

COMMISSION DE SUPERVISION  
f  
BANCAIRE ET FINANCIERE

---

INSTRUCTION N° 006/2000-CSBF  
relative au contrôle interne des établissements de crédit

---

La Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) de la République de MADAGASCAR,

Vu la loi n° 95 030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit,

Vu la loi n° 96 020 du 4 septembre 1996 portant réglementation des activités et organisation des institutions financières mutualistes,

En application des dispositions des articles 35 et 41 de la Loi n° 95-030 susvisée, qui habilite la CSBF à fixer les normes de gestion et règles de prudence que les établissements de crédit doivent respecter en vue notamment de garantir leur liquidité, leur solvabilité et l'équilibre de leur structure financière,

Vu l'avis formulé par l'Association Professionnelle des Etablissements de Crédit en vertu de l'article 36, dernier alinéa, de la Loi n° 95 030 susvisée,

**D E C I D E**

**TITRE PREMIER : DEFINITIONS ET PRINCIPES**

**Article premier.**- Pour l'application de la présente instruction, le *système de contrôle interne* est constitué par l'ensemble formé du *contrôle interne* proprement dit, de *l'audit interne* et de la *surveillance de l'audit interne*.

1. Le *contrôle interne* est un dispositif de surveillance et de sécurité, intégré dans les processus opérationnels, mis en place pour la prévention, le suivi et la maîtrise des risques d'un établissement. Il est également constitué de l'ensemble des moyens et procédures mis en place pour avoir une bonne maîtrise des activités afin d'assurer la pérennité de l'établissement.

Le contrôle interne comprend deux niveaux :

- Le contrôle de premier degré, assuré à travers des mesures d'organisation et de fonctionnement, notamment l'existence d'un organigramme mis à jour régulièrement, la claire répartition des responsabilités, la séparation des fonctions et le respect des manuels de procédures ;
- Le contrôle de second degré, ou contrôle de la direction, assumé par tout chef hiérarchique dans le secteur dont il a la responsabilité, et portant, entre autres, sur le suivi des différents risques et résultats générés par l'activité.

2. L'audit interne est une fonction dont la mission est de vérifier l'efficacité et la cohérence du contrôle interne. Cette fonction, appelée également inspection ou audit, vise à détecter les faiblesses du contrôle interne et à en proposer les mesures de redressement.
3. La *surveillance de l'audit interne* est une fonction chargée d'examiner les activités et les résultats de l'audit interne. Cette mission est de la compétence de l'organe délibérant.

**Article 2.-** Le système de contrôle interne a pour objet principal de :

- sauvegarder le patrimoine de l'établissement, à savoir, préserver la sécurité des opérations, des valeurs, des biens et des personnes contre les pertes de toutes sortes tels que gaspillages, fraudes, abus, détérioration dues aux intempéries, incendie ;
- assurer la conformité des opérations, de l'organisation et des procédures aux règles de droit, à la réglementation de la profession ainsi qu'aux orientations et limites fixées par l'organe exécutif ;
- veiller à la régularité, la sincérité, l'exhaustivité et la fiabilité des informations comptables et financières ainsi qu'aux conditions d'évaluation, d'enregistrement, de conservation, de disponibilité et de restitution de ces informations ;
- garantir le respect des objectifs et de la stratégie notamment la politique commerciale arrêtée par l'organe délibérant ;
- assurer la fiabilité et l'efficacité de l'organisation et des procédures.

**Article 3.-** Les établissements de crédit agréés pour effectuer des opérations de banque à Madagascar doivent se doter d'un *système de contrôle interne* répondant aux définitions et objectifs ci-dessus.

Les principaux dispositifs à mettre en place à cet effet sont :

1. *la prévention des risques*, sous forme de règles et diligences opérationnelles propres à assurer un fonctionnement de l'établissement dans les conditions de sécurité requises et conformes aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, aux normes, usages et règles déontologiques de la profession, aux orientations et limites définies dans ce cadre par les organes délibérant et exécutif ;
2. *le contrôle permanent*, chargé de veiller à la régularité des opérations réalisées, à leur transcription fidèle dans les comptes de l'établissement, au respect des règles et diligences définies en application du point 1 du présent article ;
3. *l'audit interne*, ayant pour mission de vérifier l'efficacité et la cohérence des dispositifs mis en place en application des points 1 et 2 du présent article, notamment leur adéquation à la nature et à l'importance des risques encourus et la conformité des activités aux termes de la décision agréant l'établissement, et de proposer les mesures correctrices qui s'imposent.

**Article 4.** - Les établissements de crédit peuvent adapter l'ensemble des dispositifs de contrôle interne prévus par la présente instruction en fonction de leurs caractéristiques. Les éléments ci-après sont en particulier déterminants dans l'organisation du contrôle interne.

1. *Taille et nombre de collaborateurs* : Les possibilités de séparer efficacement les fonctions sont plus limitées lorsque l'effectif du personnel est réduit. Dans ce cas, l'accent doit être mis sur le contrôle par les supérieurs.
2. *Nature des risques dans chaque domaine d'activité* : Le système de contrôle doit être plus élaboré dès lors que le risque relatif à un secteur d'activités est jugé important.
3. *Politique commerciale* : Le contrôle interne n'est pas figé, il doit évoluer en fonction des produits et prestations fournis par l'établissement.

**Article 5.**- Pour l'application de la présente instruction,

1. l'expression "*organe exécutif*" désigne les personnes visées à l'article 23 de la loi n° 95-030, appelées à assurer la détermination effective de l'orientation de l'activité de l'établissement. Cet organe est responsable de la gestion quotidienne de l'établissement en tant que chef d'entreprise et la représente vis-à-vis des tiers ;
2. l'expression "*organe délibérant*" désigne le conseil d'administration, ou l'organe en tenant lieu ; l'organe délibérant, sous sa responsabilité et dans les conditions qu'il aura définies, peut constituer un comité chargé d'exercer tout ou partie des compétences qui lui reviennent en application de la présente instruction, ou de l'assister dans l'exercice de ces attributions ;
3. le *risque de contrepartie* est le risque de perte encouru en cas de défaillance d'une contrepartie engagée vis-à-vis de l'établissement, sous ses trois aspects principaux :
  - \* le *risque de crédit*, à savoir les risques inhérents aux opérations de crédit telles que définies par l'article 5 de la loi n° 95 030 -crédits par caisse, opérations de crédit-bail, engagements par signature- en cas de défaillance d'un client ou d'un groupe de clients devant être considérés comme un même bénéficiaire suivant l'instruction relative à la division des risques ;
  - \* le *risque interbancaire*, à savoir les risques encourus en cas de défaillance d'autres établissements de crédit au titre de dépôts, de placements et de prêts effectués par l'établissement ou de garanties délivrées à celui-ci ;
  - \* le *risque de règlement-livraison*, à savoir les risques encourus sur des opérations de marché donnant lieu à des obligations de livraison réciproques et non encore dénouées, telles les opérations de change, les opérations sur le marché des bons de Trésor, en cas d'inexécution par une contrepartie de ses engagements ;
4. le *risque d'illiquidité* est le risque pour l'établissement de ne pas disposer à bonne date de la trésorerie nécessaire pour faire face à ses engagements ;

5. le *risque de prix* est le risque encouru en cas d'évolution défavorable des taux d'intérêts, des cours de change, des positions sur actions, ayant pour effet une variation asymétrique du coût des ressources et du rendement des emplois ;
6. les *risques opératoires* sont les risques pouvant résulter d'erreurs dans la définition ou la mise en oeuvre des règles et diligences prévues au point 1 de l'article 3, de manquements dans l'application de ces règles, de fraudes ou de détournements d'actifs ;
7. les *risques techniques* sont les risques pouvant résulter de la défaillance partielle ou totale du système d'information, de la perte ou de l'altération des données, par suite de pannes, erreurs, imprudence ou malveillance ;
8. les *risques juridiques* sont les risques de litiges avec des tiers -client, membre, personnel, administration, autre établissement de crédit-, du fait de lacunes, d'insuffisances, d'inapplicabilité de contrat, ou d'imprécisions de nature quelconque dans la conduite des opérations ou de transgression des dispositions légales et réglementaires applicables par l'établissement.

## **TITRE II - PREVENTION DES RISQUES**

**Article 6.-** Les établissements de crédit doivent mettre en place un dispositif de prévention des risques répondant aux principes suivants :

- principe de séparation de fonctions,
- claire définition des postes, des attributions et identification des responsabilités,
- inventaire des risques liés aux différentes fonctions et mesure de risques,
- définition et mis à jour régulier des manuels de procédures,
- existence d'une grille de pouvoirs et de décision.

**Article 7.-** Le principe de séparation de fonctions implique une répartition des tâches entre plusieurs entités de telle manière que la prise de décision, l'exécution, l'enregistrement comptable et le contrôle soient à chaque fois assumés par des fonctions ou personnes différentes. Selon la taille et les moyens de l'établissement, il se peut que certaines tâches soient regroupées. Il est toutefois impératif que les services opérationnels, chargés de la réalisation des opérations, soient séparés des services fonctionnels, responsables du traitement comptable et administratif de ces opérations. Le contrôle doit demeurer une fonction indépendante.

**Article 8.-** Les établissements de crédit doivent disposer d'un recensement effectif des fonctions existantes. Ce recensement entraîne l'élaboration d'un organigramme détaillé avec la définition de chaque poste, de ses attributions et de ses responsabilités. L'organigramme doit faire l'objet d'une mise à jour régulière.

**Article 9.-** Les établissements de crédit mettent en place une procédure de collecte et de centralisation des renseignements nécessaires à la détermination et à la mesure de leur exposition aux risques énumérés par les dispositions de l'article 5 dès lors que ces risques existent.

**Article 10.-** Des dispositions et procédures adaptées à l'organisation et au mode de gestion sont définies et mises en oeuvre pour circonscrire les risques opératoires, techniques et juridiques résultant des activités. Ces dispositifs doivent établir une prévention adéquate des risques susvisés par des mesures visant :

- à assurer l'intégrité des données et des valeurs -système d'habilitation, sécurisation des accès notamment par des règles de détention des clefs et codes confidentiels, protections physiques, procédures de sauvegarde,
- à valider les supports juridiques des opérations,
- à limiter les conséquences financières de sinistres éventuels, soit a priori, soit à posteriori par des mécanismes de garantie ou d'assurance.

**Article 11.-** Dans le cas de traitements réalisés par un système de gestion informatisée, l'établissement met en place les dispositifs de sécurité aptes à prévenir des incidents matériels ou l'altération des programmes ou des données. Des procédures de secours et de rechange sont organisées, et testées périodiquement, pour assurer la continuité de l'exploitation en cas de défaillance du système, les conditions de conservation et de restitution des informations et des résultats des traitements, les règles de sécurité.

**Article 12. -** Les opérations comportant un risque de crédit doivent être régies par des procédures clairement formalisées. Ces procédures doivent assurer une appréciation circonstanciée du risque sur la base d'une analyse quantitative et qualitative de la situation du bénéficiaire, et, le cas échéant du groupe auquel il appartient au sens de l'instruction relative à la division des risques, notamment en fonction de l'évolution récente et future :

- du secteur d'activité dans lequel il opère ;
- de sa structure financière, en particulier, de son fonds de roulement net global et de sa trésorerie, de sa rentabilité, de sa capacité de remboursement et de la consistance des garanties constituées, tant réelles que personnelles ;
- de sa stratégie, en particulier, de sa politique commerciale et/ou de production ;
- de la nature et de la réalité de ses besoins de financement.

Dès lors que la taille de l'établissement le justifie, une unité spécialisée, indépendante des services opérationnels, doit être chargée de veiller à la régularité des prises de décision, d'émettre un avis sur les engagements en fonction de l'importance des risques et de vérifier le respect des conditions fixées.

**Article 13. -** Un dossier regroupant les éléments d'appréciation du risque et les documents d'analyse et de décision est constitué sur chaque risque de crédit et régulièrement mis à jour. Les établissements de crédit doivent procéder, à tout le moins trimestriellement, à l'analyse de l'évolution de la qualité de leurs engagements. Cet examen doit permettre les reclassements éventuels de créances compromises en créances saines, les déclassements de créances saines en créances douteuses, litigieuses et contentieuses, et la constitution des provisions correspondantes selon les dispositions de l'instruction relative au provisionnement des créances compromises.

**Article 14.-** Les établissements de crédit élaborent des manuels de procédures relatifs à leurs différentes activités. Ces documents décrivent en particulier les règles et procédures d'engagement, d'enregistrement, de comptabilisation des opérations, de traitement et de restitution des informations.

Les manuels de procédures doivent être régulièrement tenus à jour. L'exercice de nouvelles activités doit être subordonné à la définition des règles et conditions générales qui leur sont applicables, à l'analyse des risques qu'elles génèrent et à la mise en place des procédures de mesure, de limitation et de contrôle adéquat.

**Article 15.-** Les pouvoirs de décision doivent être clairement formalisés et adaptés aux caractéristiques de l'établissement, en particulier sa taille, son organisation et la nature de son activité.

Les gros risques, à savoir ceux excédant un seuil préalablement fixé par l'organe délibérant, relèvent de la compétence de ce dernier sur la base de la proposition de l'organe exécutif.

Les délégations de pouvoirs et de signature doivent être modulées de sorte que les délégataires aient les qualifications et les aptitudes nécessaires à l'évaluation objective des risques en résultant. Sauf cas exceptionnel, les décisions d'engagement sont prises par au moins deux responsables.

Des procédures formalisées doivent être établies pour :

- suivre régulièrement le respect des limites fixées aux paragraphes précédents et des conditions éventuellement imparties à l'établissement lors de son agrément pour l'exercice de ses activités,
- en rendre compte à l'organe exécutif et à l'organe délibérant,
- et informer sans délai des dépassements éventuels l'échelon compétent pour qu'il puisse prendre les mesures adéquates.

L'organe exécutif doit soumettre à la décision de l'organe délibérant, au moins une fois par an, et à chaque fois que nécessaire, les limites accordées par type de risques.

**Article 16.-** Une documentation est constituée et régulièrement tenue à jour sur l'ensemble des dispositions et moyens mis en oeuvre pour prévenir et contrôler les risques, incluant notamment :

- un organigramme détaillé de l'établissement,
- les décisions portant délégation de pouvoirs,
- la documentation sur le système informatique prévue à l'article 11,
- les manuels de procédures prescrits à l'article 14,
- la typologie des risques et des entreprises,
- une description des conditions de mise en oeuvre des dispositions de la présente instruction,
- les rapports d'analyse et de synthèse relatifs à l'évaluation des différents risques et au fonctionnement du dispositif.

Cette documentation est organisée de manière à être accessible, sur simple demande, à toute personne ayant qualité à en connaître, en particulier l'organe exécutif, l'organe délibérant, les commissaires aux comptes et la Commission de Supervision Bancaire et Financière.

### **TITRE III - CONTROLE PERMANENT**

**Article 17.-** Les établissements de crédit mettent en oeuvre un ensemble de dispositifs de contrôle intégré dans le processus opérationnel. Ces dispositifs doivent permettre de :

- garantir le respect des orientations stratégiques de l'établissement,
- s'assurer du respect de la réglementation, en particulier la limitation des risques et les normes prudentielles,
- contrôler la qualité de l'information comptable et financière,
- contrôler la qualité des systèmes d'information et de communication.

**Article 18.-** Les établissements de crédit mettent en place des procédures de contrôle budgétaire visant à assurer un suivi régulier de l'exécution du budget prévisionnel et à en expliquer les écarts significatifs. Ces procédures doivent inclure un système d'analyse de la rentabilité des différentes activités.

Lorsque la fonction d'audit interne, définie au Titre IV de la présente instruction, assure en même temps le contrôle de gestion, l'évaluation citée à l'alinéa précédent doit remonter à l'organe délibérant.

**Article 19.-** Les établissements de crédit veillent à mettre en place un système de gestion des risques de contrepartie définis à l'article 5 de la présente instruction. Ce système se traduit par :

- l'identification de manière centralisée de l'ensemble des risques de bilan et de hors bilan sur une même contrepartie et sur les groupes de contrepartie formant un même bénéficiaire suivant l'instruction relative à la division des risques ;
- le classement qualitatif et régulièrement actualisé des bénéficiaires d'opérations de crédit dans le mesure où le type de clientèle le justifie, sous forme d'une cotation graduée suivant le niveau du risque potentiel, en tenant compte des dispositions de l'instruction relative aux règles de provisionnement des risques ;
- la production d'états d'alerte en cas de :
  - (i)- dépassement des règles prudentielles ou des règles de gestion interne notamment les pouvoirs de signature ou de délégation,
  - (ii) - survenance d'incidents de toute nature, et leur communication à l'organe exécutif ainsi qu'à l'audit interne défini au Titre à IV de la présente instruction,
- la production à l'organe central des informations nécessaires pour qu'il soit constamment renseigné sur la situation des principaux risques et sur les incidents qui les affectent.

**Article 20.-** Les établissements de crédit doivent s'assurer de l'exhaustivité, de la qualité et de la fiabilité des informations comptables et financières. A cet égard, les opérations doivent être enregistrées en comptabilité dès leur réalisation conformément aux dispositions de l'instruction relative au plan comptable des établissements de crédit.

Les avoirs et titres représentatifs de droits ou de créances détenues par l'établissement pour le compte de tiers mais qui par nature ne figurent pas dans les comptes, sont enregistrés et suivis sous forme d'une comptabilité matière retraçant les existants et les mouvements.

Le suivi de la comptabilité est assuré par une fonction ou personnes autres que celles ayant initié et saisi les opérations. Le rapprochement de soldes doit avoir lieu à des intervalles rapprochés, au moins une fois par mois, et donner lieu à des régularisations éventuellement par la fonction chargée de la comptabilité qui en informe les fonctions qui ont initié les opérations.

#### **TITRE IV - AUDIT INTERNE**

**Article 21.-** Les établissements de crédit doivent instituer une fonction d'audit interne chargée de la supervision des dispositifs de prévention et de contrôle des risques. Cette fonction doit répondre aux caractéristiques suivantes :

- être indépendante,
- avoir une compétence exhaustive,
- être dotée des moyens nécessaires,
- avoir des objectifs clairs,
- être permanente.

**Article 22.-** La fonction d'audit interne est indépendante. Elle doit être désignée par l'organe délibérant sur proposition de l'organe exécutif. Elle est rattachée à la hiérarchie exécutive la plus élevée présente sur place, exécute les missions de vérification que cette dernière lui confie, et rend compte à l'organe délibérant. Pour les établissements dont la taille et le volume des activités ne justifient pas un audit interne à plein temps, les tâches de l'audit interne peuvent être confiées à :

- l'audit interne de la société mère ou celui d'une autre société du groupe,
- des auditeurs externes pour des missions périodiques décidées par l'organe délibérant, sous réserve de l'accord préalable de la Commission de Supervision Bancaire et Financière.

L'auditeur interne ne peut subir aucun préjudice de carrière ou autre en raison des opinions ou avis qu'il est amené à émettre dans le cadre de ses fonctions.

Pour les institutions financières mutualistes organisées en réseau, un système commun peut être mis en place avec l'accord des organes délibérants des institutions affiliées.

**Article 23.-** L'organe délibérant peut créer un comité d'audit pour l'assister dans l'exercice de sa mission. La composition de ce comité, sa mission, les modalités de son fonctionnement sont fixées par l'organe délibérant. D'une manière générale, le comité d'audit est formé par les membres de l'organe délibérant non impliqués dans la direction de l'établissement. Il peut être assisté par des personnes choisies pour leur compétence particulière. Les principales attributions de ce comité sont les suivantes :

- superviser les transactions stratégiques majeures de l'établissement,
- contrôler l'ensemble des informations comptables et financières,
- assurer le respect de la politique de risques,
- superviser le respect de la réglementation bancaire,
- superviser le contrôle interne et l'audit interne,
- assurer le lien entre l'organe exécutif et les auditeurs externes.

**Article 24-** La fonction d'audit interne a une compétence exhaustive. A cet effet, elle bénéficie d'un droit d'examen illimité à l'intérieur de l'établissement. Pour mener à bien sa mission, elle a libre accès à tous les livres, documents ainsi qu'au système de base de données. Toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses tâches de vérification doivent lui être fournies.

**Article 25.-** Les établissements de crédit s'assurent que la fonction d'audit interne soit dotée des moyens nécessaires, notamment en ressources humaines et moyens techniques adaptés aux activités, à la taille et aux implantations de l'établissement. Le recours à des compétences extérieures peut être envisagé lorsque la fonction d'audit examine un secteur très spécialisé. Quelle que soit l'organisation retenue, la fonction d'audit doit être dotée des attributions et des moyens nécessaires pour procéder à un contrôle périodique exhaustif des opérations et des différentes unités,

- sur un nombre d'exercice aussi limité que possible, mais en assurant une revue annuelle des principaux risques ;
- suivant un programme défini au moins une fois par an et communiqué à l'organe délibérant.

**Article 26.-** Un rapport annuel sur la prévention et le contrôle des risques est présenté à l'organe délibérant, ou au comité d'audit, par la fonction audit interne. Ce rapport comprend notamment :

- une revue des principaux risques auxquels l'établissement est exposé et leur importance ;
- une présentation d'ensemble des systèmes de prévention, de contrôle et de maîtrise de ces risques, des moyens mis en oeuvre, et des modifications apportées à ces dispositifs, notamment pour tenir compte de l'évolution des activités et de la nature ou de l'importance des risques ;
- une synthèse des missions d'audit interne et externe réalisées au cours de l'exercice ainsi que, le cas échéant, des conclusions des contrôles diligentés par la CSBF, établie par le responsable de l'audit, retraçant les enquêtes effectuées, les insuffisances et anomalies relevées et les mesures correctrices prises ;
- le plan d'action envisagé dans ces différents domaines pour le prochain exercice.

**Article 27.-** Le responsable de l'audit interne doit être immédiatement saisi des incidents susceptibles de se traduire par des pertes significatives pour l'établissement ou révélateurs de lacunes sérieuses dans le dispositif de contrôle des risques.

Le responsable de l'audit doit communiquer à l'organe exécutif toutes les anomalies ou irrégularités relevées ainsi que les recommandations y afférentes avant la présentation du rapport annuel stipulé à l'article précédent.

## **TITRE V - DISPOSITIONS FINALES**

**Article 28.** - Les établissements de crédit adressent chaque année au Secrétariat Général de la Commission de Supervision Bancaire et Financière et à la Banque Centrale, en annexe à leurs documents de fin d'exercice et pour la première fois à l'arrêté des comptes de 2000, le rapport prévu à l'article 26. Pour les institutions financières mutualistes affiliées à un même organe central, ce dernier établit un rapport concernant l'ensemble du réseau.

**Article 29.** - Les établissements de crédit qui mettent en oeuvre des dispositions ou des procédures autres que celles prévues par la présente instruction pour assurer la prévention, le contrôle et la maîtrise de leurs risques mais dont l'efficacité est jugée équivalente peuvent demander à la Commission de Supervision Bancaire et Financière l'autorisation de maintenir ces dispositions. La demande est étayée par une description détaillée du système mis en oeuvre et tous autres éléments d'appréciation utiles.

**Article 30.** - Les établissements de crédit pour lesquels le respect de certaines dispositions poserait des problèmes techniques devront soumettre à la CSBF les mesures transitoires envisagées pour pallier ces difficultés de manière acceptable. Au vu des justificatifs présentés, la CSBF pourra accorder un délai pour la régularisation de la situation.

*Fait à Antananarivo, le 10 Novembre 2000.*

**Pour la Commission de Supervision  
Bancaire et Financière,  
LE PRESIDENT,**

**Gaston RAVELOJAONA.**