incidents relevés
- les conditions dans lesquelles ces informations sont transmises à la Commission bançaire

La mise en œuvre de ces orientations, qui reste à formaliser, passe sans doute par un renforcement du rôle du contrôle périodique ainsi que par la définition, sous l'autorité de l'organe délibérant, de critères de remontée des alertes et de communication au superviseur et par un renforcement des obligations d'information régulière de l'organe délibérant ou du Comité d'audit.

Dans ce contexte, il apparaît important que des Comités d'audit soient constitués au sein de l'ensemble des entités régulées, sauf exceptions qui pourraient être justifiées par des conditions de taille ou par le fait que ces établissements font l'objet d'un contrôle consolidé suffisant. Il importe que ces Comités disposent des compétences et des moyens nécessaires pour être en mesure d'exercer la plénitude de leurs fonctions et qu'ils permettent une réelle implication de l'organe délibérant dans tous les domaines du contrôle interne et du suivi des risques, y compris s'agissant des procédures de sélection des auditeurs externes.

2-3 La transparence faisant partie de la bonne gouvernance, la Commission bancaire porte une attention toute particulière aux informations fournies au public.

Le pilier 3 va améliorer la situation, mais la Commission bancaire s'appuie également sur les recommandations du FSF en matière de transparence (rapport du 7 avril 2008), établies sur la base des travaux du groupe des Seniors Supervisors pour améliorer la communication financière des banques. Le G7 d'avril 2008 a d'ailleurs donné à ces recommandations un rang de priorité immédiate, c'est-à-dire qu'elles devaient être mises en œuvre dans les cent jours. A cet effet, une réflexion commune est intervenue entre la CB, l'AMF et la FBF sur les informations à communiquer; elle a donné lieu à l'élaboration de grilles d'informations à utiliser pour l'échéance de juin 2008. Des travaux sont également en cours sur ce sujet au niveau du CEBS (Pilier III et normes IFRS), afin d'aboutir à une plus grande exhaustivité et à une plus grande homogénéité des publications en Europe.

Conclusion

Le contrôle interne et la gouvernance sont pour la Commission bancaire des éléments essentiels pour l'efficacité et la sécurité des banques et des systèmes bancaires. Ce sont des domaines qui vont devoir encore évoluer, en concertation avec la profession, notamment pour tenir compte des réflexions engagées à la suite de la crise financière. Ces évolutions prendront la forme de modifications réglementaires sur certains aspects, et pourront également reposer sur le développement de recueils de bonnes pratiques.

© IFACI 5/8

Quel bilan faire du règlement 97-02 depuis la réforme de 2005 ?

Intervention de Dominique LABOUREIX

Directeur de la Surveillance Générale du Système bancaire, COMMISSION BANCAIRE

Les objectifs de la réforme de 2005

La réforme de 2005 visait à modifier le système de contrôle interne dans trois principaux domaines pour lesquels il paraissait nécessaire de renforcer les dispositifs antérieurs

- 1 Une volonté de clarifier la distinction entre le contrôle permanent et le contrôle périodique. A cet égard, le règlement a notamment introduit des dispositions relatives à la nécessité de disposer d'agents dédiés au contrôle permanent d'une part, et au contrôle périodique d'autre part. Une distinction claire entre les agents chargés exclusivement du contrôle permanent (y compris du contrôle de la conformité) et ceux responsables des contrôles périodiques a été instaurée. La désignation d'un responsable du contrôle permanent et d'un responsable du contrôle périodique, dont les identités sont communiquées à la CB, a été dans le cas général rendue obligatoire.
- 2 Des dispositions nouvelles visant à maîtriser le risque de non-conformité. Un certain nombre de principes essentiels ont été affirmés, selon des modalités autorisant une adaptation des exigences à la taille ou à l'appartenance de l'entité à un groupe dans lequel la fonction est exercée au niveau consolidé. Ces principes visent à intégrer la conformité dans la culture d'entreprise et à prendre en compte l'ensemble des métiers dans le dispositif global. La mise en place de processus préventifs et de dispositifs d'actions fondés sur des contrôles et aboutissant à des sanctions, est prévue. L'indépendance de la fonction, marquée au niveau le plus élevé par le statut de son responsable, doit être assurée.
- 3 La nécessité d'une maîtrise des risques induits par le recours à l'externalisation. Cette maîtrise passe, lorsque cette externalisation est possible, par une information spécifique de l'organe délibérant sur les activités externalisées et sur les risques afférents et par des dispositifs d'intégration de ces activités dans le système de contrôle interne. La formalisation des accords d'externalisation, par un contrat écrit prévoyant en particulier des clauses d'audit et d'accès à l'information ainsi qu'un "droit de suite" (y compris, le cas échéant, au profit de la Commission bancaire), est désormais réglementairement requise.

La situation actuelle et les progrès qui restent à faire

Il résulte des travaux engagés par la Commission bancaire, tant au travers de ses contrôles sur place que de ses contrôles sur pièces, que des mesures importantes ont été prises par la plupart des établissements, qui ont effectivement engagé des réformes parfois très lourdes de leur organisation interne pour répondre aux nouvelles exigences du règlement 97-02. Ces réformes ont notamment visé à renforcer la distinction entre le contrôle permanent et le contrôle périodique, en procédant le cas échéant aux recrutements nécessaires à cet égard. De même,

© IFACI 6/8

de nombreux établissements ont travaillé à renforcer la formalisation des procédures de contrôle et de remontée des informations sensibles, et ont engagé un processus de mise à plat de leurs contrats d'externalisation.

Au-delà de ces améliorations, le contrôle interne constitue encore une zone de nécessaire mise à niveau pour certains établissements. Ainsi, une application insuffisamment rigoureuse du règlement 97-02 est relevée dans les trois quarts des actions disciplinaires qui ont été engagées par la Commission bancaire depuis 2006 ; de même, les lettres de suite aux missions d'enquêtes sur place comprennent très souvent des demandes de mesures correctrices dans le domaine du contrôle interne. Une ségrégation insuffisante des différents niveaux de contrôle et un manque des moyens (qualitatifs et/ou quantitatifs) dont dispose le contrôle interne sont à cet égard les insuffisances les plus couramment relevées. Les cas récents de fraudes ont montré l'importance de l'existence de procédures rigoureuses de suivi des activités, qui ne mettent pas en cause le dispositif réglementaire actuel mais amènent à s'interroger sur les modalités pratiques de sa mise en œuvre au sein des établissements.

- 1 Les dispositifs existants de surveillance des activités doivent faire l'objet de vérifications régulières. Ces vérifications doivent porter sur les points suivants
 - la stricte séparation des fonctions entre les unités chargées de l'engagement des opérations et celles chargées de leur contrôle
 - le niveau et la qualité des contrôles hiérarchiques ainsi que des contrôles internes de premier et de second niveaux exercés sur les activités
 - les modalités de suivi des recommandations du contrôle périodique
 - l'examen régulier de l'adéquation des moyens affectés au contrôle permanent, en nombre d'agents et en qualité
 - le niveau de formalisation des procédures
 - les contrôles de l'information comptable
 - la sécurité des systèmes d'information
 - le système de surveillance des dispositifs de limites
- 2 Dans ce contexte général, certains aspects du contrôle périodique interne souffrent d'insuffisances et devraient plus particulièrement être renforcés.

Il s'agit des aspects ayant trait à la clarification et à la formalisation du contrôle périodique, dont le périmètre d'actions doit être exhaustif afin d'éviter que certaines activités échappent au processus global de surveillance. Il est important en outre que le contrôle périodique participe pleinement au processus de détermination et de suivi du programme d'enquêtes, que ses moyens (tant quantitatifs que qualitatifs) soient adaptés et qu'il dispose d'outils de gestion dédiés lui permettant d'exercer pleinement ses responsabilités. Enfin, l'existence d'audits de suivi constitue un élément essentiel du dispositif.

3 – Le système de surveillance du risque de conformité appelle encore certaines améliorations.

La cartographie des risques de non-conformité reste parfois insuffisamment développée, et certains établissements devraient encore prévoir un aménagement de leur organisation permettant d'avoir une meilleure vision d'ensemble de ces risques. Un renforcement des contrôles exercés sur les nouvelles activités et les nouveaux produits et l'élaboration de grilles de conformité destinées à faciliter le recensement des opérations complexes, notamment

© IFACI 7/8

lorsque plusieurs métiers sont concernés, doivent être envisagés. Le niveau de formation des collaborateurs, l'existence et le degré de clarté des procédures permettant la détection des problèmes et la vitesse de remontée de l'information constituent des points d'améliorations fréquemment cités.

4 – La surveillance effective des activités externalisées doit également être renforcée, quatre points du dispositif réglementaire devant plus particulièrement faire l'objet d'une surveillance

Il s'agit en premier lieu de faire preuve d'une grande vigilance pour déterminer ce qui constitue une prestation essentielle au sens du règlement. Par ailleurs, il convient de s'assurer des conditions de l'externalisation. L'inclusion des activités externalisées dans le système de contrôle interne, et notamment la surveillance de l'accès effectif à l'ensemble des informations nécessaires au suivi des activités, constituent deux autres axes essentiels du dispositif que les établissements doivent veiller à vérifier régulièrement.

5 - D'une façon générale, les dispositifs doivent enfin être constamment adaptés pour suivre l'évolution des activités et des risques encourus. Cette nécessaire adaptation, qui impose que l'établissement se livre régulièrement à une analyse de la nature et du niveau de ses risques, impose une réflexion sur le rôle, le positionnement et les moyens de la filière risques.

Cette fonction doit être généralement renforcée et il importe qu'une vision mieux intégrée des systèmes de gestion des risques soit mise en œuvre, notamment au sein des groupes internationaux et pluridisciplinaires. Une analyse constante des modalités d'appréciation des risques par référence aux modèles quantitatifs doit être menée et les outils de suivi transversaux améliorés. Une prise en compte de l'ensemble des risques, y compris de liquidité, doit être recherchée, de même qu'un renforcement du rôle de l'organe délibérant dans le suivi des risques.

* *

En conclusion, si des efforts significatifs, entraînant parfois une refonte sensible de l'organisation interne des établissements, ont été réalisés au sein des groupes bancaires pour mettre en place les nouveaux dispositifs de contrôle interne introduits par la réforme de 2005, des efforts s'imposent encore pour s'assurer des modalités pratiques de mise en œuvre et de suivi de ces dispositifs. Les événements récents ont montré que ces insuffisances imposent un renforcement des dispositifs existants.

© IFACI 8/8