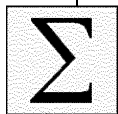


Non classifié

CCNM/SIGMA/PUMA(98)41

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 26-May-1998
Dist. : 02-Jun-1998



**SIGMA -- INITIATIVE CONJOINTE DU CENTRE DE L'OCDE POUR
LA COOPERATION AVEC LES NON-MEMBRES ET DU PROGRAMME PHARE
DE L'UNION EUROPEENNE, FINANCEE PRINCIPALEMENT PAR PHARE**

Or. Ang.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)41
Non classifié

LES PRATIQUES EN MATIERE DE CONTROLE DES BANQUES CENTRALES

DOCUMENTS SIGMA : N° 24

Or. Ang.

65963

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA - Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale - est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : stratégies de développement de l'administration publique ; élaboration, coordination et réglementation des politiques ; gestion des dépenses ; gestion du service public ; et contrôle de l'administration, contrôle financier et audit de l'État. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1998

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

*Les pratiques en matière de contrôle des banques centrales*¹ décrivent les approches, pratiques et tendances couramment observées en matière de contrôle des banques centrales. Cette étude, qui vise à appuyer les efforts de réforme de l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale, offre aux décideurs et aux praticiens une base pour examiner plus avant les conditions d'élaboration d'un régime de contrôle propre à assurer une bonne gestion des banques centrales.

La présente étude est issue d'un examen des problèmes importants qui se posent actuellement en matière de contrôle organisé à Luxembourg du 21 au 23 octobre 1996 par la cour des comptes européenne en liaison avec les présidents des institutions supérieures de contrôle (ISC) des pays d'Europe centrale et orientale. Les discussions entre les représentants des ISC et des banques centrales et SIGMA qui ont suivi cette rencontre ont montré qu'une étude comparative bien ciblée pourrait présenter un grand intérêt pour les fonctionnaires chargés de la conception des stratégies et des politiques de contrôle, ainsi que pour les vérificateurs.

Il a été décidé, dès l'origine, que l'étude serait concentrée sur le contrôle des activités de la banque centrale et non pas sur les activités bancaires. Autrement dit, les aspects du système bancaire tels que la structure de la réglementation des institutions financières ou la surveillance du secteur financier ont été exclus, en dépit de leur intérêt et de leur pertinence, du champ de la présente étude ou ne feront l'objet que de brèves allusions. L'étude est par ailleurs limitée à quatre États Membres de l'Union européenne (Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Suède) qui ne représentent pas toute la panoplie des systèmes existant dans l'Union. Il faut rappeler aussi que les pratiques actuelles pourraient subir d'importantes transformations à la suite de l'institution de l'Union économique et monétaire européenne.

L'étude a été effectuée à partir des documents communiqués par des acteurs importants du contrôle des banques centrales et des entretiens avec ces derniers. Il s'agit notamment de dirigeants des banques centrales, de représentants des unités de contrôle interne, des institutions supérieures de contrôle, des ministères des finances et, le cas échéant, de vérificateurs parlementaires et de représentants des organismes de gestion de la dette publique.

Un groupe de référence composé de représentants des banques centrales, des ministères des finances et des institutions supérieures de contrôle de la République Tchèque, de l'Estonie, de la Lituanie et de la Pologne a été créé afin d'aider à centrer les travaux sur les questions importantes et urgentes ainsi que pour constituer un réseau de professionnels venant d'organisations et de pays différents. Les membres du groupe de référence ont présenté des documents pour observations et fourni des orientations pour l'amélioration d'une première version du présent rapport lors d'une réunion qui s'est tenue les 15 et 16 septembre 1997.

SIGMA est reconnaissant à tous ceux qui ont contribué à la rédaction de cette étude en fournissant des documents et en revoyant différentes versions du texte.

Gerry Kopil, consultant de SIGMA, a commencé les travaux de recherche et rédigé une première version de la présente étude. Cette dernière a été menée à bien, au sein du Secrétariat de SIGMA, par Rudy Voet et Kjell Larsson avec l'appui administratif de Miriam Blanco-Monterrubio, Nathalie di Piazza et Sandrine Sabatier.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Kjell Larsson à l'adresse ci-dessous.

Le présent rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire Général de l'OCDE.

SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00 ; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org ; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

1. Également disponible en anglais sous le titre *Central Bank Audit Practices*.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA	2
AVANT-PROPOS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE.....	7
LISTE D'ABRÉVIATIONS	9
1. INTRODUCTION.....	10
2. QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DES BANQUES CENTRALES ÉTUDIÉES.....	11
Fonctions exercées.....	11
Responsabilités partagées	11
Indépendance et contrôle	12
Cadre juridique : loi sur la banque centrale.....	12
Caractéristiques communes	13
Quelques différences pertinentes.....	13
3. LES ACTEURS ESSENTIELS EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE DE LA BANQUE CENTRALE.....	14
Le Gouvernement	14
Le Parlement.....	14
Institution supérieure de contrôle	14
Commissaires aux comptes privés	15
Le contrôle interne à la banque centrale.....	15
4. LES PRATIQUES DE CONTRÔLE : QUELQUES ÉLÉMENTS ESSENTIELS	16
Définitions	16
Structures de gestion.....	16
L'environnement du contrôle.....	16
Contrôle interne	16
Audit interne	17
Audit externe.....	17
Types de contrôle.....	17
Certification	18
Normes comptables et de contrôle	18
5. PRATIQUES DE CONTRÔLE : LE CONTRÔLE EXTERNE.....	20
Quatre modèles nationaux	20
Types de contrôles	20

Les relations en matière de communication des rapports	21
6. LES PRATIQUES DE CONTRÔLE : LE CONTRÔLE INTERNE.....	22
Responsabilité en matière de contrôle interne	22
Contrôle interne et audit interne	23
Types de contrôle interne	24
Les relations en matière de communication de l'information	25
Les moyens de contrôle	25
Planification du contrôle	26
L'exécution du contrôle.....	27
Les outils du contrôle	27
Suivi des recommandations du contrôle.....	28
Contrôle de qualité	28
Évaluation du travail du département du contrôle	29
Mémoire de la société.....	29
7. QUELQUES ÉVOLUTIONS FUTURES.....	30
Accession à l'Union européenne — Conséquences pour les banques centrales	30
8. MODÈLES NATIONAUX : L'ALLEMAGNE	33
La banque centrale.....	33
Contrôle externe	34
L'Institution supérieure de contrôle.....	34
Commissaires aux comptes du secteur privé	35
Le contrôle interne.....	36
Mandat et organisation.....	36
Personnel et compétences	37
Planification du contrôle et champ couvert	37
La procédure de contrôle	37
Établissement des rapports	38
Relations internationales.....	38
9. MODÈLES NATIONAUX : L'IRLANDE.....	40
La Banque centrale	40
Le contrôle externe	41
L'institution supérieure de contrôle	41
Le contrôle interne.....	42
Mandat et organisation.....	42
Personnel et compétences	42
Le comité d'audit	43
Planification et champ du contrôle	43
La procédure de contrôle	44
Établissement des rapports	44
Relations internationales.....	44

10. MODÈLES NATIONAUX : LES PAYS-BAS.....	45
La Banque centrale	45
Le Contrôle Externe	45
L'Institution Supérieure de Contrôle	45
Les Commissaires aux Comptes agréés.....	46
Contrôle interne	46
Mandat et organisation.....	46
Personnel et compétences	46
Planification du contrôle et champ couvert	47
Le contrôle interne	47
Établissement des rapports	47
Relations internationales.....	47
11. MODÈLES NATIONAUX : LA SUÈDE.....	49
La Banque centrale	49
Le contrôle externe	49
L'Institution Supérieure de Contrôle	49
Le corps de contrôle parlementaire.....	50
Commissaires aux comptes privés	51
Le contrôle interne.....	51
Mandat et organisation du contrôle	51
Personnel et compétences	52
Planification du contrôle et champ couvert	52
La procédure de contrôle	52
Établissement des rapports	53
Relations internationales.....	53
ANNEXE 1. RÉSUMÉ COMPARATIF DES LOIS SUR LA BANQUE CENTRALE.....	54
ANNEXE 2. APERÇU COMPARATIF DES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE	59
ANNEXE 3. PROGRAMMES DE CONTRÔLE PAR SONDAGE : QUESTIONNAIRES COMMUNIQUÉS PAR L'IRLANDE.....	63

NOTE DE SYNTHÈSE

Dans tous les pays, la stabilité monétaire fait partie des préoccupations et des responsabilités du gouvernement, du parlement et de la banque centrale. Cette dernière joue, en fait, un rôle important et qui lui est propre dans l'économie du pays. La présente étude qui examine les résultats d'une comparaison des pratiques en matière de contrôle des banques centrales ne concerne pas les activités bancaires. Deux des banques centrales étudiées exercent également la fonction de surveillance du secteur bancaire qui est assurée dans les deux autres pays par une institution distincte.

L'indépendance de la banque centrale vis-à-vis du gouvernement est considérée comme un principe fondamental. Chacun des quatre pays étudié (Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Suède) a élaboré pour son application son propre cadre original afin d'assurer un équilibre entre l'indépendance et le contrôle.

Le gouvernement et le parlement jouent un rôle essentiel dans la création et le maintien d'un environnement adéquat en matière de contrôle. En plus des informations provenant des organes de contrôle externe, ils reçoivent un grand nombre d'informations et de signaux sous des formes très diverses qui leur permettent d'évaluer la performance de la banque centrale.

Il existe dans tous les pays une loi sur la banque centrale qui définit le degré d'indépendance de cette dernière par rapport au gouvernement. Certains de ces textes précisent expressément si la banque centrale est soumise ou non à un contrôle du parlement. Parfois ils prévoient également les exigences à respecter en matière d'audit interne et/ou externe.

Tous les pays disposent d'une institution supérieure de contrôle (ISC) mais cette dernière n'est pas toujours chargée du contrôle externe de la banque centrale qui peut être assuré soit par l'ISC, soit par un organe de contrôle parlementaire soit par des commissaires aux comptes privés. Le contrôle externe comporte le plus souvent la certification des comptes annuels (contrôle financier) et la vérification du respect de la réglementation (contrôle de la régularité) dans le cadre d'une procédure de quitus.

Toutes les banques centrales sont dotées d'un service d'audit interne, dont l'existence n'est généralement pas prévue par la loi, qui est rattaché au niveau le plus élevé de la direction de la banque et qui est indépendant de toute fonction opérationnelle ou d'exécution.

L'audit interne a un champ d'application très large qui va du contrôle financier et du contrôle du respect des règles à l'évaluation des résultats obtenus (audit de performance). L'évaluation de la fiabilité des systèmes de contrôle interne est un aspect majeur de la fonction d'audit, un autre aspect important de cette dernière étant le contrôle des systèmes informatiques qui gèrent une part de plus en plus importante des opérations de la banque.

L'importance du rôle de l'audit interne dans l'exercice de leurs responsabilités de gestion est reconnue par les dirigeants des banques. Il existe, dans l'une des banques centrales étudiées, un comité d'audit qui opère au niveau du conseil d'administration et qui participe à l'examen du programme de contrôle interne, à la coordination avec l'organe de contrôle externe et à la dotation en personnel et en ressources du contrôle interne.

Les organes de contrôle externe indépendants doivent, dans toute la mesure du possible, utiliser les résultats du contrôle interne. L'examen des programmes et des rapports de contrôle et parfois la coordination avec les programmes de contrôle interne représentent un aspect important de la fonction des organes de contrôle externe.

Les vérificateurs internes ou externes doivent appliquer, dans l'exercice de leurs fonctions, les normes professionnelles, notamment les codes de déontologie. Les éléments essentiels en sont l'évaluation des risques, les plans de contrôle, les programmes de contrôle et les obligations de déclaration.

Les évolutions qui vont affecter l'Union européenne et la Banque centrale européenne vont se traduire par un renforcement de l'indépendance des banques centrales vis-à-vis des gouvernements nationaux et de l'importance accordée à la politique macro-économique. Elles vont exiger un réexamen de la relation entre la banque centrale et le parlement et le gouvernement ainsi que du champ du contrôle externe indépendant et des solutions à lui appliquer.

LISTE D'ABRÉVIATIONS

TVAO	Techniques de vérification assistée par ordinateur
BC	Banque centrale
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
COSO	Committe of Sponsoring Organisations (Comité des organisations promotrices)
BCE	Banque centrale européenne
TED	Traitement électronique des données
IME	Institut monétaire européen
SME	Système monétaire européen
ERM	Exchange Rate Mecanism (Mécanisme de change du SME)
SEBC	Système européen de Banques Centrales
IAD	Internal Audit Department (Département d'audit interne)
IASC	Comité international des normes comptables
CINV	Comité international de normalisation de la vérification (Canada)
IFAC	International Federation of Accountants (Fédération internationale des comptables)
IIA	Institute of Internal Auditors (Institut des vérificateurs internes)
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISA	Normes internationales d'audit
ONG	Organisations non gouvernementales
SIAS	Déclarations concernant les normes d'audit interne

1. INTRODUCTION

Le présent rapport décrit les pratiques de quatre Pays Membres de l'Union européenne (Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Suède) en matière de contrôle de la banque centrale.

La première partie de l'étude est consacrée à une présentation des principales caractéristiques des banques centrales des pays étudiés ainsi qu'à une description des principaux acteurs qui sont impliqués dans la surveillance de la banque centrale.

Certains des principaux concepts de l'audit et du contrôle ainsi qu'un aperçu des organisations qui participent à l'élaboration des normes d'audit et de contrôle seront ensuite présentés aux lecteurs. L'étude se poursuivra par un examen des pratiques de contrôle observées dans les quatre pays concernés regroupées sous deux sections, l'une consacrée au contrôle externe et l'autre au contrôle interne.

Des chapitres séparés sont consacrés à la description de la situation particulière de chacun des pays étudiés.

Un aperçu comparatif des lois sur les banques centrales des quatre pays (limité aux aspects pertinents du point de vue de la présente étude) figure en Annexe 1. Annexe 2 constitue un aperçu des résultats de l'étude.

Enfin, le lecteur trouvera dans l'Annexe 3 quelques exemples de questionnaires utilisés pour le contrôle qui ont été communiqués par le *Comptroller and Auditor General* d'Irlande en réponse à une demande formulée par le Groupe de Référence lors de la préparation de la présente étude.

2. QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DES BANQUES CENTRALES ÉTUDIÉES

Fonctions exercées

1. Les banques centrales sont chargées de détenir et gérer les réserves de change du pays (par exemple l'or monétaire) et de réguler le volume de la monnaie en circulation et du crédit distribué à l'économie. Elles ont le monopole de l'émission des billets de banque (mais pas toujours de celle des pièces de monnaie). Les banques centrales sont responsables de la politique monétaire qui vise à maintenir la stabilité de la monnaie nationale. Elles représentent l'intérêt national dans les relations avec le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale et les autres institutions financières internationales.

2. Deux des quatre banques centrales faisant l'objet de cette étude sont chargées de la surveillance du système bancaire. Bien que cet aspect ne soit pas abordé ici, il est intéressant de noter que les principes qui s'appliquent en matière de surveillance et de contrôle des banques sont très similaires aux principes relatifs au contrôle interne des banques centrales. A cet égard, nous attirerons l'attention du lecteur sur une publication récente du Comité de Bâle sur la surveillance bancaire² qui propose un cadre pour l'évaluation des systèmes de contrôle interne.

Responsabilités partagées

3. Les banques centrales jouent un rôle important et spécifique dans l'économie d'un pays, celui d'assurer la stabilité monétaire. Cette responsabilité qui est partagée avec le gouvernement et le parlement est souvent combinée avec un rôle de contrôle des banques qui est parfois exercé par un organe distinct.

4. Les fonctions de contrôle bancaire ne seront pas examinées ici. On se bornera à indiquer que la combinaison des responsabilités en matière de politique monétaire et de contrôle des banques est parfois critiquée parce qu'elle est considérée comme une source de conflit possible. Si la banque centrale privilégie la protection du système bancaire, elle hésitera par exemple à relever les taux d'intérêt et à lutter contre l'inflation lorsque ces mesures auraient un effet négatif sur les banques. Des faillites bancaires pourraient conduire les électeurs, les hommes politiques et les commissions de surveillance à considérer que la banque centrale n'a pas rempli correctement sa mission de contrôle. Pour éviter cette atteinte à leur réputation, les banques centrales pourraient s'abstenir de mener une politique monétaire conforme aux objectifs de lutte contre l'inflation mais défavorable au secteur bancaire. En revanche, la séparation de la politique monétaire et de la fonction de surveillance bancaire pourrait conduire la banque centrale à négliger l'incidence de la politique monétaire sur la santé du système bancaire, ce qui aurait, à travers ce dernier, un impact sur l'économie dans son ensemble.

2. Pour une description de cet organisme, voir le chapitre 4.

5. Les quatre pays qui ont contribué à la présente étude représentent des “modèles” différents :

Pays	Organe responsable de la politique monétaire	Organe responsable du contrôle des banques
Allemagne	<i>Deutsche Bundesbank</i>	Office fédéral de contrôle bancaire
Irlande	Banque centrale d'Irlande	Banque centrale d'Irlande
Pays-Bas	<i>De Nederlandsche Bank</i>	<i>De Nederlandsche Bank</i>
Suède	<i>Sveriges Riksbank</i>	Autorité suédoise de surveillance financière

6. Sans entrer dans un débat sur le sens de la réforme des systèmes de banques centrales, on sait que le traité de Maastricht est l'un des facteurs qui est à l'origine de l'examen de la nécessité de la réforme et qu'il apportera aux décideurs des pays d'Europe centrale et orientale une contribution pour la restructuration et la réforme des banques centrales (voir ci-après le chapitre 7, *Quelques perspectives futures*).

Indépendance et contrôle

7. Les institutions qui sont connues aujourd'hui comme des banques centrales étaient lors de leur apparition ou de leur création des banques commerciales ou des banques publiques. Elles sont devenues des banques centrales lorsqu'elles ont reçu notamment le monopole de l'émission des billets et la fonction de prêteur en dernier ressort. Elles ont, donc, renoncé à l'exercice d'activités commerciales à une échelle importante qui suscitait un conflit d'intérêts. La dépendance vis-à-vis du gouvernement (par exemple sur le plan budgétaire, des obligations de consultation et en ce qui concerne la nomination et la révocation des dirigeants) a été également considérée comme un obstacle à la réalisation de meilleures performances. Le degré optimal de dépendance est toutefois difficile à déterminer et il change de manière spectaculaire en temps de crise. En général, l'indépendance contribue à établir la réputation, objectif qui exige du temps mais qui est essentiel en matière bancaire et du point de vue du fonctionnement des marchés des capitaux.

Cadre juridique : loi sur la banque centrale

8. Une loi sur la banque centrale qui précise les responsabilités de cette dernière est en vigueur dans les quatre pays sous revue. Elle contient également des dispositions sur les dirigeants de la banque et leurs conditions de nomination et de révocation. En Allemagne, Irlande et Suède, elle comporte des dispositions spécifiques concernant le contrôle de la banque centrale. Un résumé comparatif des principales dispositions de la loi sur la banque centrale qui nous intéressent du point de vue de cette étude figure en Annexe 1.

9. L'existence de ces dispositions législatives se justifie en partie par l'importance fondamentale que présente le rôle de la banque centrale et sa place au sein du système bancaire dans son ensemble. Les règles juridiques qui gouvernent la prise de décisions supposent la préservation de sa réputation professionnelle dans un climat général de stabilité et de confiance. Il incombe donc au gouvernement de la banque d'établir un cadre de gestion adéquat permettant de disposer d'informations fiables devant servir à rendre compte de l'exercice de ses responsabilités. L'existence d'une capacité de contrôle externe et interne fait partie intégrante de ce cadre de gestion dans les quatre pays étudiés.

Caractéristiques communes

10. Le partage de l'exercice du contrôle sur la banque centrale entre le parlement et le gouvernement et le degré d'indépendance de la banque diffèrent d'un pays à l'autre. Il est néanmoins possible de détecter un certain nombre de caractéristiques communes.

11. Comme on l'a mentionné ci-dessus, il existe dans tous les pays une loi qui définit le rôle et les responsabilités de la banque centrale et qui régit la nomination, la révocation et la durée du mandat du gouverneur et la représentation du gouvernement dans les instances de surveillance et de direction de la banque.

12. Il existe dans tous les pays une institution supérieure de contrôle (ISC). Dans certains pays (comme la Suède) la banque centrale est également soumise au contrôle d'un organe parlementaire. Le mandat de ces ISC diffère mais il assure une surveillance de la banque centrale pour le compte du gouvernement (et dans une certaine mesure du parlement). Selon le mandat confié à l'ISC, cette surveillance peut aller de la vérification de la régularité des comptes à l'audit de l'ensemble des opérations de la banque, y compris de ses performances. En toute hypothèse, les décisions de politique monétaire ne sont soumises à un contrôle dans aucun des quatre pays examinés.

13. Par ailleurs, le contrôle externe exercé par des vérificateurs indépendants (certifiés) peut faire partie du cadre de surveillance sur lequel s'appuient la banque centrale dans son rôle de contrôle des banques ainsi que le gouvernement et le parlement.

Quelques différences pertinentes

14. Les pays étudiés ont chacun leur propre système de contrôle. Un grand nombre des différences observées sont le fruit d'une longue évolution historique. La diversité des pratiques de contrôle des pays en cause s'explique essentiellement par des différences concernant le rôle et la position de la banque centrale. Non seulement il existe des différences entre les quatre pays en ce qui concerne la manière dont l'indépendance est formulée mais ces différences elles-mêmes se reflètent dans des pratiques particulières en matière de planification, de compte rendu et de gestion.

3. LES ACTEURS ESSENTIELS EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE DE LA BANQUE CENTRALE

Le Gouvernement

15. Le gouvernement représenté dans la plupart des cas par le ministre des finances est responsable, avec la banque centrale, de l'élaboration de la politique monétaire. De ce point de vue, les banques centrales sont donc proches du gouvernement. L'indépendance de la banque centrale est plus ou moins forte, allant de l'indépendance totale prévue par la loi à un système de consultation préalable entre le gouvernement et la banque centrale avant l'adoption de décisions de politique monétaire importantes.

16. D'autres aspects de la performance de la banque centrale intéressent souvent aussi le gouvernement : la banque exerce en faveur de l'État un certain nombre de fonctions administratives : par exemple, en Irlande, elle tient le compte du Trésor et le registre des titres émis sur le marché intérieur par l'État, l'Agence de financement du logement et la Banque Européenne d'Investissement. Dans certains cas, l'État est directement ou indirectement propriétaire de la banque et il a donc un intérêt légitime à l'égard des résultats de cette dernière.

17. Les banques centrales versent des dividendes au trésor public.

Le Parlement

18. L'autorité du parlement sur la banque centrale est variable selon les pays examinés. Le parlement est par exemple responsable de la nomination des membres du conseil de la banque centrale. Les règles concernant la désignation du conseil d'administration et de la direction de la banque et la gestion de ses opérations sont fixées par la loi sur la banque centrale et par d'autres textes législatifs. Dans le cas de la Suède, il existe une disposition prévoyant un collège de "Vérificateurs parlementaires".

19. Lorsque la banque centrale est placée sous l'autorité du parlement, le conseil d'administration reçoit quitus de la gestion de la banque par une décision du parlement. L'opinion des organes de contrôle externe est, comme on le verra, un élément essentiel à cet égard.

Institution supérieure de contrôle

20. La principale fonction d'une institution supérieure de contrôle est d'évaluer la gestion des administrations publiques et de donner une opinion sur cette gestion. En Allemagne, le *Bundesrechnungshof* est un organe fédéral indépendant qui rend compte directement au Parlement et au Gouvernement. En Irlande, le *Comptroller and Auditor General* est indépendant et rend compte au Parlement. Aux Pays-Bas, l'Institution supérieure de contrôle est un organe supérieur de l'État bénéficiant de l'indépendance qui rend compte au Parlement et au Gouvernement. En Suède, l'Organe national de contrôle rend compte au Gouvernement et les Vérificateurs parlementaires au Parlement.

21. Les institutions supérieures de contrôle ont toutes un mandat différent en ce qui concerne le contrôle de la banque centrale dans les quatre pays étudiés. Aux Pays-Bas, l'ISC n'exerce aucun contrôle sur la Banque : le contrôle externe, qui est essentiellement de caractère financier, est assuré par une société privée. En Suède, le contrôle externe de la Banque centrale est assuré par l'Organe parlementaire de contrôle qui concentre son attention sur la régularité des opérations et l'évaluation de la performance. En Suède, l'ISC n'est pas compétente pour contrôler la Banque centrale. En Allemagne et en Irlande, l'ISC est clairement chargée, en vertu de son mandat, du contrôle de la Banque centrale. Le *Comptroller and Auditor General* irlandais est chargé de la certification de l'ensemble des comptes et états financiers de la Banque centrale. En Allemagne, le *Bundesrechnungshof* contrôle la Banque centrale du point de vue de la régularité et de la bonne gestion des biens de l'État.

Commissaires aux comptes privés

22. Dans la quasi totalité des pays, des commissaires aux comptes privés sont engagés par les organes de contrôle supérieurs ou les vérificateurs parlementaires pour donner un avis sur les comptes annuels et—de manière implicite ou explicite—pour évaluer la qualité du contrôle interne, y compris de l'audit interne de la banque centrale. Les institutions supérieures ou les organes parlementaires de contrôle utilisent dans toute la mesure du possible les travaux des vérificateurs privés afin d'exercer avec efficacité et efficience la mission qui leur est confiée.

Le contrôle interne à la banque centrale

23. Le contrôle interne bien qu'exercé par du personnel de la banque centrale est indépendant des services opérationnels et d'exécution de la banque. Il rend compte aux dirigeants de la banque et son activité couvre l'ensemble des types de contrôle.

4. LES PRATIQUES DE CONTRÔLE : QUELQUES ÉLÉMENTS ESSENTIELS

24. Un certain nombre de termes souvent utilisés dans la présente étude sont présentés ici au lecteur dans la mesure où le “jargon” de l’audit et du contrôle est différent selon les pays et les langues.

Définitions

Structures de gestion

25. Il existe des différences importantes entre les pays en ce qui concerne le cadre législatif qui régit les structures destinées à gérer et/ou surveiller le fonctionnement de la banque centrale. Un résumé comparatif des dispositions des lois relatives aux banques centrales qui indique les principales différences entre ces dispositions est présenté dans l’Annexe 1. On distinguera, pour les besoins de la présente étude, la direction générale qui exerce la fonction supérieure de gestion et le conseil de surveillance dont le rôle est de surveiller et de contrôler l’organe de direction et qui n’a généralement pas de pouvoir propre de gestion.

L’environnement du contrôle

26. Ce terme se réfère aux attitudes et aux actions du conseil de surveillance et de la direction générale vis-à-vis de l’importance du contrôle à l’intérieur de la banque. L’environnement du contrôle fournit la discipline et la structure qui permettent de réaliser les objectifs du système des contrôles internes. Certains éléments de cet environnement sont les suivants :

- l’intégrité et les valeurs morales ;
- la philosophie de la gestion et le style de l’exploitation ;
- la structure organisationnelle ;
- l’attribution des compétences et des responsabilités ;
- les politiques et pratiques en matière de gestion des ressources humaines (voir ci-après Institut des normes de contrôle interne).

Contrôle interne

27. Le contrôle interne peuvent être considérés comme le système de procédures comprenant notamment l’ensemble des contrôles financiers et autres que mettent en oeuvre le conseil de surveillance, la direction générale et les autres membres du personnel pour garantir que les obligations ci-après sont remplies :

- réalisation des objectifs et buts fixés ;

- utilisation économique et efficiente des ressources ;
- contrôle adéquat des divers risques encourus et de la sauvegarde des actifs ;
- fiabilité et intégrité des informations financières et de gestion ;
- respect de la législation et de la réglementation et application des politiques, plans, règles et procédures internes. (Voir le rapport de l'Institut monétaire européen sur les systèmes de contrôle interne des institutions de crédit.)

28. Les unités ou groupes d'examen et de contrôle interne peuvent faire partie intégrante du système de contrôle d'une banque centrale. Le mandat d'unités telles que le département de contrôle des risques, le département comptable, du contrôle et de l'organisation ou les sections de contrôle interne diffère mais comporte généralement un large éventail de tâches de suivi et d'information, d'évaluation des performances, de résolution des problèmes et d'études organisationnelles des méthodes de travail et des procédures.

Audit interne

29. L'audit interne constitue un élément particulier du système de contrôle interne. Un audit interne est une évaluation indépendante qui fournit des informations objectives sur la gestion et la productivité des activités et des opérations des entreprises, des systèmes et des contrôles intégrés, sur l'utilisation et la protection économiques et efficaces des ressources, l'intégrité de l'information et de sa communication et le respect de la réglementation et des politiques et des procédures opérationnelles (voir ci-après, normes de l'Institut des vérificateurs internes). L'audit interne est exécuté par une unité qui fait partie de la banque centrale mais qui ne participe à aucune activité opérationnelle ou de gestion et applique les normes professionnelles. Le responsable du contrôle interne est directement rattaché à la direction générale.

Audit externe

30. L'audit externe répond généralement à une obligation statutaire ou légale. Comme l'audit interne c'est une évaluation indépendante et pour l'essentiel a posteriori mais à la différence du premier, il est exécuté par une organisation ou une personne qui n'appartient pas à la banque centrale visée et en vertu de certains principes et normes fixés par la loi ou par la profession. L'organe de contrôle externe ne faisant pas partie de la banque centrale, il n'existe donc pas de lien hiérarchique entre le responsable de l'audit externe et la direction générale de la banque. Dans les quatre pays étudiés, aucune institution de contrôle externe (c'est-à-dire l'ISC) n'a le pouvoir de faire exécuter ses recommandations. Dans certains pays qui font appel au système judiciaire, il existe des méthodes permettant de faire exécuter les recommandations.

Types de contrôle

31. Les audits financiers couvrent l'examen des comptes financiers et l'établissement de rapports sur ces comptes ainsi que l'examen des systèmes comptables servant à établir ces comptes.

32. Les contrôles de conformité ou de régularité consistent à examiner le respect de la législation et de la réglementation, la probité et le caractère adéquat de l'administration, des systèmes financiers et des systèmes de contrôle de gestion.

33. Les audits de performance ou de productivité sont destinés à évaluer les performances de gestion et opérationnelles (économie, efficacité et efficacité) des programmes et des organisations publics dans l'utilisation des ressources financières et autres pour la réalisation de leurs objectifs.

Certification

34. Le contrôle (indépendant) des comptes annuels débouche sur une opinion sur la sincérité et la vérité des informations financières souvent qualifiée de certification des comptes. Cette certification est d'une extrême importance pour la direction générale pour obtenir le quitus du conseil de surveillance ou du parlement.

Normes comptables et de contrôle

35. Les professions du contrôle qui appartiennent à une longue tradition se sont largement auto-réglementées et ont élaboré, de leur propre initiative, des normes professionnelles. Les initiatives de certaines organisations professionnelles nationales sont à l'origine de ces normes. La coopération internationale au sein d'organisations comme l'IFAC et son IAPC, l'IIA et son IASB, l'IASC et l'INTOSAI (pour une présentation détaillée voir le paragraphe suivant) a abouti à l'élaboration de normes internationales dans les domaines de la comptabilité, de l'audit et des pratiques professionnelles. Leur travail est de plus en plus reconnu et les normes sont souvent acceptées comme des "bonnes pratiques", c'est-à-dire comme les normes à appliquer, dans tous les secteurs de la société.

36. On trouvera ci-après une brève description des principales organisations internationales opérant dans le domaine du contrôle et des normes comptables :

IFAC — La *Fédération Internationale des Comptables* est l'organisation mondiale de la profession comptable. Sa mission est d'assurer un développement et un renforcement de la profession afin de lui permettre de fournir en permanence des services de qualité élevée dans l'intérêt public.

IAPC — Le *Comité International des Pratiques Comptables* est un comité de l'IFAC qui a été créé en 1977 et qui a publié les premières lignes directrices internationales en matière d'audit qui sont devenues par la suite les normes internationales du contrôle.

IASC — Le *Comité International des Normes Comptables* a été créé en 1973 afin d'assurer une plus grande conformité au niveau mondial des normes de contrôle et de déclaration des comptes. Il a publié plus de 30 normes depuis sa création.

IIA — L'*Institut des vérificateurs internes* a été créé en 1941 par un petit groupe de professionnels du contrôle interne qui souhaitaient créer une organisation professionnelle qui représenterait leur profession, organiserait des activités de formation et élaborerait des normes concernant les pratiques de contrôle interne. Plus de 50 ans après sa création, l'Institut est une organisation internationale qui répond aux besoins d'un corps de vérificateurs à l'échelle mondiale. Sur le plan international, l'Institut est membre des Nations Unies auxquelles il participe en tant qu'organisation non gouvernementale, du Consortium International sur la gestion financière publique, de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle (INTOSAI) et de la Fédération Internationale des Comptables (IFAC).

IASB — Le *Conseil pour les Normes de Contrôle Interne* est le comité technique de l’IIA qui est chargé de la promulgation et du suivi des normes relatives aux pratiques professionnelles de contrôle interne (les normes) et les autres normes formulées au niveau mondial. Les déclarations concernant les normes de contrôle interne sont publiées par le Conseil des Normes de Contrôle Interne de l’Institut des vérificateurs internes.

INTOSAI — L’*Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle* des finances publiques a été créée pour promouvoir l’échange d’idées et d’expériences entre les institutions supérieures de contrôle de la plupart des pays du monde. Plus de 170 pays et organisations de contrôle en sont actuellement membres. L’INTOSAI a aussi une organisation régionale, par exemple l’EUROSAI qui couvre l’Europe.

37. Les institutions supérieures de contrôle (cour des comptes et autres organismes nationaux de contrôle) sont les organes de contrôle du secteur public du niveau le plus élevé qui se situent généralement au niveau du parlement. L’INTOSAI élabore et publie des lignes directrices qui couvrent différents aspects des pratiques de contrôle du secteur public. Ce travail est effectué au sein de comités auxquels participent les représentants de plusieurs pays.

38. Le *Comité de la comptabilité et du contrôle* est un comité permanent de l’INTOSAI qui a élaboré des “lignes directrices pour les normes de contrôle interne” et des “déclarations en matière comptable”.

39. Le *Comité sur le contrôle de la dette publique* de l’INTOSAI effectue la synthèse des pratiques de contrôle concernant la gestion de la dette publique.

40. Le *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire* est un comité regroupant des autorités de contrôle des banques qui a été constitué en 1975 par les gouverneurs des banques centrales des pays du Groupe des Dix. Il se réunit habituellement au siège de la Banque des règlements internationaux à Bâle, où son secrétariat permanent est installé.

5. PRATIQUES DE CONTRÔLE : LE CONTRÔLE EXTERNE

Quatre modèles nationaux

41. L'existence d'une *fonction de contrôle externe* de la banque centrale est généralement exigée par les textes législatifs et réglementaires qui régissent la banque et explicitée de manière plus détaillée dans certaines dispositions législatives relatives au contrôle.

42. Les pratiques de contrôle externe exposées dans la présente étude représentent quatre modèles différents et particuliers dans lesquels un rôle différent est dévolu aux vérificateurs publics et privés. Le tableau suivant résume ces caractéristiques :

	Contrôle externe	
Pays	Recours à des contrôles publics	Recours à des contrôles privés
Allemagne	<i>Bundesrechnungshof</i> (Cour des comptes fédérale)	Vérificateurs externes désignés par le Conseil de la Banque
Irlande	<i>Comptroller and Auditor General</i>	Non
Pays-Bas	Non	Désignés par le Conseil
Suède	Vérificateurs parlementaires	Opérant pour le compte des Vérificateurs parlementaires

Types de contrôles

43. Les types de contrôle externe diffèrent selon les pays :

- Vérification des comptes financiers (principalement destinée à la certification des comptes de la Banque) ;
- Contrôles de conformité ou de régularité (évaluation du respect de la législation et de la réglementation) ;
- Audits de performance ou de productivité destinés à examiner si les objectifs de la banque ont été atteints et s'ils l'ont été de manière efficiente ;
- Audits informatiques visant à évaluer la qualité des systèmes informatiques ;
- Audits de l'exécution de projets, par exemple de projets informatiques ou immobiliers visant à évaluer si la direction a reçu les informations adéquates (par exemple sur la planification et l'état d'avancement) qui sont nécessaires pour la conduite du projet compte tenu des risques impliqués (par l'investissement) ;

- Enquêtes et contrôles spéciaux (par exemple sur la fraude).

Type de contrôle externe	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Financier	x	x	x	x
Régularité	x	x	x	x
Performance	x	x		x
Informatique	x	x	x	x
Projets	x			
Spécial				

Les relations en matière de communication des rapports

44. La communication des résultats du contrôle externe conduit les vérificateurs à informer l'échelon supérieur de la banque des résultats de l'enquête sur la gestion et l'administration. En Suède, les vérificateurs effectuent, dans le cadre de la procédure de décharge, une déclaration au Parlement dans laquelle ils indiquent s'il y a lieu, de leur point de vue, de donner quitus au Conseil d'administration de la Banque.

45. Dans la plupart des pays, l'organe public de contrôle externe rend compte au parlement et les vérificateurs privés rendent compte au gouvernement (par exemple au ministère des finances) et/ou à l'organe public de contrôle externe (l'institution supérieure de contrôle). Les relations spécifiques concernant la communication des rapports dans chaque pays participant sont décrites dans les chapitres par pays respectifs et sont également résumées dans le tableau de l'Annexe 2.

6. LES PRATIQUES DE CONTRÔLE : LE CONTRÔLE INTERNE

46. Le présent chapitre décrit les pratiques de contrôle interne de la banque centrale dans les quatre pays étudiés et récapitule les aspects les plus courants et les plus pertinents du contrôle qui sont présentés de manière plus détaillée dans les chapitres par pays.

Responsabilité en matière de contrôle interne

47. Le conseil d'administration ou le conseil de la banque centrale exerce un large éventail de responsabilités de caractère politique ou opérationnel prévues dans la législation et la réglementation concernant la banque centrale. Du point de vue du gouvernement d'entreprise, le conseil doit s'assurer de l'existence d'une direction et d'un contrôle adéquats en conformité avec les dispositions statutaires concernant les fonctions de la banque. Il est responsable en dernier lieu du système de contrôles internes qui contribue à la bonne gestion de la banque.

48. Le rôle et la responsabilité de la *direction générale* au regard de la bonne gestion et de la bonne administration de la banque sont clairement précisés dans les diverses lois sur les banques centrales. Ils consistent à assurer une exactitude raisonnable des comptes et une gestion efficiente et efficace des ressources ainsi que la sauvegarde des actifs et des autres ressources placées sous le contrôle de la banque.

49. La coordination de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques, des pratiques et des contrôles de gestion constitue aussi une tâche majeure de la direction générale qui correspond à sa responsabilité statutaire. Afin d'exercer ses responsabilités, la direction générale a mis en place une vaste panoplie d'instruments de comptabilité et de contrôle de gestion visant à rendre compte de la performance de la banque centrale. Les contrôles externes et internes représentent en particulier des fonctions essentielles d'examen en raison de leur indépendance intrinsèque.

50. Le conseil est également responsable des questions budgétaires et de la présentation correcte des comptes nécessaires au contrôle. Il doit établir un rapport annuel et des états financiers certifiés par des commissaires aux comptes indépendants, à savoir soit une firme extérieure soit l'institution supérieure de contrôle.

51. Pour gérer et administrer la banque et encourager le respect de la loi et pour faire face à des besoins de contrôle spécifiques, certaines banques centrales utilisent un certain nombre de sous-comités, à savoir un comité des investissements, un comité de la rémunération et du budget et un comité d'audit. Ces comités qui représentent un élément important de la structure du gouvernement de la banque font partie de l'organisation de la banque, de ses échelons hiérarchiques et contribuent à rendre compte de leur activité. L'examen des stratégies, des plans et des performances et des budgets et les relations avec les organes de contrôle externe et interne constituent un aspect important de leur mission.

52. Le conseil et la direction générale de la banque centrale sont responsables de leurs actions et doivent en rendre compte conformément aux dispositions des textes législatifs et réglementaires qui régissent les activités de la banque. Il est donc essentiel de se conformer à ces dispositions.

53. Bien que l'existence d'une fonction de contrôle interne ne soit, généralement, pas exigée par la loi (sauf en ce qui concerne la Banque centrale suédoise), il existe des raisons évidentes, pour la direction générale, d'établir et de maintenir un groupe de contrôle interne, notamment le souci de mettre en oeuvre l'ensemble des systèmes de contrôle interne afin d'inciter davantage les cadres et le personnel à agir conformément aux objectifs et politiques de la banque. Par ailleurs, la présence d'une fonction de contrôle interne permet à l'organe de contrôle externe, en s'appuyant sur ses travaux, de réduire le volume de travail de vérification nécessaire pour délivrer les avis et certifications requis par la loi.

Contrôle interne et audit interne

54. Nous avons défini le contrôle interne comme un processus visant à aider la banque à réaliser ses objectifs. L'audit interne constitue un élément particulier du système de contrôle interne de la banque centrale.

55. L'évaluation indépendante assurée par le contrôle interne fournit des informations objectives sur la gestion et la productivité des activités et des opérations, les systèmes et les contrôles intégrés, l'utilisation économique et efficiente et la protection des ressources, l'intégrité de l'information et de sa communication et le respect des statuts et des politiques et des procédures organisationnelles (voir les normes de l'institut des vérificateurs internes). Dans les quatre pays étudiés, les conditions du succès de l'effort de contrôle sont reconnues comme étant les suivantes :

- acceptation d'un mandat précis du conseil (d'administration) et de la direction de la banque et adhésion à ce mandat ;
- le statut organisationnel et les pouvoirs conférés aux vérificateurs doivent être suffisants pour remplir le mandat qui leur est confié ;
- existence d'un personnel professionnel et compétent capable de gérer et de réaliser les contrôles d'une manière indépendante et crédible ;
- l'exécution du programme de contrôle qui doit être flexible et réagir à l'évolution des besoins de la direction doit se faire en conformité avec les normes de la profession ;
- les résultats du contrôle doivent être utilisés pour améliorer les opérations de la banque.

56. En termes de *statut organisationnel*, le responsable du contrôle interne doit dépendre directement de l'échelon supérieur de la hiérarchie de la banque et/ou du conseil ce qui lui permettra de bénéficier du respect et de la coopération de l'encadrement supérieur et d'exercer ses responsabilités de manière indépendante et objective.

57. Les vérificateurs doivent avoir le *pouvoir* d'évaluer l'ensemble des informations, registres, documents, rapports, installations, locaux et matériels nécessaires à leurs investigations. Ils sont également autorisés à interroger le personnel et d'autres personnes pour obtenir des informations et des explications.

58. L'*indépendance* du point de vue opérationnel est également importante : les vérificateurs ne doivent pas être impliqués dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, des processus, des systèmes et des procédures qu'ils peuvent être amenés à contrôler. Ceci n'interdit pas, toutefois, le contrôle préalable des nouveaux systèmes informatiques en cours d'élaboration ou des grands projets de construction.

59. Le contrôle interne et le contrôle externe sont soumis à des *normes* dans les quatre pays sous revue. Bien qu'il existe des différences selon les pays, on peut distinguer les normes générales, les normes concernant le travail sur le terrain et les normes concernant l'établissement des rapports. Les normes générales ont trait à la compétence, à l'indépendance et au professionnalisme. Les normes de terrain couvrent la planification, les contrôles internes et les données utilisées tandis que les normes d'établissement des rapports concernent la divulgation des opinions des vérificateurs et la forme et le contenu des rapports de vérification.

60. En ce qui concerne l'*utilité* des résultats des contrôles, les normes et les pratiques des quatre pays traitent de l'analyse des risques et précisent qu'il convient de formuler des recommandations constructives, productives et pratiques qui aident les dirigeants à remplir leurs responsabilités et à protéger leurs intérêts en identifiant les possibilités d'amélioration. Les conseils présentant une valeur ajoutée sur la conception et le fonctionnement des systèmes de contrôle essentiels et l'élimination des contrôles et des pratiques inutiles sont également considérés comme importants.

Types de contrôle interne

61. Dans les quatre pays sous revue, l'organe de contrôle interne de la banque centrale a le pouvoir de contrôler l'ensemble des activités de la banque. Le contrôle couvre notamment :

- l'ensemble des parties de l'organisation (par exemple les départements opérationnels des services centraux, les services de soutien, les services des succursales) ;
- toutes les catégories de recettes et de dépenses ;
- l'ensemble des activités (systèmes et procédures d'achat, fabrication, émission, distribution et destruction des billets de banque, opérations de paiement, opérations de prêt, opérations de change, négociation de titres, établissement des comptes annuels, activités de construction, et grands projets d'investissement, élaboration et exploitation de systèmes informatiques).

62. On trouve plusieurs stratégies de contrôle qui sont utilisées de diverses manières. Certaines combinent des contrôles inopinés et des contrôles annoncés à l'avance. Les contrôles inopinés sont généralement effectués pour des opérations considérées comme présentant un risque élevé et qui sont importantes en termes de liquidité. Il s'agit notamment des domaines d'activité très sensibles tels que le maniement de fonds, les opérations de paiement, la conservation d'espèces et d'or, la fabrication et la destruction de billets et les opérations de change et de négoce.

63. L'audit des systèmes et des grands projets de construction et d'acquisition au stade de la conception et avant la mise en oeuvre ou l'achèvement constitue une autre stratégie. Cette stratégie est payante parce qu'elle permet de corriger plus efficacement et plus rapidement les faiblesses de la conception du contrôle avant leur mise en oeuvre et avant que d'importantes dépenses aient été engagées et qu'une conception défectueuse ait été adoptée. Un audit de la gestion du projet (y compris de la planification) des coûts encourus, des rapports sur la conception du système de contrôle, des pistes de gestion et de contrôle effectué dès le démarrage du projet permet de recommander des économies de coûts.

64. Une autre stratégie de contrôle consiste à s'appuyer sur l'existence et la qualité des travaux des grands départements de contrôle, des études d'organisation et des vérifications opérées au niveau des transactions. Cette méthode permettrait de réduire de manière significative le volume des tâches du contrôle interne. Le recours à un concept analogue consistant à se fier à la qualité et à l'efficacité de la

fonction de contrôle interne permet aux organes de contrôle externe de limiter l'étendue de leur travail de vérification, en particulier au niveau des systèmes.

Les relations en matière de communication de l'information

65. Pour la communication de l'information, les responsables du contrôle interne sont en relation avec le conseil de la banque, le comité d'audit, la direction générale et les principaux départements de contrôle de la banque. Un système de relation adéquat est nécessaire pour coordonner l'effort de contrôle et pour minimiser les chevauchements inutiles et éviter les doubles emplois entre les différents groupes de contrôle.

66. Pour pouvoir s'en remettre aux travaux effectués par les autres, un échange d'informations adéquat sur les programmes de contrôle, les méthodes utilisées et les résultats est nécessaire. Il en est particulièrement ainsi de la relation entre les responsables du contrôle interne et du contrôle externe en raison de la responsabilité de ces derniers en matière de vérification des comptes et du contrôle interne correspondant. C'est pourquoi, dans les quatre pays, les responsables du contrôle externe travaillent en liaison étroite avec les départements de contrôle interne de la banque centrale.

67. Des relations de travail positives et basées sur la confiance mutuelle entre vérificateurs et vérifiés sont considérées également comme de la plus grande importance pour l'accomplissement des tâches de contrôle. Le temps nécessaire à l'exécution du contrôle sera raccourci et un meilleur échange d'idées et d'expériences de gestion contribuera à la réalisation des objectifs du contrôle. Des relations de travail positives inciteront la direction de l'entité vérifiée à prendre des mesures pour corriger les faiblesses rapportées.

68. Les comptes rendus sommaires à la direction générale, au conseil ou à un comité d'audit sont plus faciles, plus productifs et donnent des résultats plus positifs dans un cadre de relations de travail satisfaisantes.

Les moyens de contrôle

69. L'origine du *recrutement du personnel* varie mais les principales sources sont les universités et les écoles techniques, la profession des experts comptables et la banque centrale elle-même.

70. Les *qualifications* requises dépendent de l'étendue et des objectifs des contrôles à exercer. En règle générale, elles incluent une expérience dans le contrôle de gestion et le contrôle général, dans les systèmes informatiques, la banque, les opérations de change et le négoce, l'ingénierie, la comptabilité financière et l'économie. Ces qualifications dépendent des activités à contrôler et de l'utilisation d'équipes de contrôle pluridisciplinaires.

71. La *formation* et le perfectionnement des vérificateurs sont généralement assurés par une combinaison de cours théoriques et d'apprentissage sur le tas complétée par la participation à des séminaires ou à des conférences qui ont pour but de se tenir au courant des techniques de contrôle moderne etc. La plupart des organisations de contrôle s'efforcent d'assurer à chaque vérificateur au moins deux semaines de formation par an. Dans certaines organisations, il existe des stages probatoires préalables au recrutement suivis d'une formation des nouvelles recrues.

72. L'importance des ressources à consacrer au contrôle dépend d'un grand nombre de facteurs tels que : la nature et la complexité des activités de la banque, la structure organisationnelle et l'ampleur de la décentralisation, l'étendue et le type du contrôle exercé, le degré d'informatisation, la qualité des contrôles et des systèmes existants, le volume et le montant des transactions, des recettes, des dépenses et des actifs et les relations de travail entre les organes de contrôle externe et de contrôle interne.

73. A titre purement indicatif, on compte approximativement un contrôleur pour cent employés dans les banques. Ce ratio est toutefois plus élevé dans les petites banques : en effet on considère qu'il faut au minimum trois contrôleurs pour maintenir un contrôle de grande qualité.

Planification du contrôle

74. Le contrôle interne fait généralement l'objet d'une planification annuelle aussi bien que pluri-annuelle. Les plans couvrent certaines unités de contrôle en fonction du niveau élevé, moyen ou faible du risque encouru. Le programme des contrôles est ensuite établi normalement sur la base d'un cycle de un à trois ans en fonction de l'évaluation des risques, du jugement, de l'expérience et des ressources de contrôle disponibles. Le niveau de ressources approuvé influence évidemment la fréquence des opérations individuelles de contrôle. Le programme des contrôles peut ensuite être établi en tenant compte de l'évaluation des risques opérée dans le cadre du processus de planification annuelle et à long terme.

75. Afin d'utiliser de manière optimale des ressources limitées, certains organes de contrôle interne ont jugé utile de classer par ordre de priorité l'ensemble des domaines potentiels de contrôle. Les critères utilisés pour effectuer l'évaluation du risque et pour programmer les différents types de contrôle sont les suivants :

76. *L'importance du risque.* Cet aspect du risque est fonction du jugement porté sur la fiabilité des systèmes et des procédures de contrôle interne. Le montant des recettes et des dépenses, la valeur des actifs créés, le volume et la valeur des transactions sont considérés comme importants sur le plan quantitatif. Par ailleurs, les vérificateurs tentent aussi de prendre en compte la vulnérabilité à la fraude, au vol ou à la mauvaise gestion et la liquidité de la trésorerie et des autres actifs gérés.

77. Sur le plan qualitatif, *la réputation et l'image* sont extrêmement importantes pour la banque centrale en raison de son rôle fondamental dans l'économie et cet aspect doit toujours être pris en compte pour planifier les contrôles. Un manque de prudence dans la mise en oeuvre de la politique monétaire, dans la gestion des réserves de change et dans le contrôle de l'efficacité et de la sécurité du système de règlement interbancaire et dans la fabrication et la mise en circulation des billets de banque pourrait entraîner une perte de crédibilité de la banque centrale aux yeux du public qui aurait des conséquences très graves pour le pays.

78. En raison de sa *nature et de sa complexité*, le fonctionnement de la banque peut être à l'origine d'un risque considérable. Le risque associé aux opérations de change (risque de marché, risque de crédit, risque de liquidité et risque de traitement et de manipulation) en fournit un exemple particulier. La négociation et la détention de titres est également source de risques. La fabrication, l'émission et la destruction des billets de banque sont également des domaines sensibles.

79. Les *autres critères* de sélection des domaines à contrôler incluent les changements majeurs des systèmes ou de l'organisation, la rotation du personnel, l'ampleur de la décentralisation des pouvoirs d'approbation, le degré d'informatisation et l'existence de préoccupations connues de la direction générale ou des organes de contrôle externe.

L'exécution du contrôle

80. La définition provisoire du champ et des objectifs du contrôle résultant de l'évaluation du risque au cours de la procédure de planification est généralement précisée sous forme d'objectifs spécifiques susceptibles d'être atteints et de pistes d'enquête permettant de décider des thèmes prioritaires et des modes d'exécution du travail de contrôle.

81. Une phase de *planification détaillée* qui comporte la collecte, le classement et l'examen des informations concernant les activités de la banque qui sont soumises à vérification précède normalement le choix de chaque élément soumis à contrôle. Une enquête préliminaire est effectuée pour vérifier si certains domaines d'activité nécessitent des améliorations ou suscitent des préoccupations ou des risques significatifs. Si un travail de contrôle supplémentaire est nécessaire, les vérificateurs procéderont à un examen plus détaillé des grands problèmes identifiés et du reste du système de contrôle.

82. Les inspecteurs procéderont ensuite à un *examen des systèmes de contrôle interne* pour vérifier qu'ils fonctionnent comme prévu, ce qui implique l'examen des contrôles essentiels des systèmes du point de vue de l'économie, de l'efficacité et du respect de la réglementation. A partir de l'évaluation de l'existence et de l'adéquation de ces contrôles essentiels, les inspecteurs déterminent le niveau et le type de *vérification* exigés. Cette vérification peut comporter l'analyse d'un échantillon de transactions effectives pour étudier en détail leur mode de traitement. Parfois, les vérificateurs utilisent aussi des ensembles de transactions "hypothétiques" pour effectuer ces vérifications, en se servant d'une "*piste de contrôle*" pertinente et stable. Des programmes de contrôle informatiques et des guides et/ou des listes de contrôle manuels sont utilisés pour l'analyse du système et permettent d'identifier les déficiences ou les faiblesses et les risques qu'il comporte. La cause de la situation observée et les effets qui en résultent font l'objet d'une enquête supplémentaire et d'un enregistrement avec les pièces ayant servi au contrôle afin de justifier les conclusions dégagées. Le travail de contrôle doit être ordonné et *bien documenté*.

83. La phase finale est la *rédaction du rapport* qui consiste à formaliser les observations et les recommandations du contrôle qui figureront dans le projet de rapport définitif. Avant de terminer le rapport, les inspecteurs obtiendront généralement, après une séance d'explication orale avec les personnes vérifiées, des observations ou des réponses écrites au projet de rapport, ce qui permettra de confirmer l'exactitude factuelle des conclusions du contrôle et de replacer les questions soulevées dans une perspective adéquate du point de vue de la gestion.

Les outils du contrôle

84. Tous les personnels de contrôle de la banque ont accès aux programmes et aux listes de contrôle et aux questionnaires du contrôle interne couvrant les diverses activités de la banque centrale. Dans certaines banques, ils ont également accès par leur ordinateur personnel aux systèmes informatiques centraux de la banque. Cet accès est utile notamment dans la phase de planification du contrôle ou pour la collecte de données sur différents sujets ou pour l'analyse des coûts.

85. Les outils informatiques spécifiques utilisés par les vérificateurs sont les logiciels ACL ou IDEA, les logiciels bureautiques courants et divers tableurs disponibles sur le marché. Les logiciels d'audit ACL ou IDEA sont largement utilisés par les organes de contrôle de la banque pour l'extraction des données et à des fins d'échantillonnage et d'analyse, en particulier lorsque le volume des opérations est important. Les tableurs sont également utilisés à des fins d'analyse. Les logiciels bureautiques servent à la conception de graphiques et à la constitution de bases de données pour les contrôles internes.

Suivi des recommandations du contrôle

86. En matière de contrôle, il est de bonne pratique d'assurer un suivi de l'application, par la direction, des mesures destinées à corriger les faiblesses signalées dans les observations et les recommandations du contrôle. Quelle que soit la qualité du rapport de contrôle, les systèmes de contrôle interne continueront d'être menacés si aucune mesure n'est prise. Il incombe aux principaux acteurs du processus de suivi de rendre compte des améliorations apportées à la suite du rapport de contrôle et de les valider.

87. Le point de départ consistera pour les vérificateurs à demander à la direction une lettre de confirmation indiquant les mesures qui ont été prises à la suite d'un rapport de contrôle. Dans la plupart des banques centrales, le suivi minimum consiste dans un examen de cette lettre de confirmation afin de vérifier si tous les risques graves ont été traités et si des informations sont fournies sur les mesures envisagées, la date de leur mise en oeuvre et la désignation du responsable de cette dernière. Cette procédure garantit que la direction accepte de faire les modifications nécessaires et s'y engage. Une lettre demandant confirmation des progrès accomplis peut être adressée par la suite à la direction de l'entité contrôlée. Le contrôle régulier suivant inclura automatiquement un examen de la suite donnée aux observations précédentes. Dans certaines banques, des examens périodiques sur le terrain des progrès accomplis seront effectués régulièrement si les résultats du contrôle font apparaître des problèmes sérieux qui exigent une attention urgente.

88. Les banques rendront compte ensuite dans un rapport annuel au conseil d'administration et, s'il y a lieu, au comité d'audit des mesures prises à la suite des rapports de contrôle et des problèmes non résolus.

Contrôle de qualité

89. Des examens et vérifications internes de la qualité de chaque contrôle lui-même ainsi que de chaque rapport de contrôle et des documents de travail justificatifs sont effectués régulièrement en vue de s'assurer que des tests de contrôle valides ont été opérés et que les pièces rassemblées offrent une base raisonnable pour les conclusions du contrôle. L'examen du rapport de contrôle concerne essentiellement le contenu et la forme du rapport. Le contrôle de qualité varie selon les services de contrôle et dépend entre autres choses de la taille de l'entité vérifiée mais il se conforme toujours aux normes généralement admises.

90. Les conclusions du rapport doivent être en conformité avec les termes de référence du contrôle. Par ailleurs, les observations du contrôle doivent être claires, préciser les causes et les effets et déboucher sur des recommandations pratiques et productives.

Évaluation du travail du département du contrôle

91. Outre l'évaluation du travail des responsables du contrôle interne afin qu'il puisse servir aux organes de contrôle externe (notamment l'ISC), le département du contrôle interne établit généralement sur une base annuelle des rapports sommaires concernant la performance du département du contrôle. Certaines banques établissent également des rapports annuels sur des questions spécifiques concernant les opérations de prêts et les comptes annuels destinés au conseil de la banque, à la direction générale et à l'organe de contrôle externe.

92. Par ailleurs, des dossiers de correspondances et des documents de travail et des rapports de contrôle destinés à l'analyse des tendances en matière de problèmes de contrôle sont disponibles. Les rapports d'activité destinés au conseil ou aux membres du comité d'audit fournissent des informations concernant la performance des plans de contrôle en fonction du budget approuvé et des ressources disponibles. Des informations spécifiques sont également fournies sur le recours qu'ont pu faire les organes de contrôle externe à la fonction de contrôle interne et sur les économies de coûts chiffrables.

Mémoire de la société

93. L'ensemble des inspecteurs de la banque rencontrés reconnaissent la valeur d'un bon système d'information des dirigeants du point de vue de la planification et du suivi du contrôle et de la formation et de la continuité. L'existence d'un tel système est aussi un facteur d'efficacité et d'efficacités pour la préparation des rapports d'activité et des rapports de fin d'année sur la situation du contrôle et la performance globale des systèmes de contrôle interne de la banque.

94. La plupart des inspecteurs de la banque utilisent des fiches chronologiques pour enregistrer et analyser ensuite les données à des fins de planification. Les contrôles et leurs résultats sont enregistrés de manière détaillée dans des fichiers informatiques ou manuels (rapports, correspondances et documents de travail).

7. QUELQUES ÉVOLUTIONS FUTURES

Accession à l'Union européenne — Conséquences pour les banques centrales

95. La législation de la CE comporte certaines obligations claires vis-à-vis de la législation nationale et donc de la fonction des organisations publiques qui ont aussi des répercussions sur le rôle et le fonctionnement de la banque centrale. A titre d'illustration, on prendra l'exemple de la Suède qui est le Membre le plus récent de l'Union parmi les quatre pays étudiés. Notre objectif se limitera à illustrer brièvement le type et la portée de certains des changements liés à l'accession qui ont ou peuvent avoir des conséquences pour le fonctionnement du contrôle externe et interne et les autres mesures de gestion. Il convient de noter que les mesures auxquelles on se réfère seront décidées en première lecture par le Parlement suédois lors de sa séance de printemps. Comme les changements proposés concernent en partie la Constitution, ils n'entreront en vigueur qu'après avoir été confirmés par une seconde décision du Parlement intervenant après une élection générale. Selon le calendrier prévu, cette entrée en vigueur interviendra en janvier 1999.

96. La forme d'intégration européenne en matière de politique économique qui aura les conséquences les plus importantes est celle qui concerne la politique monétaire et de change. L'objectif est de transférer la politique monétaire et de change au niveau européen afin de créer une zone de stabilité monétaire dotée d'une monnaie commune dans laquelle les fluctuations de taux de change et de taux d'intérêt ne perturberont plus le marché intérieur. Les autres décisions de politique économique continueront de relever des États Membres mais les formes de coopération sont renforcées. La dernière étape préparatoire vers l'Union monétaire a été franchie par l'Acte unique européen de 1986 et l'accord de Maastricht qui a été inclus par la suite dans le Traité (de Rome). En vertu de ces dispositions, l'UEM sera mise en place en trois étapes. Au cours de la première qui s'est achevée à la fin de 1993, les États Membres devaient supprimer les réglementations des changes et les autres restrictions de change. La deuxième étape a vu la création de l'Institut Monétaire Européen (IME). Au cours de la troisième étape le Système Européen des Banques Centrales (SEBC) est constitué et la Banque Centrale Européenne (BCE) prend en charge totalement la responsabilité de la politique monétaire (décision de mai 1998). Chaque État Membre doit aussi faire en sorte que sa législation nationale soit compatible avec le Traité et les statuts du SEBC, au plus tard à la date d'établissement de ce dernier. Il faut noter que cette législation s'appliquera à la banque centrale, que l'État Membre participe ou non à l'Union monétaire.

97. Le Conseil Européen a adopté en 1978 une résolution instituant le Système Monétaire Européen (SME) qui a fait l'objet par ailleurs d'un accord entre les banques centrales de l'UE. Cet accord comporte trois parties : un mécanisme de change (MC), un accord entre banques centrales sur le financement à très court terme d'interventions sur le marché des changes, et des règles concernant la création et l'utilisation de la nouvelle monnaie commune, l'ECU.

98. Le traité de l'Union européenne comporte des dispositions particulières concernant la législation bancaire nationale. Cette dernière doit être compatible avec les obligations du droit communautaire. Toutefois, il n'est pas nécessaire que ces obligations soient intégralement reprises dans la législation

nationale puisque le droit communautaire s'applique directement et prévaut sur les lois nationales. Les dispositions nationales contraires au droit communautaire doivent, néanmoins, être amendées. L'article 108 du traité de l'EU prévoit ce qui suit :

99. "Chaque État Membre veille à la compatibilité de sa législation nationale, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, avec le présent traité et les statuts du SEBC, et ce au plus tard à la date de la mise en place du SEBC".

100. En vertu de l'article 109 du traité de l'EU, chaque État Membre doit, au cours de la deuxième étape, entamer, en tant que de besoin, le processus conduisant à l'indépendance de la banque centrale conformément à l'article 108.

101. Le traité et les statuts du SEBC prévoient un certain nombre d'obligations à respecter par la législation sur la banque centrale, notamment l'interdiction pour cette dernière et les membres de ses organes de décision de solliciter ou d'accepter des instructions des institutions ou des organes communautaires, des gouvernements des États Membres ou de tout autre organisme.

102. Prenant en compte ces considérations, le Parlement suédois a entrepris un examen du cadre institutionnel de la politique monétaire et de la politique de change afin de renforcer encore l'indépendance de la Banque centrale suédoise, la *Riksbank*. Deux raisons principales expliquent cette décision : en premier lieu le problème particulier de la crédibilité de la politique monétaire et ses conséquences potentiellement négatives et en second lieu le fait que l'appartenance à l'UE a impliqué certains changements des conditions de la politique monétaire et de la politique du taux de change. Ces changements qui touchent la constitution ainsi que plusieurs autres textes législatifs peuvent être résumés comme suit :

- *La Riksbank devrait être institutionnellement, fonctionnellement et financièrement indépendante et les membres de l'organe chargé de la formulation de la politique monétaire doivent se voir accorder une indépendance personnelle. Ces dispositions se réfèrent à l'article 107 du traité de l'UE.*

103. L'indépendance institutionnelle signifie que nul ne doit avoir le droit de donner des instructions à la banque sur les questions de politique monétaire si ce n'est à travers la formulation générale par la loi de l'objectif de la politique monétaire. L'interdiction pour l'administration de déterminer les conditions dans lesquelles la Banque centrale suédoise doit prendre ses décisions de politique monétaire fera l'objet d'une disposition constitutionnelle. Une disposition analogue interdisant à un membre du Conseil exécutif de la Banque de solliciter ou d'accepter des instructions pour la conduite de la politique monétaire sera incorporée dans la loi sur la Banque en vigueur. L'indépendance fonctionnelle signifie que le rôle de la Banque dans la politique monétaire doit être clairement affirmé et l'objectif de la politique monétaire doit être clairement défini dans la loi. L'indépendance financière signifie que la Banque doit disposer de moyens financiers suffisants pour assumer ses responsabilités sans devoir solliciter des crédits auprès du gouvernement ou du parlement.

104. Des dispositions visant à renforcer l'indépendance personnelle sont proposées : elles prévoient l'interdiction de recevoir des instructions, des règles de retrait d'habilitation et des restrictions affectant le pouvoir de révocation des titulaires d'un pouvoir de décision en matière de politique monétaire. Il convient de noter que le traité de l'Union européenne fixe des limites à la possibilité de révoquer les responsables de la politique monétaire. Cette possibilité n'existe que si l'intéressé ne remplit plus les conditions d'aptitude à l'exercice de ses fonctions du fait par exemple d'une longue maladie ou parce qu'il a commis un délit ou une faute professionnelle grave.

- *Le pouvoir d'émission des billets de banque doit être révisé si la Suède participe à l'Union Monétaire.*

105. En vertu du traité de l'UE, la BCE a le monopole de l'émission des billets dans la Communauté. Elle peut déléguer l'émission des billets aux banques nationales. Seuls les billets émis par la BCE ou en son nom auront cours légal.

106. Les dispositions dans le paragraphe ci-dessus ne s'appliquent pas aux États Membres qui ne participent pas à l'Union monétaire.

- *La structure de la direction de la Banque doit être modifiée.*

107. La division des responsabilités entre le Conseil directeur de la Banque et la Direction générale est plus nette. Le Conseil directeur sera chargé d'une fonction de contrôle. Un Comité exécutif doté d'un pouvoir de décision sur toutes les questions de politique monétaire et chargé de diriger la Banque sera créé. Le Conseil directeur est désigné par le Parlement et nomme le Comité exécutif.

- *Les possibilités d'information et d'inspection sont sauvegardées.*

108. Il a été considéré également comme important de sauvegarder les possibilités d'information et d'inspection au moment où l'indépendance de la Banque est renforcée. Plusieurs mesures sont prises à cet effet. Dans le domaine de la politique monétaire, la Banque devra informer le Gouvernement de toutes les décisions importantes qu'elle adopte. Par ailleurs, le Président et le Vice Président du Conseil de la Banque devront pouvoir assister aux réunions du Comité exécutif sans avoir toutefois le droit de présenter des propositions soumises à un vote. La Banque établira par ailleurs, au moins deux fois par an, un rapport sur la politique monétaire et la politique de change qui sera rendu public. La possibilité de publier le compte rendu des réunions du Conseil exécutif après un certain délai est également examinée.

109. Le Parlement aura la possibilité de procéder à des évaluations des activités se rapportant aux objectifs de politique monétaire qu'il a fixés. Il sera également amené à adopter le bilan et le compte de résultats de la Banque.

110. En vertu de l'article 27 des statuts du SEBC, le contrôle des banques centrales nationales devra être exercé par des commissaires aux comptes indépendants approuvés par le Conseil de la BCE. Par ailleurs, la législation en vigueur dans ce domaine est modifiée afin que le contrôle annuel des activités de la Banque comporte une déclaration concernant la délivrance éventuelle d'une décharge au Conseil exécutif. La décision d'accorder quitus de leur gestion au Conseil de la Banque et au Conseil exécutif appartient au Parlement.

8. MODÈLES NATIONAUX : L'ALLEMAGNE

La banque centrale

111. La *Deutsche Bundesbank* occupe la position de Banque centrale de la République Fédérale d'Allemagne depuis 1957, date de sa création. Elle est dotée d'une structure à trois niveaux : services centraux, services régionaux et succursales.

112. La loi sur la *Bundesbank* définit les responsabilités et les fonctions de la Banque. En résumé cette dernière est chargée de "réguler le montant de la monnaie en circulation et du crédit distribué à l'économie en utilisant ses pouvoirs monétaires pour garantir la stabilité de la monnaie et prendre les dispositions concernant les paiements intérieurs et internationaux". Elle est responsable de la protection de la monnaie par le maintien de la stabilité des prix et en favorisant la stabilité du système bancaire dans son ensemble.

113. Dans l'application des mesures de politique monétaire nécessaires, la Banque favorise la stabilité des prix et gère les avoirs officiels de change du pays. Elle contribue par ailleurs à l'existence d'un système de paiement sur et efficient en offrant un système de règlement interbancaire. Elle détient le monopole de l'émission des billets dans la République Fédérale d'Allemagne. La Banque détient en dépôt les réserves obligatoires des institutions de crédit et participe au contrôle des banques.

114. Elle agit comme banquier principal du Gouvernement fédéral dont elle tient les comptes et dont elle effectue les paiements. Elle détient et gère les avoirs officiels de change du pays y compris les réserves d'or.

115. La *Bundesbank* est un organe indépendant qui n'est soumis dans la conduite de la politique monétaire à aucune pression politique et ne reçoit aucune instruction du gouvernement fédéral et n'est soumis à aucun contrôle permanent du Parlement. Elle apporte généralement son soutien à la politique économique du gouvernement fédéral mais "sans que cela porte préjudice à l'exercice de ses responsabilités".

116. En ce qui concerne le gouvernement de la Banque, la loi prévoit que le Conseil est composé du Président et du Vice Président de la *Bundesbank*, des autres membres de la "Direction" et des présidents des Banques centrales des *Länder*. La Direction constitue l'organe exécutif central de la Banque qui est responsable de l'exécution des décisions du Conseil de la Banque centrale. Elle comprend le Président, le Vice Président et au plus six autres membres désignés par le Gouvernement Fédéral et nommés par le Président de la République. Les Présidents des Banques centrales des *Länder* sont désignés par le *Bundesrat* et nommés par le Président de la République.

117. La *Deutsche Bundesbank* compte environ 16 000 employés dont 2 570 sont affectés aux Services Centraux installés à Francfort, 4 750 dans les neuf Banques centrales des *Länder* et 8 680 dans 167 succursales. Le nombre des succursales a été considérablement réduit au cours des dernières années et 18 succursales supplémentaires seront fermées à la fin de 1998. Le total des actifs s'élevait au

31 décembre 1996 à 366 404 millions de DM. Les bénéfices non distribués de l'exercice 1996 ont atteint 9 427 millions de DM.

Contrôle externe

L'Institution supérieure de contrôle

118. Le *Bundesrechnungshof* (Cour Fédérale de contrôle) est une autorité fédérale suprême dont les pouvoirs, le rôle et les responsabilités sont précisés par la loi sur le *Bundesrechnungshof* et ses textes d'application et la loi sur les principes budgétaires.

119. La Cour Fédérale de Contrôle est un organe indépendant qui rend compte directement au Gouvernement et au Parlement. Elle a à sa tête un Président et un Vice Président élus par le *Bundestag* sur proposition du Gouvernement pour une durée de 12 ans non-renouvelable.

120. La Cour Fédérale de Contrôle est chargée d'effectuer des examens visant à assurer la régularité des opérations et leur conformité aux lois et réglementations. Elle effectue des contrôles des opérations financières et des audits de performance destinés à vérifier l'économie, l'efficacité et l'efficacité de l'acquisition et de l'utilisation des ressources.

121. La Cour peut saisir à tout moment le Parlement, la Commission des Finances (ou sa sous commission sur les comptes publics) et le Gouvernement Fédéral de toute question susceptible de présenter une certaine importance. Lors de la préparation du budget, elle participe aux négociations entre le Ministère Fédéral des finances et les autres départements et elle fait entendre le point de vue du contrôle. La Cour donne un avis en particulier à la Commission des Finances, sur les risques que présentent, du point de vue de la bonne utilisation des finances publiques, les grands projets et programmes gouvernementaux.

122. La loi sur la Banque centrale autorise la Cour Fédérale de Contrôle à procéder à des contrôles de la Banque centrale. Ces contrôles ont lieu à deux niveaux : 1) le contrôle annuel des comptes et des états financiers et 2) des audits distincts de la gestion financière.

123. La Cour Fédérale réalise tous les cinq ans un audit de la gestion financière de la *Bundesbank* qui couvre l'ensemble des opérations et des transactions, la structure, les procédures, les systèmes de comptabilité des coûts et de gestion et les programmes et les dépenses d'investissements. La Cour n'est pas autorisée à effectuer un audit de la politique monétaire. Elle examine le travail de contrôle des commissaires aux comptes privés et du Département de contrôle interne de la *Bundesbank* (par exemple examen des rapports, de l'exécution des programmes de contrôle et de l'utilisation des ressources de contrôle) et le prend en compte pour planifier le champ d'application, la couverture et le calendrier des contrôles. La Cour Fédérale de Contrôle a, par ailleurs, accès aux comptes rendus des réunions du Conseil de la Banque. Les questions à examiner sont choisies lors de la rédaction des programmes annuels de contrôle. La Cour est libre de fixer les priorités des enquêtes par sondage ou de ne pas contrôler les comptes. Les demandes du Parlement sont satisfaites dans la mesure du possible.

124. Les plans de la Cour Fédérale de Contrôle couvrent :

- la gestion financière, les fonds immobiliers séparés et les entreprises fédérales ;
- les sociétés publiques fédérales ;

- les organismes de sécurité sociale bénéficiant de subventions ou de garanties d'emprunts de l'État Fédéral ;
- les entreprises de droit privé dont l'État est actionnaire ;
- les contrôles des tiers bénéficiant d'un financement fédéral.

125. La Cour a des effectifs d'environ 650 personnes localisés à Francfort, Berlin et Bonn. Le personnel de contrôle est recruté parmi les diplômés des universités et des écoles techniques. Le niveau de qualification et l'expérience varient et couvrent les domaines du droit, de l'entreprise, de l'économie, de l'ingénierie et de l'informatique. La Cour comprend neuf divisions de contrôle et 55 unités de contrôle organisées sur une base départementale ou fonctionnelle. Une division comportant six vérificateurs est affectée aux comptes et/ou aux opérations de la *Bundesbank*. Les programmes de contrôle font appel à une équipe d'environ cinq vérificateurs pendant une période de 6 mois et exigent environ 15 personnes/mois de travail de contrôle.

126. Les résultats de chaque contrôle y compris les lettres à la direction sont communiqués à la direction de l'entité contrôlée qui peut formuler des observations sur les rapports de contrôle. La Cour Fédérale incorpore ces réponses dans ses rapports.

127. En ce qui concerne les outils de contrôle, la Cour utilise des logiciels spécialisés (comme ACL, IDEA) et des tableurs pour effectuer les vérifications des comptes sur le fond. Divers questionnaires et listes de contrôle sont utilisés pour effectuer le travail de contrôle. Des séminaires internes sur les questions de contrôle et des stages externes sur les questions monétaires et bancaires peuvent aussi être utilisés.

128. La Cour Fédérale de Contrôle présente un rapport annuel au Parlement allemand (commission des comptes publics) et au Gouvernement Fédéral. Les conclusions et les recommandations des contrôles sont présentées conformément à l'article 97 du code budgétaire. Ces observations sont rendues publiques au cours d'une conférence de presse annuelle.

129. L'Institution supérieure de contrôle conseille les institutions nationales de contrôle des pays d'Europe de l'Est et de la Chine sur les problèmes de contrôle.

Commissaires aux comptes du secteur privé

130. Les comptes de la *Bundesbank* sont contrôlés par deux commissaires aux comptes privés qui sont responsables de l'audit des activités de la Banque, de son système comptable et de la certification des comptes qui sont ensuite approuvés par le Conseil de la Banque. Outre la *Bundesbank*, le Ministère Fédéral des finances, le Ministère Fédéral de l'économie et la Cour Fédérale de Contrôle sont également destinataires des rapports des commissaires aux comptes.

131. Les commissaires aux comptes examinent et évaluent aussi dans leurs rapports l'efficacité des systèmes de contrôle et d'audit interne et se prononcent sur le rapport coût-efficacité des opérations. Ils préparent un rapport sur la rentabilité des opérations destiné à la Cour Fédérale de Contrôle.

132. Les commissaires aux comptes sont désignés par le Conseil de la Banque avec l'accord de la Cour Fédérale de Contrôle. Leur mandat est de six ans et n'est pas renouvelable.

133. Les résultats du contrôle interne sont mis à la disposition des commissaires aux comptes et les programmes de contrôle des comptes font l'objet d'une coordination.

Le contrôle interne

Mandat et organisation

134. La loi sur la Banque centrale et les statuts de cette dernière ne font pas mention du mandat de la fonction de contrôle interne. Les responsabilités et les pouvoirs de cette dernière sont définis dans des décisions et des directives de 1983 du Conseil de la Banque centrale (organe suprême de la *Bundesbank*). Par ailleurs, ces directives sont complétées par le Groupe de Travail du Conseil sur le contrôle. Ces documents définissent en détail le champ du contrôle, les conditions d'établissement des rapports, les responsabilités et les relations organisationnelles etc. L'inspection de la Banque s'assure que les principaux risques sont gérés et contrôlés de manière efficace dans l'ensemble de la Banque. Son mandat couvre l'ensemble des activités et des opérations de la Banque, y compris les activités de mise en place des systèmes informatiques. Un avis est donné sur la qualité et le respect des contrôles établis et sur la fiabilité et l'intégrité de la gestion des projets et sur le rapport coût/efficacité des dépenses d'investissement.

135. En résumé, la fonction de contrôle interne est chargée :

- d'examiner le respect des réglementations externes et internes et des exigences de sécurité et de productivité ;
- de s'assurer que les comptes annuels sont vérifiés en liaison avec les commissaires aux comptes et de garantir la fiabilité et l'exactitude des comptes financiers ;
- d'évaluer l'utilité et la rentabilité des activités d'achat et d'investissement ;
- de contrôler les travaux de construction et les projets d'équipement (de la planification à l'achèvement) ;
- de contrôler la planification, l'élaboration et l'exécution des projets informatiques (traitement des données).

136. Le Département de l'Inspection des Services Centraux est également responsable de la coordination du contrôle interne dans l'ensemble de la *Bundesbank*. Il est chargé par ailleurs de gérer les "commissions de contrôle conjoint" qui sont responsables du contrôle des activités de prêts de la Banque et de la vérification annuelle des comptes au nom du Conseil de la Banque.

137. La fonction de contrôle interne de la Banque est indépendante de la direction et relève directement du Président de la *Bundesbank* ou du Conseil des banques régionales. Les services centraux et les neuf banques régionales ont chacun leur fonction propre de contrôle interne. Dans cette structure décentralisée, la coordination des activités de contrôle relève de la responsabilité fonctionnelle de l'Inspection des services centraux.

Personnel et compétences

138. Le total des effectifs du contrôle interne est de 147 personnes dont une trentaine est employée par l'Inspection des services centraux. Le ratio est actuellement de 0,9 inspecteur pour 100 employés de la *Bundesbank*.

139. Le personnel de l'Inspection comprend des spécialistes des questions bancaires, de la comptabilité et de la gestion, de l'ingénierie et de l'informatique. Il est généralement recruté dans d'autres départements de la *Bundesbank*, dans les universités ou les écoles techniques. Les nouvelles recrues reçoivent une formation intensive sur le tas. Par exemple, une formation de base de trois à quatre mois en informatique est dispensée après une formation pratique d'un an environ en technique du contrôle. Des stages de formation professionnelle et de perfectionnement d'environ trois semaines par an sont organisés.

Planification du contrôle et champ couvert

140. L'ensemble des systèmes, des activités et des unités organisationnelles de la banque sont répertoriés et font l'objet d'une évaluation en fonction du risque présenté dans le cadre d'un plan de contrôle à long terme de huit ans : les domaines présentant le risque le plus important sont contrôlés chaque année et ceux présentant un risque moyen tous les deux ou trois ans. L'évaluation des risques est basée sur le jugement et l'expérience du contrôle. Les aspects d'importance du risque, et les exigences de sécurité et de vérification, les risques de pertes et les préoccupations de gestion sont également pris en considération. Les programmes de contrôle annuels sont soumis à l'approbation du Président.

141. Le champ du contrôle s'étend à tous les domaines d'activité de la Banque et couvre à la fois les fonctions de production et les fonctions de support administratif de la Banque. La priorité est accordée aux domaines qui présentent les risques financiers les plus élevés, ce qui suppose une évaluation de la nature et de l'importance des risques, des risques d'erreur ou de perte et de l'effet sur la réputation de la Banque. Des audits des systèmes informatiques existants ou en cours de développement sont opérés.

142. La planification des contrôles s'appuie aussi sur une base de données informatiques concernant les observations et recommandations des contrôles qui est mise à jour après chaque contrôle. Des économies de coûts sont également détectées à la suite des contrôles. Une analyse des feuilles de présence qui permet de planifier un niveau d'effectifs approprié est effectuée.

La procédure de contrôle

143. Les méthodes de contrôle varient selon le type de contrôle réalisé. S'agissant des audits de systèmes, ils portent surtout sur la conformité des procédures de contrôle interne avec les règles et réglementations de la Banque mais aussi sur la sécurité et le rapport coût-efficacité des opérations. Des vérifications sont également effectuées pour confirmer l'exactitude des comptes. En matière de contrôle préalable, l'accent est mis sur la gestion des projets (y compris la planification) et sur les pistes de contrôle au stade préalable à l'exécution. Des contrôles sont effectués dans la phase de préparation des systèmes informatiques, des projets de construction et des marchés importants. Des contrôles réguliers de certaines transactions et de certaines dépenses sont opérés sur une base continue bien que des vérifications ou enquêtes particulières puissent évidemment être requises à tout moment. Chacun des types de contrôle ci-dessus peut être appliqué au niveau de la transaction, du système ou de l'unité organisationnelle de la Banque.

144. Les méthodes de contrôle utilisées par la Banque sont basées sur le jugement et sur des techniques mathématiques ou par sondage statistique. Les échantillons peuvent être constitués au moyen de programmes informatiques. Les listes de contrôle font partie des instruments utilisés. L'Institut allemand de l'audit interne a établi des listes de contrôle pour la quasi totalité des banques, des sociétés d'assurance et des entreprises commerciales. Des feuilles de calcul, des questionnaires de contrôle interne, des logiciels ACL et internes sont utilisés pour l'extraction des bases de données, l'analyse et l'établissement des rapports ainsi que pour la sélection de l'échantillon et la réalisation de tests de substance et de conformité.

145. Les opérations de contrôle des services centraux sont généralement réalisées par une équipe de deux ou trois vérificateurs et exigent entre deux et trois semaines. Des équipes de cinq à dix vérificateurs pendant deux ou trois semaines sont nécessaires pour la vérification des succursales. La stratégie de contrôle consiste à opérer des inspections de courte durée, généralement inopinées.

Établissement des rapports

146. Une séance d'information et de bilan destinée à confirmer l'exactitude des faits et à recueillir les observations de la direction est organisée pour chaque vérification. Les rapports de contrôle font l'objet d'une transmission officielle à l'unité vérifiée par l'intermédiaire des autorités de tutelle. Une copie est adressée pour information au Département du contrôle, de la comptabilité et de l'organisation. D'autres départements peuvent recevoir les extraits qui les intéressent.

147. Trois rapports de synthèse sont par ailleurs établis : un rapport annuel sur les activités et les résultats du contrôle, une évaluation des résultats des contrôles des opérations de crédit des services centraux de la *Bundesbank* et des neuf banques régionales et les résultats des contrôles des comptes annuels de la Banque et des contrôles effectués par les neuf banques régionales. Ces rapports annuels sont adressés au Président et aux autres membres de la Direction de la *Bundesbank* et aux organes de contrôle externe. Le Conseil de la Banque centrale reçoit les rapports de synthèse sur les opérations de crédit et sur les comptes annuels.

148. Un suivi sur place est effectué six à neuf mois après le contrôle uniquement dans les cas où un grand nombre d'insuffisances ont été constatées. Une réponse écrite et l'engagement de prendre des mesures correctives constituent normalement un suivi suffisant.

Relations internationales

149. La Banque fournit directement et en collaboration avec le FMI une assistance technique aux pays en développement, notamment en matière de contrôle de la Banque centrale. Le Service de l'Inspection rattaché aux services centraux participe à la réunion annuelle des responsables du contrôle du G10 qui examine les approches et les problèmes concernant le contrôle des Banques centrales. Il procède également à des échanges bilatéraux d'expériences en matière de contrôle avec d'autres directeurs des services d'inspection des banques centrales.

150. Le Service de l'Inspection est également membre d'un comité de responsables du contrôle des banques centrales de l'UE et de l'Institut Monétaire Européen qui est chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre des projets nécessaires à l'établissement du Système Européen de Banques Centrales (SEBC) comme le système de paiement TARGET. Le groupe d'audit de TARGET qui rend compte directement au Conseil de l'IME comprend un certain nombre de groupes d'études dans lesquels la banque est également représentée.

9. MODÈLES NATIONAUX : L'IRLANDE

La Banque centrale

151. La Banque centrale d'Irlande a été constituée en tant que Banque centrale en 1942 par une loi votée par l'*Oireachtas* (Parlement irlandais). Elle a succédé à la Commission de la Monnaie (*Currency Commission*) de 1927. Les dispositions législatives les plus récentes concernant la Banque qui ont pris la forme de révisions de la loi relative à la Banque centrale lui ont conféré des pouvoirs et des fonctions nouvelles.

152. La Banque centrale d'Irlande est, en tant que telle, responsable de la préservation de la valeur de la monnaie par le maintien de la stabilité des prix, la protection de la stabilité et de la sécurité du système bancaire et la surveillance de la sécurité des systèmes de paiement et des conditions de règlement. La Banque s'est également engagée, dans le cadre de sa mission, à chercher à être efficiente, productive, ouverte sur l'extérieur et à viser les niveaux de performance et les normes éthiques les plus élevés.

153. La Banque est chargée de la mise en oeuvre de la politique monétaire et de change : à ce titre elle s'efforce de maintenir la stabilité des prix et elle gère les avoirs officiels de change du pays. Elle favorise la sécurité et l'efficacité du système de paiement en organisant un système de règlements interbancaires. Elle est seule détentrice du pouvoir d'agréer et de contrôler les institutions financières et détient le monopole de la fabrication, de la distribution et de la mise en circulation des billets et des pièces. Enfin, elle tient le compte du Trésor et le registre des titres émis sur le marché financier intérieur par l'État, l'Agence de Financement du Logement et la Banque Européenne d'Investissement.

154. La Banque est un organe indépendant qui est responsable devant l'*Oireachtas* (Parlement). Elle est administrée par un Conseil de dix membres (dont neuf sont désignés par le Ministre des finances et n'ont pas de rôle de gestion). Les rôles et les responsabilités du Conseil sont précisés dans la loi sur la banque centrale de 1942.

155. Le Gouverneur qui est nommé par le Président de la République sur proposition du gouvernement préside le Conseil dont il est le seul membre ayant un pouvoir de gestion. Un des membres du conseil, le Secrétaire du Ministère des finances, siège ex qualité tandis que les autres sont normalement désignés pour une durée de cinq ans et viennent du secteur public ou du secteur privé. Les effectifs totaux de la Banque sont d'environ 595 personnes, et ses actifs s'élevaient au 31 décembre 1996 à 5 446,4 millions de livres irlandaises. Le bénéfice de 1996 s'est élevé à 120,2 millions de livres irlandaises.

Le contrôle externe

L'institution supérieure de contrôle

156. L'“*Office of the Comptroller and Auditor General*” est un organe indépendant qui dépend directement du Parlement et de sa Commission des Comptes publics. Il est placé sous l'autorité du *Comptroller and Auditor General* qui est nommé par le Président de la République sur proposition du *Dail* (Chambre basse ou Chambre des représentants) jusqu'à l'âge de la retraite qui est fixé à 65 ans.

157. Le mandat du *Comptroller and Auditor General* est défini par une loi de 1923 et par la Constitution de 1937. Le rôle, les responsabilités et les pouvoirs de l'Office ont été précisés par diverses modifications de ces textes dont les plus récentes datent de 1993.

158. La Loi confie deux fonctions à l'*Office*. En premier lieu en tant que *Comptroller General of the Exchequer*, il doit vérifier que tout paiement effectué sur le budget de l'État (*Central Fund*) répond à des motifs approuvés par le Parlement. Si cette condition est satisfaite, le *Comptroller General* autorise des prélèvements par la Banque centrale sur le compte du Trésor. En tant qu'*Auditor General*, il est chargé de contrôler l'exactitude et la régularité des comptes de l'État et procède à des évaluations de leur bonne utilisation (économie, efficacité et efficacité de la gestion).

159. L'*Office* a le pouvoir, en vertu de la loi, de contrôler la Banque centrale. Il effectue des audits financiers destinés à vérifier l'exactitude et la fiabilité des comptes financiers et des systèmes de soutien ainsi que des contrôles de la régularité visant à s'assurer que les dépenses sont conformes aux dispositions législatives. A la suite de ces contrôles, le *Comptroller and Auditor General* émet une opinion sur les comptes annuels de la Banque au 31 décembre de chaque exercice. Dans son rapport, il certifie que la Banque a tenu une comptabilité adéquate de ses opérations et que les comptes sont conformes aux écritures et donnent une image sincère et véritable de la situation de la Banque et de ses résultats.

160. L'*Office* emploie environ 130 personnes qui sont localisées à Dublin. Ces personnels de contrôle sont recrutés parmi les personnes qui poursuivent des études de comptabilité/économie et/ou qui ont une expérience professionnelle de la comptabilité. Pour être nommé auditeur, il faut passer le diplôme d'expert comptable dans un délai de cinq ans. Il existe des programmes d'échange avec le secteur privé.

161. Les vérifications de la Banque centrale exigent des moyens correspondant à environ 205 personnes/mois par an. Le Comité d'audit (voir ci-après *le Contrôle interne*) et la fonction de Contrôle interne (*Inspection*) de la banque jouent un rôle utile d'évaluation des problèmes de contrôle interne de la banque centrale. L'*Office* prend connaissance du travail de contrôle effectué/planifié par l'Inspection afin de planifier le champ de son propre travail de contrôle. L'audit financier est effectué à titre intérimaire et en fin d'exercice après réception des comptes de la banque centrale (dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice). L'*Office* utilise des techniques de vérification assistée par ordinateur (TVAO) et des logiciels (IDEA) et des tableurs pour vérifier la substance des comptes.

162. L'audit financier des comptes de la Banque centrale donne lieu à l'établissement de programmes annuels de contrôle tenant compte des consultations avec les services du contrôle interne et des avis des membres du comité d'audit. Le champ couvert par le contrôle, la réalisation des vérifications et le calendrier sont également coordonnés tout au long de l'exécution des contrôles annuels. La Banque centrale ne fait pas encore l'objet de contrôles de la productivité mais de tels contrôles sont prévus par la loi sur la Banque centrale de 1997.

163. Dans le cas des contrôles de la productivité, l'*Office* utilise une procédure en trois étapes qui comprend une étude schématique visant à définir les termes de référence, une étude préliminaire visant à déterminer si une vérification détaillée est nécessaire et une étude complète comportant un examen et des vérifications détaillés et débouchant sur un rapport d'audit.

164. S'agissant de rendre compte des résultats des contrôles, la loi sur la Banque centrale requiert le *Comptroller and Auditor General* de vérifier et certifier les comptes transmis par la Banque et de faire un rapport sur ses conclusions et de transmettre ensuite les comptes vérifiés au Ministre des finances qui les soumet aux deux chambres du Parlement. Le travail de contrôle est effectué conformément aux normes établies par l'*Auditing Practices Board* (Conseil des pratiques comptables) qui représente les principaux organismes comptables du Royaume-Uni et d'Irlande.

165. Conformément aux dispositions de la loi de 1989 sur la Banque centrale, la Banque établit un rapport annuel sur ses activités destiné au Ministre. L'*Office of the Comptroller and Auditor General* peut établir une lettre à la direction si des insuffisances graves du contrôle interne ont été constatées. Les rapports de vérification sont présentés avec les observations de la direction de la Banque et un suivi des mesures correctrices qui ont été prises est généralement effectué au cours de la vérification annuelle suivante.

Le contrôle interne

Mandat et organisation

166. Le Département de contrôle interne de la Banque qui est indépendant de la direction et responsable devant le Gouverneur est en relation fonctionnelle pour l'établissement des rapports avec le Comité d'audit du Conseil et en relation administrative avec le Directeur Général Adjoint (Ressources humaines, services généraux, systèmes informatiques).

167. En résumé, le rôle du contrôle interne est de fournir au Comité d'audit et à la direction une évaluation indépendante de la capacité et de l'efficacité des systèmes de contrôle, de conservation et d'enregistrement de l'organisation.

168. Le Département du Contrôle Interne garantit que tous les risques majeurs sont gérés et contrôlés efficacement dans l'ensemble de la Banque. Il donne un avis sur la qualité et le respect des contrôles établis et sur la fiabilité et la sincérité des informations destinées à la direction.

169. La mission du Département est définie dans les statuts adoptés par le Conseil dans leur version révisée de janvier 1997 qui précisent de manière détaillée le champ d'application, les conditions d'établissement des rapports et les responsabilités du contrôle interne et de la Direction ainsi que les relations organisationnelles et les normes de contrôle à appliquer.

Personnel et compétences

170. Le Département emploie au total neuf personnes y compris le Chef de la Fonction. Son budget est d'environ 291 000 livres irlandaises. Le recours aux services de sociétés d'audit extérieures est limité à moins d'une personne/année. Des stages de formation et de perfectionnement d'environ une semaine par an sont offerts à chaque employé.

171. Les qualifications du personnel de contrôle couvrent les domaines de la Banque, de la comptabilité, du droit et de l'informatique. Les postes vacants sont généralement pourvus par mutation ou promotion de personnels d'autres secteurs de la Banque. Le personnel est encouragé à suivre des cours de formation notamment ceux qui permettent d'acquérir une compétence en matière de contrôle interne.

Le comité d'audit

172. Un Comité d'Audit a été créé auprès du Conseil de la Banque en vertu des Règlements de la Banque centrale d'Irlande de 1994 qui définissent le mandat du comité.

173. Il comprend au moins trois membres qui sont désignés par le Conseil parmi les administrateurs n'exerçant pas de fonction de gestion. Le Président est également désigné par le Conseil et le Secrétaire de la Banque assure le secrétariat. Le règlement prévoit au moins deux réunions par an. En pratique, le Comité se réunit environ quatre fois par an. Tous les administrateurs sans fonction de gestion peuvent participer à ces réunions. Par ailleurs, les fonctionnaires de la Banque et le chef de l'inspection peuvent assister aux réunions du Comité à la demande du Président. Le *Comptroller and Auditor General* peut également être invité à participer aux réunions en sa qualité de responsable officiel du contrôle et il peut demander la convocation d'une réunion. Le Comité est autorisé à obtenir les informations nécessaires auprès de tout membre du personnel ou de l'encadrement de la Banque.

174. Les principales responsabilités du Comité sont :

- d'examiner l'évaluation annuelle des investissements et les comptes annuels avant leur transmission au Conseil ;
- d'examiner les principales propositions de modifications concernant la politique comptable qui peuvent avoir une incidence sur les obligations de la Banque en matière d'information ;
- d'examiner et de débattre les problèmes de contrôle notamment les lettres à la Direction avec le *Comptroller and Auditor General* ;
- d'examiner le programme de contrôle interne, la coordination avec les organes de contrôle externe, les effectifs et les ressources du contrôle interne et la position qui lui est accordée au sein de la Banque ;
- d'examiner les principales conclusions des investigations internes et les réponses de la direction.

175. Le Comité d'Audit est une pièce importante du dispositif de contrôle de gestion qui améliore la qualité de la gestion et de la responsabilité.

Planification et champ du contrôle

176. Les programmes de contrôle annuels sont préparés par le Département et soumis pour examen au Comité d'Audit en consultation avec le Gouverneur et le Conseil. Ils sont basés sur une approche d'évaluation du risque qui aboutit à un classement par ordre de priorité des opérations de contrôle. Un plan à trois ans glissant couvrant environ 180 unités de contrôle interne a été établi. Il prend en compte les systèmes de contrôle financier existants et les besoins de la direction.

177. Le champ couvert inclut tous les domaines d'activité de la Banque et les contrôles portent à la fois sur la fonction de production et les fonctions administratives de soutien. La priorité est accordée aux

domaines considérés comme présentant les risques les plus élevés sur la base d'une évaluation de l'importance de l'opération, du risque d'erreur ou de perte et de l'effet sur la réputation de la Banque. Des contrôles des systèmes informatiques dont certains portent, depuis une période récente, sur des systèmes en cours de mise au point sont également exécutés.

La procédure de contrôle

178. Les méthodes de contrôle sont conçues pour tenir compte des risques inhérents et des risques du contrôle et les opérations de contrôle sont réalisées sur la base des unités de production ou vérifiables. Les procédures de contrôle interne sont basées sur les meilleures pratiques internationales et des vérifications informelles ont été effectuées auprès de certaines organisations extérieures notamment certaines banques centrales pour s'assurer que les procédures de contrôle sont adéquates. Les opérations de contrôle individuelles sont généralement effectuées par une équipe de deux vérificateurs.

179. Un programme de vérification détaillé (liste de contrôle) est établi et utilisé pour chaque contrôle. On trouvera ci-joint en Annexe 3 des exemples de listes de contrôle de ce type fournis par le Département du Contrôle Interne. Ces programmes sont examinés sur une base permanente. Il est demandé dans certains cas aux organismes vérifiés de remplir un questionnaire. Les logiciels Word et Excel sont utilisés pour l'établissement des rapports. Le logiciel d'audit IDEA est utilisé pour extraire les données, pour l'analyse de l'établissement des rapports ainsi que pour le choix des échantillons et la réalisation des tests de substances et de conformité. Le logiciel MS Office est utilisé pour les problèmes administratifs.

Établissement des rapports

180. Les rapports de vérification sont établis par l'équipe chargée du contrôle et font l'objet ensuite d'un examen par un responsable du Département du Contrôle Interne. Une séance d'explication est organisée pour chaque contrôle afin de confirmer l'exactitude des faits et de recueillir les observations de la direction. Les rapports définitifs sont communiqués au directeur de l'unité vérifiée (et au membre compétent du Conseil de Gestion). Par ailleurs, un rapport semestriel sur les activités passées et futures de contrôle et les problèmes soulevés est établi et transmis au Comité d'Audit ; le Gouverneur est destinataire d'une copie de ce rapport qui est examiné lors d'une réunion du Comité lequel rend compte s'il y a lieu au Conseil.

181. Dans l'exercice de ses responsabilités, le Département du Contrôle Interne applique les normes et les lignes directrices de l'Institut des vérificateurs externes (*Institute of Internal Auditors*) et des principales organisations comptables.

Relations internationales

182. Le Directeur du Contrôle Interne est membre du Groupe d'audit TARGET constitué des responsables du contrôle des banques centrales des États Membres de l'UE et de l'Institut monétaire européen (IME). Ce groupe qui rend compte directement au Conseil de l'IME est chargé d'élaborer un cadre en vue de l'audit permanent du système de paiement TARGET. Il a constitué un certain nombre de groupes de travail. La Banque participe à certains de ses groupes. Elle se tient également informée des problèmes de gouvernement de la banque qui peuvent avoir une incidence sur elle dans le cadre de la préparation de l'UEM.

10. MODÈLES NATIONAUX : LES PAYS-BAS

La Banque centrale

183. La *Nederlandsche Bank N.V.* qui a été créée en 1814 est une société publique dont les actions sont détenues par l'État. La loi sur la Banque centrale de 1948 lui accorde une large indépendance.

184. Le Comité directeur de la Banque est composé d'un Président et de trois Directeurs exécutifs dont l'un est le Secrétaire Général. Ils sont nommés pour une durée de sept ans par la Reine.

185. Un Conseil de Surveillance supervise la gestion de la banque et adopte le bilan et le compte de résultats annuels. Le Gouvernement est représenté par un Commissaire Royal.

186. Le Conseil de la Banque se compose de 17 membres : le Commissaire Royal, quatre membres du Conseil de Surveillance et 12 membres nommés par la Reine qui sont des représentants du secteur des entreprises et des syndicats et des experts du monde bancaire et des institutions financières.

187. La *Nederlandsche Bank* a une responsabilité propre dans le domaine de la politique monétaire : le maintien du pouvoir d'achat interne et externe du florin. La coordination de la politique monétaire et de la politique financière est assurée par des réunions régulières des deux autorités monétaires, le Ministre des Finances et le Président de la Banque. La loi prévoit les conditions dans lesquelles peuvent être réglés les conflits qui ne peuvent être résolus par consensus³. Jusqu'à présent, ces consultations ont toujours abouti à un accord.

Le Contrôle Externe

L'Institution Supérieure de Contrôle

188. L'*Algemene Rekenkamer* a été créé en 1814. Il constitue l'un des Hauts Conseils de l'État indépendants du Gouvernement et du Parlement qui sont prévus par la Constitution de 1814. Sa structure, ses missions et ses compétences sont fixées par des lois particulières dont la principale est la loi sur les comptes publics. L'*Algemene Rekenkamer* effectue des contrôles de régularité et des audits de performance. L'ISC est autorisée par ses statuts à se fonder sur les travaux des services de contrôle des ministères pour effectuer l'essentiel de ses tâches de contrôle de la régularité et de contrôle des comptes.

3. Dans les cas de ce genre, le Ministre des finances a le droit d'ordonner à la Banque d'ajuster sa politique pour la mettre en conformité avec la politique monétaire et financière du gouvernement. Le gouvernement de la Banque peut faire appel de cette décision devant la couronne qui décide si elle doit être ou non appliquée. En vertu de la Constitution des Pays-Bas, ceci implique que le Gouvernement doit justifier la décision prise devant le Parlement.

189. Bien que l'*Algemene Rekenkamer* ait le pouvoir d'examiner les sociétés anonymes publiques, la loi prévoit une exception à cette règle en ce qui concerne la *Nederlandsche Bank* : il peut seulement demander communication, par l'intermédiaire du Ministre des finances des comptes et des rapports annuels. L'ISC n'est donc pas autorisée à effectuer un contrôle de la Banque centrale.

Les Commissaires aux Comptes agréés

190. Le contrôle externe qui concerne essentiellement la certification des comptes annuels est exercé par un Commissaire aux Comptes agréé comme le prescrit la loi néerlandaise relative au contrôle des comptes annuels des sociétés anonymes. Les procédures de contrôle interne font l'objet d'une coordination avec le responsable du contrôle externe de la Banque afin de renforcer l'efficacité des vérifications et de permettre au Commissaire aux Comptes de se fonder autant que possible sur le travail du Département du Contrôle Interne.

191. L'opinion des commissaires aux comptes est incluse dans le rapport annuel approuvé par le Conseil de surveillance et rendu public.

Contrôle interne

Mandat et organisation

192. Le Département de Contrôle Interne de la Banque centrale est rattaché au Conseil directeur de la Banque. Ce dernier approuve la politique en matière de contrôle qui fait l'objet d'une déclaration. Cette politique met l'accent sur le rôle de l'organisation administrative et du contrôle interne dans la fourniture d'informations fiables et cohérentes et dans l'utilisation du contrôle interne comme outil de gestion.

193. Les objectifs du Département du Contrôle Interne sont de contrôler et de certifier les comptes annuels de la Banque elle-même et des fondations affiliées, d'évaluer l'organisation administrative, les flux d'informations automatisés, l'organisation et le contrôle interne informatisés et d'effectuer des contrôles spéciaux pour le compte du Conseil directeur.

194. Une approche axée sur les systèmes est essentielle en matière de contrôle. Les systèmes d'information (financière) de la Banque, informatisés ou non, y compris leur contexte organisationnel et leurs contrôles internes, constituent les objets essentiels du contrôle. Le contrôle des systèmes informatiques représente une part importante du travail du Département du contrôle interne et mobilise un pourcentage important de ses ressources. Les contrôles préalables à la mise en oeuvre des applications font partie de ce contrôle. L'audit opérationnel (de l'efficacité) représente une part mineure du travail du Département exception faite des systèmes informatiques.

Personnel et compétences

195. Le Département du Contrôle Interne a un effectif de 23 personnes (environ 1,5 pour cent du total des personnels de la Banque) dont onze sont affectées à la section des contrôles financiers et opérationnels et huit à la section du contrôle des systèmes informatiques. Les deux tiers environ des membres du personnel sont titulaires d'un diplôme universitaire ou d'une qualification de même niveau, et dix d'entre eux sont des experts comptables. Les anciens banquiers sont relativement peu nombreux. L'ensemble du personnel a une connaissance de base du contrôle des systèmes informatiques. Des stages de formation

(permanents) d'environ deux semaines par membre du personnel sont inclus dans le programme de travail. Certains travaux de contrôle peuvent être sous traités occasionnellement (moins d'une personne/an).

Planification du contrôle et champ couvert

196. Le Département du Contrôle Interne établit un programme annuel, l'objectif étant de couvrir les principaux systèmes et procédures sur une période de trois à cinq ans. L'approche du contrôle fait généralement appel à l'analyse du risque au niveau des procédés. En vue de la planification des activités de contrôle et de leur efficacité, l'analyse du risque est opérée au niveau des comptes financiers et des risques d'erreurs. L'un des principaux objets de l'évaluation du risque est de déterminer si l'on peut s'en remettre aux contrôles internes existants. La détermination de la tolérance du contrôle et de l'importance du risque est également un aspect essentiel. Les lignes directrices professionnelles des Pays-Bas qui forment des pratiques de contrôle généralement admises sont appliquées.

197. Les plans de contrôle annuels, dont l'exécution relève du Département du Contrôle Interne, sont préparés et examinés avec la hiérarchie. Les procédures de contrôle interne font l'objet d'une coordination avec les responsables du contrôle externe de la Banque afin de renforcer l'efficacité et de permettre au contrôle externe de se fonder autant que possible sur le travail du contrôle interne. Il n'existe pas de comité d'audit à la Banque car on considère que les procédures actuelles sont suffisantes.

Le contrôle interne

198. Les Départements les plus "sensibles" de la Banque disposent de sections de contrôle interne qui opèrent en liaison étroite avec le Département du Contrôle Interne. Ce dernier s'appuie dans une large mesure sur les résultats des opérations de ces sections. Pour guider l'activité de ces sections un manuel qui donne un aperçu des principes fondamentaux qui sous-tendent la mise en oeuvre du contrôle interne au sein de la Banque a été rédigé. Afin d'assurer l'efficacité et l'efficacité du contrôle, les activités de contrôle à exécuter et les résultats des examens font l'objet de consultations entre les sections de contrôle interne et le Département du Contrôle Interne. Le responsable de la section de contrôle interne doit établir, en liaison avec le Département du Contrôle Interne, un planning qui doit être approuvé par le responsable du service concerné et qui est basé en partie sur ceux des sections de contrôle interne.

Établissement des rapports

199. Le Département du Contrôle Interne rend compte officiellement au Conseil des gouverneurs de la Banque, en pratique au Secrétaire Général. Tous les examens et vérifications (environ 80 par an) donnent lieu à un rapport. Un grand nombre de ces rapports ont trait à l'audit des systèmes informatiques. Des exemplaires du rapport sont communiqués au Directeur adjoint compétent et au Chef du Département concerné. En règle générale, le contenu du rapport fait l'objet d'un examen préalable avec les parties concernées.

Relations internationales

200. Le Département du Contrôle Interne a des contacts réguliers avec les responsables du contrôle interne des autres Banques centrales. Il participe à un groupe de travail sur le contrôle interne qui a élaboré une liste de principes de base concernant l'ensemble des aspects considérés comme appropriés

pour la mise en place et le maintien de systèmes de contrôle interne efficaces et efficaces tout en tenant compte des différences de cadre juridique et réglementaire existant entre les pays et de la nécessité de ne pas imposer une charge excessive aux organisations des banques.

11. MODÈLES NATIONAUX : LA SUÈDE

La Banque centrale

201. Le statut de banque centrale de la *Riksbank* remonte à 1968. Le texte législatif le plus récent qui régit la Banque est le *Sveriges Riksbank Act* qui est révisé annuellement. Par ailleurs, le rôle et les responsabilités de la Banque sont mentionnés dans la Constitution et dans la loi sur le *Riksdag* qui font également référence au Conseil directeur.

202. En tant que Banque centrale de Suède, la *Riksbank* est responsable du suivi du marché du crédit et du marché des changes et de la mise en oeuvre des mesures de politique monétaire nécessaires. La Banque est chargée de maintenir la stabilité des prix et de gérer les avoirs officiels de change du pays. Elle contribue à la sécurité et à l'efficacité du système de paiement en offrant un système de règlements interbancaires. Elle détient le monopole de la fabrication, du tri, de la distribution et de la mise en circulation des billets et des pièces.

203. La *Riksbank* qui est une autorité rattachée au parlement (*Riksdag*) est administrée par un Conseil directeur de huit membres (dont sept sont élus par le *Riksdag*). Le huitième membre du Conseil est le Gouverneur qui est élu par le Conseil pour une durée de cinq ans. Deux sous gouverneurs exercent la fonction de suppléants du gouverneur au sein du Conseil pendant la durée de son mandat.

204. Les effectifs totaux de la *Riksbank* sont d'environ 800 personnes. Ses actifs totaux s'élevaient à 212 594 millions de couronnes suédoises en 1996.

205. Des modifications de la structure et des pratiques du gouvernement de la banque sont actuellement en cours d'examen à la suite d'une étude parlementaire de la *Riksbank* (voir le chapitre 7 ci-dessus).

206. La Banque dispose d'un secrétariat international qui encourage le développement des contacts avec le FMI et l'Institut monétaire européen. La *Riksbank* doit disposer, en effet, d'une organisation efficace pour la préparation des questions européennes.

Le contrôle externe

L'Institution Supérieure de Contrôle

207. Le *Riksrevisionsverket* (organe national de contrôle suédois) a été constitué en 1961 à la suite de la fusion du Conseil National des comptes et du Bureau du Contrôle de l'État.

208. Le *Riksrevisionsverket* est l'organe administratif central de la comptabilité publique dépendant directement du gouvernement. Il est dirigé par un Contrôleur Général désigné par le Gouvernement pour une durée de six ans renouvelable.

209. Son rôle n'est pas défini par la loi mais par des ordonnances spéciales de l'État qui fixent le cadre actuel de ses activités. Bien que ses pouvoirs de contrôle soient très larges et qu'il dispose d'un libre accès à toutes les informations qui lui sont nécessaires, sa compétence ne s'étend pas au contrôle de la *Riksbank*. La banque centrale est soumise au contrôle d'un organe parlementaire, le *Riksdagens Revisorer* (voir ci-après). Elle a accès à l'ensemble des documents de cet organe parlementaire qui sont dans le domaine public.

Le corps de contrôle parlementaire

210. Le corps de contrôle parlementaire a pour principale tâche de vérifier la réalisation des objectifs et les effets des décisions prises par le *Riksdag*. Son mandat l'autorise à évaluer l'efficacité et l'efficacités de l'utilisation des ressources, y compris la gestion et l'utilisation des actifs. La performance des services ainsi que la fiabilité des comptes constituent des préoccupations importantes pour les vérificateurs parlementaires qui s'efforcent de promouvoir l'usage le plus économique des fonds publics et de faire en sorte que l'État utilise ses actifs de façon rationnelle. Les contrôles opérés sont de deux types : des audits financiers centrés sur la fiabilité du système comptable, des comptes, des rapports et des contrôles internes ; et des audits de performance axés sur les aspects d'efficacité et de productivité.

211. Conformément à la loi sur le contrôle de l'administration parlementaire, le *Riksdagens Revisorer* doit évaluer, pour chaque exercice financier, la situation, la gestion et l'administration de la *Riksbank*.

212. Les objectifs particuliers du corps de contrôle parlementaire sont :

- d'examiner les pratiques et les contrôles du Conseil et de la direction de la *Riksbank* et de l'administration de la Banque ;
- de formuler une opinion sur l'octroi au Conseil directeur d'un quitus pour sa gestion de la *Riksbank* ;
- d'évaluer le bilan, le compte de résultats et le rapport annuels de la *Riksbank* ;
- de soumettre les conclusions et les recommandations du contrôle au *Riksdag*.

213. Le corps de contrôle parlementaire comprend 12 vérificateurs et 12 vérificateurs adjoints élus pour quatre ans par le Parlement. Ils sont assistés par un service distinct (Secrétariat) de 20 personnes qui effectue les tâches quotidiennes en étroite liaison avec eux. Des experts extérieurs sont souvent employés au cours du travail de contrôle. Un examen des activités de l'administration centrale donnant lieu à des propositions présentées au *Riksdag* et à des rapports au gouvernement est effectué. Le corps de contrôle parlementaire constitue en fait l'organisme de contrôle du Parlement.

214. Le budget total s'élève à 16 millions de couronnes suédoises. La création d'un comité d'audit sera examinée prochainement. A l'heure actuelle, les propositions et les rapports de vérification sont examinés et débattus en séance plénière et au sein de groupes de travail et de rédaction internes.

215. Les contrôles sont effectués par des parlementaires avec le concours du Secrétariat. L'exercice du contrôle exige de la part du personnel des compétences en matière d'audit de performance, d'audit financier, comptable et informatique. Des équipes pluridisciplinaires comprenant des économistes, des

experts financiers, des comptables et des vérificateurs sont constituées selon l'étendue de la mission d'audit à accomplir.

216. Des plans de contrôle annuels sont établis sur la base des contributions/consultations du public, des commissions parlementaires, des membres du *Riksdag* et des vérificateurs parlementaires et de leur secrétariat.

217. Les plans de contrôle diffèrent par certains points mais ils couvrent les questions budgétaires et d'allocation des ressources, de politique administrative, les achats, le système judiciaire, la santé, l'éducation et l'environnement.

218. Les missions d'inspection sont préparées conformément aux propositions reçues et incorporées dans le plan de contrôle annuel, sur la base d'une étude ou d'une enquête préliminaire destinée à confirmer la nécessité de procéder à un examen détaillé. Un rapport de vérification contenant des recommandations et des conclusions est établi et transmis pour observation à l'entité vérifiée. Une proposition définitive est ensuite présentée au *Riksdag* qui l'examine et l'adopte dans les mêmes conditions que les projets de lois du gouvernement. Un rapport annuel sur les activités des vérificateurs est présenté au *Riksdag*.

219. Un rapport au parlement concernant l'évaluation des activités économiques de la *Riksbank* est présenté chaque année au *Riksdag* avec les états financiers annexes par le corps de contrôle parlementaire. Ce rapport est signé au nom du *Riksdagens Revisorer* par le Président du corps de contrôle du Parlement et le secrétaire général du corps.

Commissaires aux comptes privés

220. Le corps de contrôle du parlement se base, pour préparer son rapport d'évaluation au *Riksdag*, sur un rapport détaillé de vérification des comptes annuels de la *Riksbank* communiqué par des commissaires aux comptes privés. Ce travail abouti à la certification de la sincérité et de l'exactitude des comptes annuels de la banque centrale. Le rapport en question est établi conjointement par l'Inspection de la *Riksbank* et par les commissaires aux comptes.

Le contrôle interne

Mandat et organisation du contrôle

221. L'article 35 de la loi sur la *Sveriges Riksbank*, 1988:46, stipule que les services centraux de la *Riksbank* doivent comprendre un Département du Contrôle qui relève directement du Conseil des Gouverneurs.

222. Par ailleurs, le rôle et les responsabilités du Département sont précisés dans la loi sur le contrôle de l'administration parlementaire et par une instruction interne de la *Riksbank*. Ils sont résumés dans le rapport annuel de la Banque et consistent :

- à vérifier que les comptes sont sincères, véridiques et en conformité avec les bonnes pratiques comptables ;

- à inspecter les contrôles internes en se référant particulièrement à la préservation de la valeur des actifs de la *Riksbank* ;
- à vérifier que les systèmes informatiques, les systèmes statistiques et les systèmes comptables de la Banque présentent le niveau de sécurité et de qualité adéquat. Le Département du Contrôle formule des observations et des recommandations concernant l'efficacité et la réalisation des objectifs de la Banque.

Personnel et compétences

223. Le Département du Contrôle emploie neuf inspecteurs. Son budget est d'environ 4 millions de couronnes suédoises. La sous-traitance à des firmes extérieures est limitée à l'équivalent de moins d'une personne/an. Les stages de formation et de perfectionnement offerts au personnel qui représentent en moyenne deux semaines par an (et par personne) sont complétés par une formation sur le tas et un travail avec les consultants et les commissaires aux comptes extérieurs.

224. Le travail de contrôle est effectué par des vérificateurs expérimentés et de haut niveau en fonction des besoins de la Banque. Les qualifications du personnel se situent principalement dans les domaines de la comptabilité financière et du contrôle des systèmes informatiques. Le recrutement du personnel est généralement opéré auprès des firmes d'audit extérieures, de l'organe national de contrôle et des banques commerciales.

225. La création d'un comité d'audit au sein de la Banque est en cours d'examen.

Planification du contrôle et champ couvert

226. Des plans de contrôle annuels sont établis et soumis pour adoption au Conseil directeur. Des documents supplémentaires de planification concernant l'ensemble des domaines soumis à contrôle délimitent le travail de contrôle pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans.

227. Le champ du contrôle couvre l'ensemble des domaines d'activité, en particulier les systèmes et les opérations de change, le contrôle des états financiers, les onze succursales régionales, les huit dépôts de billets et de pièces, l'informatique (y compris les systèmes en cours d'élaboration) et un audit de certaines fonctions organisationnelles du point de vue de l'efficacité et de la gestion. La priorité est accordée à la comptabilité et au contrôle interne, notamment en ce qui concerne les objets de valeur et la sécurité de l'information et des systèmes. En particulier les travaux de vérification des comptes et rapports annuels de la *Riksbank* sont utilisés par le corps de contrôle parlementaire pour remplir leur mission de contrôle de la régularité.

La procédure de contrôle

228. L'évaluation du risque qui est basée sur le contrôle inhérent et l'importance du domaine considéré constitue un aspect marquant du contrôle au sein de la *Riksbank*. Les risques combinés sont examinés durant la phase de planification (des systèmes informatiques) au regard de leur importance (importance relative du domaine d'activité, sensibilité, caractéristiques des transactions et rattachement au grand livre général). Ils sont analysés par la suite en termes de risque de divulgation, d'altération, de destruction des informations et d'accès à ces dernières. Les différents systèmes et activités de la Banque se voient attribuer un niveau de risque approprié (faible, moyen, élevé) afin d'établir les priorités en

matière de contrôle. D'autres méthodes d'évaluation du risque sont par ailleurs mises au point pour l'audit financier et l'audit des succursales.

229. Les instruments de travail utilisés comprennent une combinaison de programmes de contrôle et de questionnaires de contrôle interne. Des outils informatiques centraux sont utilisés pour l'extraction et l'analyse des données. Le logiciel d'audit ACL est également utilisé pour les mêmes fins et pour l'établissement des rapports ainsi que pour la sélection des échantillons et pour la réalisation des tests de fond sur les comptes et les bilans. Le logiciel MS Office est utilisé pour les opérations administratives et une application spécifique appelée DB2 est utilisée pour la comptabilité chronologique. Pour aider au suivi et à la planification du contrôle et répondre aux demandes de renseignement, un stockage commun des recommandations des contrôles (par exemple au moyen du logiciel MS Access) est réalisé pour le Département du Contrôle.

Établissement des rapports

230. Les rapports de vérification sont distribués à l'ensemble ou à certains des destinataires suivants, en fonction des circonstances : le Conseil directeur, le Gouverneur et les responsables des services vérifiés. Des notes de synthèse figurent toujours en introduction des rapports. Par ailleurs un rapport annuel sur les programmes, les réalisations et les activités du Département du Contrôle est établi et transmis au Conseil directeur et aux principaux responsables de la Banque.

231. Le Département du Contrôle de la *Riksbank* est également chargé de l'envoi du rapport annuel sur les comptes au Secrétariat du corps de contrôle parlementaire.

232. Le suivi de la mise en oeuvre des recommandations du contrôle est opéré semestriellement ou lors du contrôle suivant.

Relations internationales

233. Le Département du Contrôle participe à la réunion annuelle des responsables du contrôle interne des banques centrales du G10 au cours de laquelle ces responsables peuvent débattre des problèmes d'audit et de contrôle interne et échanger leurs vues sur les évolutions récentes et les enseignements tirés dans le domaine du contrôle des banques centrales.

ANNEXE 1. RÉSUMÉ COMPARATIF DES LOIS SUR LA BANQUE CENTRALE⁴

	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Loi sur la Banque centrale	1957	1942	1948	1988
Politique monétaire	Réguler le montant de la monnaie en circulation et du crédit distribué à l'économie, dans le but de sauvegarder la monnaie.	Sauvegarder la monnaie.	Réguler la valeur de l'unité monétaire des Pays-Bas de la manière la plus propre à favoriser la prospérité et le bien-être de la nation tout en cherchant à maintenir la valeur de la monnaie aussi stable que possible.	La <i>Riksbank</i> est responsable de la politique de change et de la politique du crédit. Elle doit, par ailleurs veiller à la sécurité et à l'efficacité du système de paiement.
Billets de banque	La Banque est seule habilitée à émettre des billets.	* ⁵	La banque doit fournir les billets mis en circulation aux Pays-Bas et faciliter les règlements monétaires intérieurs et extérieurs. Elle a le monopole de l'émission des billets.	Elle est seule habilitée à émettre des billets et des pièces.

4. Depuis que ce tableau a été établi, les lois sur les banques centrales des quatre pays étudiés ont été adaptées ou sont en cours de révision en fonction des dispositions du traité de Maastricht en vue de l'établissement du SEBC.

5. Les astérisques indiquent que les informations ne sont pas applicables ou, dans un très petit nombre de cas, ne sont pas disponibles.

	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Surveillance du système de crédit	En Allemagne, la surveillance du système bancaire est assurée par l'Office fédéral de surveillance bancaire (autorité fédérale dépendant du ministère des finances) en coopération avec la Banque.	Contrôle du crédit dont le but permanent et prédominant doit être le bien-être de la population dans son ensemble.	Elle doit surveiller le système de crédit en vertu de la loi sur la surveillance du système de crédit de 1992.	*
Forme juridique	Autorité fédérale.	Société.	Société (<i>Naamloze Vennootschap</i>).	Instrument du Gouvernement and Autorité dépendant du <i>Riksdag</i> (Parlement).
Direction	Direction composée du Président, du Vice Président et de six autres membres au maximum.	Conseil d'administration composé du Gouverneur, de neuf administrateurs au maximum et de deux directeurs de service au maximum.	Conseil de direction composé du président du secrétaire et de cinq directeurs exécutifs au maximum.	Conseil de direction de huit membres dont sept sont élus par le <i>Riksdag</i> .
Nomination des hauts responsables	Nommés par le Président de la République sur proposition du Gouvernement Fédéral.	Le Gouverneur est nommé par le Président (pour 7 ans) et les autres membres du Conseil par le Ministre des finances (pour 5 ans). Le mandat des Directeurs de services (fonctionnaires) est entièrement entre les mains du Ministre des finances.	Les membres du Conseil de direction sont nommés pour sept ans par la Reine (sur proposition du Conseil de direction et du Conseil de surveillance).	Le Gouverneur est élu par les sept membres du Conseil. Le Conseil de direction élit également deux sous gouverneurs extérieurs au Conseil.

	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Conseil de surveillance/ Conseil de la Banque	<p>Conseil de la Banque centrale composé du Président, du Vice Président, des membres de la Direction et des Présidents des Banques centrales des <i>Länder</i>.</p>	*	<p>Douze membres désignés par les actionnaires (le Ministère des finances) pour surveiller la gestion des affaires de la Banque et pour adopter le bilan et le compte de résultats annuels.</p> <p>Un Commissaire Royal désigné par la Reine au nom du gouvernement siège à titre purement consultatif dans toutes les réunions du Conseil de surveillance.</p> <p>Le Conseil de la Banque se compose de 17 membres : le Commissaire royal (président), 4 membres du Conseil de surveillance et 12 membres désignés par la Reine pour représenter les organisations professionnelles de l'industrie et du commerce. Le Conseil de la Banque est habilité à présenter de sa propre initiative au Ministre des finances des recommandations sur des matières qui relèvent des principes qui doivent guider la Banque dans ses actions.</p>	*

	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Parlement	La <i>Deutsche Bundesbank</i> n'est soumise à aucun contrôle permanent du Parlement.	*	*	Le budget annuel de la Banque pour l'exercice suivant est soumis pour examen à la Commission des finances du <i>Riksdag</i> et au secrétariat du corps de contrôle du parlement. Le <i>Riksdag</i> approuve les comptes annuels et la répartition des bénéfices et donne quitus de sa gestion au Gouverneur.
Gouvernement	La <i>Bundesbank</i> ne reçoit aucune instruction du Gouvernement Fédéral.	Le Ministre des finances peut, dans les cas où il le juge utile, demander au Gouverneur (ou au Conseil) de le consulter sur l'exécution des fonctions et responsabilités générales incombant à la Banque et de l'en informer. Le Conseil est tenu de satisfaire toute demande de ce type.	Le Ministre des finances peut donner au Conseil de direction les orientations qu'il estime nécessaires du point de vue d'une bonne coordination entre l'action de la banque et la politique monétaire et financière du Gouvernement. La Reine est appelée à arbitrer les désaccords.	La <i>Riksbank</i> doit consulter le ministre compétent désigné par le Gouvernement avant de prendre toute décision de politique monétaire d'importance majeure. Elle peut prendre une décision sans consultation préalable en cas de circonstances exceptionnelles.
Informations financières	La <i>Bundesbank</i> publie une situation hebdomadaire (en forme de bilan).	*	Le Conseil de direction publie un bilan hebdomadaire résumé.	*
Distribution des dividendes	Versés principalement à l'État Fédéral.	*	Versés à l'État.	Déterminée par le <i>Riksdag</i> .

	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Obligations en matière de contrôle	<p>Les comptes annuels doivent être vérifiés par un ou plusieurs commissaires aux comptes désignés par le Conseil de la Banque centrale en accord avec la Cour Fédérale de Contrôle. Le rapport des Commissaires aux comptes sert de base aux contrôles effectués par la Cour Fédérale de Contrôle. Les rapports de vérification et les observations de la Cour fédérale de contrôle sont communiqués au Ministre fédéral des finances.</p>	<p>Le <i>Comptroller and Auditor General</i> vérifie et certifie les comptes qui lui sont transmis en vertu de la loi. Son rapport de vérification est transmis au ministre qui en envoie copie à chacune des chambres du Parlement.</p>	*	<p>Externe : Le rapport annuel sur les opérations de la <i>Riksbank</i> et la proposition de distribution des bénéfices sont soumis au corps de contrôle du Parlement</p> <p>Interne : Les services centraux de la Banque comportent une unité de contrôle dont les activités sont gérées par le Conseil de direction.</p>

ANNEXE 2. APERCU COMPARATIF DES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

Sujet	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Exigences de l'UE	En consultation avec les fédérations professionnelles de comptables et d'autres organismes, les Banques centrales et les organismes de contrôle des Banques des États Membres de l'UE ont élaboré des principes et des obligations régissant le contrôle interne et le système d'audit des Banques qui ont été publiés sous le titre "Systèmes de contrôle interne des institutions de crédit". Les obligations imposées aux responsables du contrôle interne et du contrôle externe par ce document sont applicables de manière analogue aux Banques centrales.			
Principaux acteurs	La Cour Fédérale de Contrôle (ISC) utilise le rapport annuel des commissaires aux comptes (contrôle externe) pour effectuer le contrôle de la Banque centrale. L'ISC informe le Parlement Fédéral (Commission des comptes publics) de toute constatation marquante.	Le contrôle de la Banque centrale est assuré par le Secrétariat Général du <i>Comptroller General and Auditor General</i> (ISC) qui rend compte directement à l' <i>Oireachtas</i> (Parlement) et sa Commission des comptes publics. L'ISC se fonde sur le travail de vérification accompli par le Département du Contrôle Interne ainsi que sur l'activité du Comité d'audit de la Banque.	Le <i>Rekenkamer</i> (ISC) n'est pas habilité à contrôler la <i>Nederlandsche Bank</i> (Banque centrale). Le contrôle externe de la Banque est assuré par des commissaires aux comptes indépendants. Le Département de Contrôle Interne de la Banque coordonne ses travaux avec l'organe de contrôle externe pour des raisons d'efficacité et aussi afin que les travaux du premier puissent être utilisés par le second.	Le <i>Riksdagens Revisor</i> (corps de contrôle du Parlement) contrôle les comptes, la gestion et l'administration de la <i>Riksbank</i> (Banque centrale). Les inspecteurs du Parlement se fondent sur un rapport de vérification détaillé établi par des commissaires aux comptes privés. Un rapport annuel sur l'évaluation des activités de la <i>Riksbank</i> et des états financiers annexes est présenté au <i>Riksdag</i> (Parlement). L'Office national de contrôle suédois (qui est placé sous l'autorité du Gouvernement) n'est pas habilité à contrôler la Banque centrale.

Sujet	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Normes comptables	Il n'existe pas de normes internationales dans le domaine comptable pour les Banques centrales. Les banques centrales de l'UE préparent actuellement des règles comptables uniformes pour le SEBC.			
Formation des inspecteurs dans les Banques centrales	La formation et le perfectionnement des inspecteurs résultent généralement d'une combinaison de cursus universitaire et de formation sur le tas complétée par la participation à des séminaires ou des conférences afin de se tenir au courant des techniques modernes de contrôle etc. La plupart des organisations de contrôle s'efforcent de proposer à chacun de leurs inspecteurs une à deux semaines de formation par an.			
	Le temps consacré annuellement à la formation professionnelle spécialisée à l'intérieur du service par les inspecteurs de la <i>Bundesbank</i> représente entre 3 et 5 % de leur temps de travail. Cette formation est complétée par une formation continue, notamment en langue anglaise et dans le domaine de l'informatique et du traitement des données.	Les stages de formation et de perfectionnement représentent environ une semaine par an par personne.	Deux semaines de formation environ par personne et par an. Tous les comptables agréés doivent suivre un programme obligatoire de formation permanente qui leur donne des "points" nécessaires à l'obtention de leur diplôme.	Les inspecteurs doivent être titulaires d'un diplôme universitaire. Une formation continue est dispensée par exemple sous forme de séminaires par des cabinets privés ou par l'ISC.
Recours à des commissaires aux comptes privés	Des commissaires aux comptes du secteur privé contrôlent les opérations de la Banque, ses systèmes comptables et certifient ses comptes annuels.	*	Le contrôle externe de la Banque est effectué par un expert comptable indépendant.	Il peut être fait appel à des auditeurs privés pour différents types de tâches effectuées par le contrôle interne (par exemple pour le contrôle des systèmes informatiques qui requiert des compétences particulières) ou pour occuper temporairement des postes vacants. Les inspecteurs du corps de contrôle parlementaire se fondent sur un rapport de vérification détaillé établi par une firme privée d'experts comptables.

Sujet	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
Types de contrôles effectués par le contrôle interne et l'ISC	<p>Approche de l'ISC : contrôle de la gestion financière de la <i>Bundesbank</i> au cours d'une période donnée (un an par exemple).</p> <p>Audit d'un domaine particulier d'activité professionnelle ou administrative de la <i>Bundesbank</i> et, simultanément, d'autres institutions fédérales (audits "croisés"). L'ISC utilise les comparaisons pour ses conclusions et évaluations.</p>	<p>Approche de l'ISC : vérification de l'exactitude et de la fiabilité des comptes financiers et des systèmes de soutien. Contrôles de la régularité destinés à vérifier la conformité des dépenses aux règles législatives. Audits de la productivité.</p>	<p>Contrôle interne axé sur les systèmes ; l'audit informatique joue un rôle important dans ce contrôle. L'évaluation de l'organisation administrative et des contrôles internes constituent une partie intégrante de cette approche. Le contrôle externe se concentre sur la certification des comptes financiers.</p>	*
Pratiques en matière de communication des rapports	<p>Les rapports des commissaires aux comptes du secteur privé sont communiqués à la <i>Bundesbank</i>, au Ministère Fédéral des finances, au Ministère Fédéral de l'économie et à la Cour Fédérale de Contrôle.</p> <p>La Cour Fédérale de Contrôle (ISC) rend compte au Parlement Fédéral (Commission des comptes publics) de toute constatation importante.</p> <p>Les rapports du contrôle interne sont communiqués aux entités vérifiées. Des rapports de synthèse annuels sont transmis au Président et aux autres membres de la Direction/Conseil de la Banque et aux organes de contrôle externe.</p>	<p>Le Secrétariat du <i>Comptroller General and Auditor General</i> (ISC) qui est chargé du contrôle de la Banque centrale d'Irlande rend compte au Parlement et à sa Commission des comptes publics. Par ailleurs, le <i>CG&AG</i> vérifie et certifie l'ensemble des comptes transmis par la Banque et transmet ensuite les comptes vérifiés au Ministre des finances.</p> <p>La Banque Centrale soumet un rapport annuel sur ses activités au ministère des finances.</p> <p>Le Département du contrôle interne rend compte au gouverneur et ainsi qu'au comité d'audit de la Banque avec lequel</p>	<p>Le Département du Contrôle Interne rend compte officiellement au Conseil de la Banque, en pratique au Secrétaire Général. Des exemplaires du rapport de vérification sont communiqués au Directeur Adjoint concerné et au Chef du Département (vérifié).</p> <p>L'organe de contrôle externe rend compte au Conseil de Direction et la certification des comptes financiers qu'il établit est incluse dans le rapport financier annuel publié par la Banque.</p>	<p>Le corps de contrôle parlementaire rend compte annuellement au <i>Riksdag</i> (Parlement) de son évaluation des activités économiques de la <i>Riksbank</i> et des états financiers qui s'y rapportent. Il fait appel à cet effet à un rapport détaillé établi par une société d'audit privée.</p> <p>Le Conseil d'administration de la Banque reçoit un rapport annuel résumé qui reprend les principales conclusions du contrôle interne. Les entités vérifiées reçoivent la version intégrale du rapport.</p>

Sujet	Allemagne	Irlande	Pays-Bas	Suède
		<p>il entretient une relation fonctionnelle sur ce plan.</p> <p>Toutes les entités vérifiées reçoivent copie du rapport du contrôle interne.</p>		
<i>Contrôles et protection du secret</i>	<p>En principe les vérificateurs internes ou externes ont accès aux informations qui leur sont nécessaires pour effectuer leurs vérifications. Les informations couvertes par le secret incluent, par exemple, les comptes des clients de la Banque, les données prudentielles ainsi que les dossiers des membres du personnel de la <i>Bundesbank</i>. Si la vérification doit porter sur des éléments particulièrement confidentiels, des vérificateurs expérimentés et de confiance seront désignés.</p>	*	<p>En principe les vérificateurs internes ou externes ont accès aux informations qui leur sont nécessaires pour effectuer leurs vérifications.</p>	<p>Le secret bancaire n'est pas opposable aux responsables du contrôle interne. Les informations confidentielles sont principalement celles qui concernent les relations économiques entre les services de la Banque et leurs clients ou des informations de marché de caractère stratégique.</p>

**ANNEXE 3. PROGRAMMES DE CONTRÔLE PAR SONDAGE :
QUESTIONNAIRES COMMUNIQUÉS PAR L'IRLANDE**

AC027-01

COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL

Formulaire d'évaluation du contrôle

Organisation/Vote :

Créanciers

	Année	19	
Préparé par	Initiales /Date		Date du contrôle précédent _____
Révisé par	Initiales /Date		_____

	Contrôle antérieur	Contrôle actuel
A. QUESTION ESSENTIELLE		
Les contrôles permettent-ils de vérifier que :		
1. Les déclarations des fournisseurs sont conformes aux comptes des créanciers du grand livre et au compte de contrôle des créanciers.	_____	_____
2. L'existence de toutes les créances commerciales a été établie pour le montant déclaré et enregistré.	_____	_____
3. Aucune dette ne peut être omise.	_____	_____
4. Toutes les écritures dans les comptes des créanciers sont autorisées.	_____	_____

	Contrôle antérieur	Contrôle actuel
B. CONTRÔLE INTERNE		
Ce domaine a-t-il fait l'objet d'un contrôle interne au cours de l'année ?	_____	_____
Dans l'affirmative, joindre un exemplaire du rapport au fichier des documents de travail.		
C. CRITÈRES DE CONTRÔLE SPÉCIFIQUES		
1. Existe-t-il un système pour réconcilier les comptes des créanciers du grand livre et les déclarations des fournisseurs ?	_____	_____
2. La liste des soldes des créanciers est-elle rapprochée régulièrement du compte de contrôle et les différences sont-elles réconciliées ?	_____	_____
3. Les crédits et les indemnités dus par les fournisseurs sont-ils correctement enregistrés ?	_____	_____
4. Les soldes débiteurs sont-ils examinés et suivis ?	_____	_____
5. Les transferts entre les comptes d'achats et de ventes et les comptes du grand livre sont-ils autorisés ?	_____	_____
6. Les procédures de clôture de l'exercice sont-elles adéquates ?	_____	_____
D. CONTRÔLES DISCIPLINAIRES		
1. Les opérations, procédures et systèmes dans ce domaine sont-ils suffisamment documentés ?	_____	_____
2. Existe-t-il une séparation adéquate des fonctions ?	_____	_____
3. Les compétences sont-elles délimitées de manière adéquate ?	_____	_____
4. La surveillance est-elle adéquate ?	_____	_____
5. Les vérifications sont-elles basées sur des pièces justificatives appropriées ?	_____	_____
6. La fréquence des vérifications est-elle suffisante ?	_____	_____

	Contrôle antérieur	Contrôle actuel
--	-----------------------	--------------------

E. CRITÈRES DE CONTRÔLE DU TRAITEMENT INFORMATIQUE

(Voir les lignes directrices concernant l'évaluation des contrôles du traitement informatique)

Quels segments de ce domaine font l'objet d'un traitement informatique ?

- | | | |
|--|-------|-------|
| 1. Les entrées sont-elles contrôlées ? | _____ | _____ |
| 2. Les entrées sont-elles vérifiées ? | _____ | _____ |
| 3. Les modifications des données et leur exhaustivité font-elles l'objet de contrôles ? | _____ | _____ |
| 4. Les entrées rejetées font-elles l'objet de contrôles ? | _____ | _____ |
| 5. Les postes en suspens sont-ils contrôlés ? | _____ | _____ |
| 6. Existe-t-il une section de contrôle des données efficace ? | _____ | _____ |
| 7. Existe-t-il des dispositifs de sécurité adéquats ? | _____ | _____ |
| 8. Les transactions sont-elles mises à jour et soldées et le fichier principal est-il contrôlé ? | _____ | _____ |
| 9. Le transfert de données dans des systèmes informatiques intégrés est-il contrôlé ? | _____ | _____ |
| 10. Les résultats du traitement sont-ils soumis à des contrôles des utilisateurs ? | _____ | _____ |
| 11. Les opérations manuelles sont-elles contrôlées dans le système informatisé ? | _____ | _____ |
| 12. Existe-t-il un contrôle des annulations ? | _____ | _____ |

F. ANALYSE PRÉLIMINAIRE DU RISQUE

Les risques auxquels est exposée l'organisation dans ce domaine sont :

COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL

Programme de contrôle

Organisation/Vote :

Créanciers et dettes

Année.....

Objet	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points
Objectifs :			
A. Établir que toutes les dettes commerciales sont enregistrées dans les comptes.	_____	_____	_____
B. Établir l'existence de tous les créanciers et de toutes les dettes de nature commerciale.	_____	_____	_____
C. Vérifier que toutes les sommes ainsi décrites constituent des dettes courantes de l'organisation pour le montant indiqué.	_____	_____	_____
Procédures :			
A. Examen analytique			
Exécuter les analyses appropriées concernant ce domaine et examiner les différents ratios et tendances.	_____	_____	_____
AC B. Généralités			
1. Obtenir une liste des dettes pour vérifier la conformité avec le chiffre du bilan.	_____	_____	_____
2. Vérifier que la liste des créanciers commerciaux correspond aux soldes du livre des créanciers.	_____	_____	_____
3. Vérifier les totaux de la liste.	_____	_____	_____
4. Examiner le livre des créanciers et :			
a. vérifier que les soldes individuels sont constitués de factures particulières et récentes ; et	_____	_____	_____
b. rechercher des éléments inhabituels ;	_____	_____	_____
c. vérifier les totaux du grand livre.	_____	_____	_____

	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points
5. Examiner la réconciliation des déclarations des fournisseurs et des soldes du livre des créanciers.	_____	_____	_____
6. Vérifier les soldes débiteurs significatifs apparaissant sur les rubriques suivantes et examiner s'ils doivent être reclassés dans les débiteurs :			
a. dépassements de paiements ;	_____	_____	_____
b. factures non enregistrées ;	_____	_____	_____
c. paiements anticipés ;	_____	_____	_____
d. erreurs d'écritures.	_____	_____	_____
AC C. Audit du contrôle des créanciers			
1. Vérifier que le compte de contrôle du livre principal des créanciers est réconcilié avec le solde du livre des créanciers.	_____	_____	_____
2. Examiner la réconciliation ci-dessus en vérifiant :			
a. les écritures de contrepartie ;	_____	_____	_____
b. les ajustements ou rubriques inhabituelles avec les pièces justificatives ;	_____	_____	_____
c. l'apurement ultérieur des ajustements.	_____	_____	_____
3. Examiner le compte de contrôle des créanciers (dans le livre principal) ; et			
a. vérifier les additions et les soldes reportés ;	_____	_____	_____
b. examiner toute écriture qui paraît inhabituelle ;	_____	_____	_____
c. comparer les soldes du compte mois par mois et analyser les raisons d'une forte tendance à la hausse.	_____	_____	_____
A D. Passation d'écritures			
1. Passer les écritures de paiement des chèques du grand livre/listing des règlements de chèques sur les comptes du grand livre des créanciers.	_____	_____	_____

		Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points
	2. Vérifier les écritures concernant le total des chèques réglés aux créanciers sur le livre/listing des chèques payés dans le livre principal.	_____	_____	_____
	3. Examiner les livres journaux des créanciers et vérifier la validité des transactions au moyen des pièces justificatives.	_____	_____	_____
	SS – SM –			
B	E. Envoi de circulaires			
	Envoyer les circulaires aux créanciers, réconcilier les réponses avec la liste des soldes en analysant les divergences éventuelles et relancer les créanciers qui n'ont pas répondu.	_____	_____	_____
	SS – SM –			
AB	F. Dettes			
	1. Examiner l'échéancier des dépenses non réglées en fin d'exercice pour en vérifier l'exhaustivité et l'exactitude par référence :			
	a. aux règlements ultérieurs ;	_____	_____	_____
	b. aux accords ;	_____	_____	_____
	c. aux dettes de l'exercice précédent ; et	_____	_____	_____
	d. aux livres principaux.	_____	_____	_____
	2. S'assurer que la politique de versement d'acomptes aux fournisseurs est raisonnable.	_____	_____	_____
B	G. Clôture de l'exercice			
	1. Vérifier les procédures de clôture de l'exercice en examinant :			
	Les commandes passées ;	_____	_____	_____
	SS – SM –			
	Les registres des marchandises reçues ;	_____	_____	_____
	SS – SM –			
	Les registres des marchandises retournées ;	_____	_____	_____

	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">SS – SM –</div> Les factures reçues ;	_____	_____	_____
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">SS – SM –</div> Les notes de crédits.	_____	_____	_____
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">SS – SM –</div> 2. En ce qui concerne les procédures de clôture de l'exercice vérifier que toutes les marchandises reçues ont été enregistrées dans le système des achats/créanciers et que les coûts et les dépenses correspondantes ont été comptabilisés ou facturés dans le cas de la totalité des achats.	_____	_____	_____
C H. Devises étrangères			
1. Vérifier que les dettes à vue et à terme en devises ont été converties en punds (livres irlandaises) aux taux de changes appropriés pour l'établissement des comptes annuels.	_____	_____	_____

COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL

Formulaire d'évaluation du contrôle

Organisation/Vote :

Débiteurs

	Année	19	
Préparé par	Initiales /Date		Date du contrôle précédent _____
Préparé par	Initiales /Date		

	Contrôle précédent	Contrôle actuel
A. QUESTION ESSENTIELLE		
Les contrôles permettent-ils de s'assurer que :		
1. les comptes de contrôle des débiteurs correspondent à la somme des soldes des comptes des débiteurs sur le grand livre ?	_____	_____
2. toutes les écritures des débiteurs et les acomptes ont été enregistrées pour leur valeur correcte ?	_____	_____
3. toutes les écritures des comptes des débiteurs sont autorisées et qu'aucune écriture n'a été omise ?	_____	_____
4. que tous les soldes des débiteurs sont recouvrables et que des provisions adéquates ont été constituées pour les créances douteuses ?	_____	_____
5. que toutes les réductions disponibles ont été utilisées ?	_____	_____
B. CONTRÔLE INTERNE		
Ce domaine a-t-il fait l'objet d'un examen par le contrôle interne au cours de l'année ? Dans l'affirmative, joindre un exemplaire du rapport au fichier des documents de travail.	_____	_____

	Contrôle précédent	Contrôle actuel
C. CRITÈRES DE CONTRÔLE SPÉCIFIQUES		
1. Une réconciliation périodique des comptes de contrôle des débiteurs avec le livre des débiteurs est-elle opérée ?	_____	_____
2. Des états sont-ils envoyés régulièrement aux clients ?	_____	_____
3. Les sommes reçues qui ne sont pas conformes aux montants facturés font-elles l'objet d'une vérification ?	_____	_____
4. Les soldes créditeurs sont-ils examinés et suivis ?	_____	_____
5. Des analyses de l'ancienneté des débiteurs sont-elles effectuées, examinées et font-elles l'objet de mesures ?	_____	_____
6. Le classement et l'annulation des créances irrécouvrables font-ils l'objet d'un contrôle approprié ?	_____	_____
7. Des conditions de règlement appropriées sont-elles en vigueur ?	_____	_____
8. Les réductions obtenues font-elles l'objet d'une vérification de leur validité ?	_____	_____
D. CONTRÔLES DISCIPLINAIRES		
1. Les opérations, procédures et systèmes dans ce domaine ont-ils fait l'objet d'une documentation suffisante ?	_____	_____
2. Existe-t-il une séparation des fonctions adéquate ?	_____	_____
3. Les compétences sont-elles délimitées de manière adéquate ?	_____	_____
4. La surveillance est-elle adéquate ?	_____	_____
5. Les vérifications sont-elles basées sur des pièces justificatives appropriées ?	_____	_____
6. La fréquence des vérifications est-elle suffisante ?	_____	_____

Contrôle précédent	Contrôle actuel
-----------------------	--------------------

E. CRITÈRES DE CONTRÔLE DU TRAITEMENT INFORMATIQUE

(Voir les lignes directrices concernant l'évaluation des contrôles du traitement informatique)

Quels segments de ce domaine font l'objet d'un traitement informatique ?

- | | | | |
|--|-------|-------|--|
| 1. Les entrées sont-elles contrôlées? | _____ | _____ | |
| 2. Les entrées sont-elles vérifiées ? | _____ | _____ | |
| 3. Les modifications des données et leur exhaustivité font-elles l'objet de contrôles ? | _____ | _____ | |
| 4. Les entrées rejetées font-elles l'objet de contrôles ? | _____ | _____ | |
| 5. Les postes en suspens sont-ils contrôlés ? | _____ | _____ | |
| 6. Existe-t-il une section de contrôle des données efficace ? | _____ | _____ | |
| 7. Existe-t-il des dispositifs de sécurité adéquats ? | _____ | _____ | |
| 8. Les transactions sont-elles mises à jour et soldées et le fichier principal est-il contrôlé ? | _____ | _____ | |
| 9. Le transfert de données dans des systèmes informatiques intégrés est-il contrôlé ? | _____ | _____ | |
| 10. Les résultats du traitement sont-ils soumis à des contrôles des utilisateurs ? | _____ | _____ | |
| 11. Les opérations manuelles sont-elles contrôlées dans le système informatisé ? | _____ | _____ | |
| 12. Existe-t-il un contrôle des annulations ? | _____ | _____ | |

F. ANALYSE PRÉLIMINAIRE DU RISQUE

Les risques auxquels est exposé l'organisation dans ce domaine sont :

AC028-01

COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL

Programme de contrôle

Débiteurs et acomptes

Année.....

PLANIFICATION : J'ai pris en compte les déclarations sur le FEC pour planifier le type et le niveau des vérifications. Sur la base de ces déclarations, j'approuve les objectifs et le plan du contrôle tels qu'ils sont exposés dans ce programme de contrôle.

Inspecteur principal..... Date.....

CONCLUSIONS : J'ai exécuté le programme de travail énoncé dans le programme de contrôle ci-après. Les principaux points qui nécessitent des mesures correctrices sont exposés en détail dans le formulaire sur les principales observations.

Inspecteur..... Date.....

RAPPORT DE VÉRIFICATION : Sur la base de mon évaluation des contrôles confirmée par les tests de contrôle, j'évalue le risque du contrôle comme _____ (élevé/moyen/faible).

Inspecteur principal..... Date.....

VISA DE LA VÉRIFICATION : J'ai examiné ce programme et son exécution. Les mesures suivantes doivent être prises :

Directeur adjoint..... Date.....

Objet	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points
-------	----------------	--------------------------	----------------------

Objectifs :

- | | | | |
|---|-------|-------|-------|
| A. Établir que l'ensemble des débiteurs sont enregistrés dans les livres de comptes. | _____ | _____ | _____ |
| B. Établir la validité de tous les débiteurs enregistrés, leur existence en fin d'exercice et vérifier qu'ils sont inscrits pour le montant correct. | _____ | _____ | _____ |
| C. Confirmer que toutes les créances sont recouvrables et dans le cas contraire qu'une provision adéquate a été constituée pour les créances douteuses et compromises | _____ | _____ | _____ |

	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points		
D. Vérifier que toutes les dépenses ayant donné lieu à paiement d'avance ont été calculées sur une base raisonnable.	_____	_____	_____		
Procédures :					
A. Examen analytique					
Procéder aux analyses appropriées sur ce domaine et examiner les ratios et tendances pertinents.	_____	_____	_____		
B. Généralités					
1. Obtenir une liste des débiteurs et des acomptes reçus pour vérifier la conformité avec les chiffres du bilan.	_____	_____	_____		
2. Vérifier que la liste des débiteurs commerciaux correspond aux soldes individuel du grand livre.	_____	_____	_____		
3. Vérifier les totaux de la liste.	_____	_____	_____		
4. Examiner le livre des débiteurs et vérifier :					
a. que les limites de crédit des clients n'ont pas été dépassées ;	_____	_____	_____		
<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <td style="padding: 5px;">SS –</td> <td style="padding: 5px;">SM –</td> </tr> </table>				SS –	SM –
SS –	SM –				
b. les éléments inhabituels (indemnités, paiements en compte) ;	_____	_____	_____		
c. les totaux sur le livre	_____	_____	_____		
d. l'absence de soldes de trésorerie non affectés de niveau significatif ;	_____	_____	_____		
e. les additions et les soldes reportés ;	_____	_____	_____		
f. les soldes de crédit.	_____	_____	_____		
5. Obtenir une liste analytique de l'ancienneté des débiteurs commerciaux et rechercher les postes significatifs.	_____	_____	_____		
6. Vérifier que les états sont envoyés régulièrement aux clients.	_____	_____	_____		
7. Vérifier que les arriérés font l'objet d'un suivi pour recouvrement.	_____	_____	_____		

	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points
C. Contrôle des comptes des débiteurs			
1. Vérifier que le compte de contrôle des débiteurs du livre principal est réconcilié avec le solde du livre des débiteurs.	_____	_____	_____
2. Examiner la réconciliation ci-dessus en vérifiant :			
a. les écritures de contrepartie ;	_____	_____	_____
b. les ajustements ou éléments inhabituels avec des pièces justificatives ;	_____	_____	_____
c. l'apurement ultérieur des ajustements.	_____	_____	_____
3. Examiner le contrôle des débiteurs :			
a. vérifier les additions et les soldes reportés ;	_____	_____	_____
b. enquêter sur toute écriture qui semble inhabituelle ;	_____	_____	_____
c. comparer les soldes du compte mois par mois et examiner les raisons d'une forte tendance à la hausse.	_____	_____	_____
D. Passation d'écritures			
1. Vérifier les écritures individuelles à partir des recettes enregistrées sur le livre des débiteurs.	_____	_____	_____
2. Vérifier les totaux des écritures à partir des recettes inscrites sur le montant de contrôle du livre général.	_____	_____	_____
3. Examiner les journaux des débiteurs et vérifier la validité des transactions au moyen des pièces justificatives.	_____	_____	_____
E. Envoi de circulaires			
1. Envoi de circulaires à un échantillon de débiteurs.	_____	_____	_____

SS –	SM –
------	------

	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points
2. Réconcilier les réponses avec la liste des soldes en examinant les divergences.	_____	_____	_____
3. Effectuer une relance des débiteurs qui n'ont pas fourni de réponse.	_____	_____	_____

F. Débiteurs non commerciaux et acomptes

1. Obtenir une liste des débiteurs (autres que les soldes des débiteurs commerciaux) et des acomptes en fin d'exercice :

SS –	SM –
------	------

a. rechercher les factures/états ou les autres pièces justificatives adéquates ;	_____	_____	_____
b. calculs de vérification ;	_____	_____	_____
c. examiner de près les comptes pour rechercher les postes qui peuvent avoir été omis de la liste par exemple, loyers, assurance ;	_____	_____	_____
d. s'assurer que ces postes ont été correctement enregistrés dans le livre général et sont correctement retracés dans les comptes.	_____	_____	_____
2. Rechercher les factures/états ou les autres pièces justificatives adéquates.	_____	_____	_____
3. Calculs de vérification.	_____	_____	_____
4. Examiner de près les comptes pour rechercher les postes qui peuvent avoir été omis de la liste par exemple, loyers, assurance.	_____	_____	_____
5. S'assurer que ces postes ont été correctement enregistrés dans le livre général et sont correctement retracés dans les comptes.	_____	_____	_____

	Intl. /Date	Observations /Ref. GT	Principaux points		
G. Créances douteuses					
1. Vérifier que les soldes des débiteurs en fin d'exercice sont intégralement réalisés au cours de la période suivante par référence au livre de caisse, aux situations bancaires etc.	_____	_____	_____		
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">SS –</td> <td style="width: 50%;">SM –</td> </tr> </table>	SS –	SM –			
SS –	SM –				
Analyser tout compte non apuré et évaluer l'incidence sur le chiffre des créances douteuses.					
2. Vérifier l'annulation des créances douteuses au moyen des correspondances et des autorisations pertinentes.	_____	_____	_____		
3. S'assurer du suivi de toute possibilité de recouvrement ultérieur.	_____	_____	_____		
H. Clôture de l'exercice					
Vérifier que les créances et les dettes libellées en devises ont été converties en punds (livres irlandaises) aux taux de change appropriés pour l'établissement des comptes annuels.	_____	_____	_____		
1. Commandes reçues.	_____	_____	_____		
2. États des marchandises livrées (retournées).	_____	_____	_____		
3. Factures émises.	_____	_____	_____		
4. Notes de crédits pour vérifier que toutes les marchandises livrées ou les services exécutés ont été inclus dans le système des ventes/débiteurs.	_____	_____	_____		
I. Devises étrangères					
1. Vérifier que les comptes des débiteurs et les acomptes libellés en devises étrangères ont été convertis en punds (livres irlandaises) aux taux de change appropriés pour l'établissement des comptes annuels.	_____	_____	_____		