



BCEAO

BANQUE CENTRALE DES ETATS
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

INSTRUCTION RELATIVE A L'ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE AU SEIN DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES

Exposé des motifs

L'instruction relative à l'organisation du contrôle interne au sein des systèmes financiers décentralisés (SFD) a été instituée par le chapitre 3, notamment les articles 37 à 42 de la loi portant réglementation des SFD.

Il s'agit d'une instruction nouvelle dont la mise en œuvre vise à corriger les dysfonctionnements relevés dans le secteur, notamment la multiplication des cas de mauvaise gestion (fraude, malversation, politique d'investissement peu judicieuse) et les problèmes de gouvernance.

L'instruction met en exergue le rôle du contrôle interne dans l'identification, la prévention et la gestion des facteurs internes et externes de risques, susceptibles de compromettre la viabilité financière des SFD.

Les principales dispositions de ce texte ont trait aux aspects fondamentaux ci-après :

- le rattachement institutionnel de la fonction de contrôle interne à un organe disposant d'une indépendance fonctionnelle et jouissant de prérogatives étendues quant au champ de ses interventions. Il est retenu de rattacher le contrôle interne au Conseil de Surveillance pour les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et au Conseil d'Administration ou à l'organe compétent pour les autres structures ;
- la nécessaire implication du contrôle interne dans le respect des procédures prévues par la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- l'interdiction faite aux dirigeants de modifier les constats des rapports de contrôle interne les mettant en cause, sous peine de sanctions disciplinaires et pénales ;
- l'obligation faite aux SFD de mettre en œuvre les dispositions devant assurer un


bon gouvernement d'entreprise (plan d'affaires, procédures et techniques de gestion des risques, codes de déontologie, etc.) ;

- l'obligation pour les SFD constitués sous forme de société de mettre en place une structure de contrôle dont les attributions ont été clairement définies.

L'instruction est composée de cinq (5) articles et d'une annexe retraçant les éléments ci-après :

- les rôles et responsabilités des dirigeants dans le domaine du contrôle interne ;
- le contenu du contrôle interne ;
- les normes de présentation du rapport de contrôle interne.

Les concertations entreprises avec les acteurs du secteur sur les principales dispositions de cette instruction ont permis de dégager un consensus sur le rattachement institutionnel du contrôleur interne au sein des SFD, afin d'assurer son indépendance, notamment vis-à-vis de la Direction Générale, dans l'exercice de ses fonctions.





BCEAO

BANQUE CENTRALE DES ETATS
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

**INSTRUCTION N° 017-12-2010 RELATIVE A L'ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE AU
SEIN DES SYSTEMES FINANCIERS DECENTRALISES**

Le Gouverneur de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest,

- Vu le Traité de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), en date du 20 janvier 2007, notamment en son article 34 ;
- Vu les Statuts de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) annexés au Traité de l'UMOA, en date du 20 janvier 2007, notamment en leurs articles 30 et 59 ;
- Vu la loi uniforme portant réglementation des systèmes financiers décentralisés, adoptée par le Conseil des Ministres de l'UMOA le 6 avril 2007, notamment en ses articles 37 à 42 ;

DECIDE

Article premier : Objet

La présente instruction a pour objet de préciser les dispositions organisant le contrôle interne au sein des systèmes financiers décentralisés (SFD) tels que définis à l'article 1^{er} de la loi portant réglementation des SFD.

Le système de contrôle interne porte sur :

- ◆ la vérification de la conformité des opérations réalisées et de l'organisation avec les dispositions législatives, réglementaires et prudentielles en vigueur, les normes et usages professionnels et déontologiques, les orientations et décisions des organes dirigeants, notamment en matière de risques, de pouvoirs, de signature et de taux d'intérêt ainsi que les procédures internes ;
- ◆ la surveillance de la qualité de l'information comptable et financière, en particulier les conditions d'enregistrement, de conservation et de disponibilité des données ;
- ◆ la protection des ressources humaines, de la clientèle et des actifs de l'institution ;
- ◆ la prévention, la détection et la gestion des risques ;
- ◆ la vérification du respect de la conformité des procédures avec les dispositions de la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et celle portant sur le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'UEMOA et leurs textes d'application.

Article 2 : Obligation de mise en place d'un système de contrôle interne

Tout SFD en activité dans un Etat membre de l'UMOA est tenu de se doter d'un système de contrôle interne efficace qui précise l'organisation et les objectifs du contrôle interne ainsi que les moyens destinés à assurer cette fonction. Ce document fait partie intégrante des procédures internes de l'institution. Le système doit être adapté à l'organisation du SFD, à la nature et au volume de ses activités, ainsi qu'aux risques auxquels il est exposé.

Article 3 : Rapports de contrôle interne

Les rapports internes de vérification ou d'inspection sont adressés au Ministre et, dans le cas des systèmes financiers décentralisés visés à l'article 44 de la loi portant réglementation des SFD, à la Banque Centrale ou à la Commission Bancaire qui peuvent, en cas d'infractions aux dispositions légales ou réglementaires ou de pratiques préjudiciables aux intérêts des déposants et des créanciers, exiger la mise en œuvre de mesures de redressement.

Les anomalies constatées font l'objet d'un rapport, assorti de recommandations, adressé aux organes d'administration et de gestion de l'institution concernée et, dans le cas des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, à l'organe de contrôle et à l'institution à laquelle elle est affiliée. Dans les trente (30) jours qui suivent sa production, copie de ce rapport est transmise au Ministre, à la Banque Centrale ou à la Commission Bancaire.

Les rapports de contrôle interne contenant des constats mettant en cause les dirigeants ne peuvent être modifiés par les organes dirigeants. Toutefois, les personnes incriminées peuvent formuler des observations sur les constats dressés. Les observations formulées doivent être jointes au rapport de contrôle.

Le non-respect de ces dispositions expose les contrevenants aux sanctions disciplinaires prévues à l'article 71 de la loi portant réglementation des SFD, sans préjudice des sanctions pénales.

Le rapport de contrôle global doit être élaboré et transmis aux Autorités de contrôle au plus tard dans les six (6) mois suivant la fin de l'année civile.

Article 4 : Annexe

L'annexe ci-jointe, qui fait partie intégrante de la présente instruction, précise le rôle et les responsabilités des dirigeants, le contenu du contrôle interne et les normes de présentation des rapports de contrôle global.

Article 5 : Entrée en vigueur

La présente instruction entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et est publiée partout où besoin sera.

Fait à Dakar, le 29 DEC. 2010



Philippe-Henri DACOURY-TABLEY

ANNEXE**ORGANISATION DU CONTROLE INTERNE AU SEIN DES SFD**

La présente annexe précise les modalités d'organisation du contrôle interne dans les systèmes financiers décentralisés (SFD) de l'Union Monétaire Ouest Africaine. Elle précise le rôle et les responsabilités des dirigeants, le contenu du contrôle et les normes de présentation des rapports de contrôle global.

I – ROLE ET RESPONSABILITES DES DIRIGEANTS DANS LE DOMAINE DU CONTROLE INTERNE

Sont considérés comme dirigeants de l'institution toute personne exerçant des fonctions de direction, d'administration, de contrôle ou de gérance du SFD.

1.1. Dispositions communes aux SFD

A chaque niveau au sein des SFD, un dispositif de contrôle adapté doit être mis en place, qu'il soit hiérarchique ou non, individuel ou collectif, automatisé ou manuel, assimilable à une autorisation ou une validation.

Le Conseil d'Administration ou l'organe assimilé est tenu de veiller à la mise en place et à la mise à jour des politiques et procédures écrites de contrôle indispensables pour une saine et prudente gestion des activités du SFD.

Pour chacun des principaux risques quantifiables auxquels est exposé le SFD, le Conseil d'Administration ou l'organe équivalent fixe des limites globales, dont le caractère adéquat est revu périodiquement. Celles-ci sont déclinées en limites opérationnelles par la Direction ou la gérance, qui s'assure en permanence de leur respect. En outre, le Conseil d'Administration ou l'organe équivalent veille à la séparation des tâches incompatibles, notamment la manipulation des valeurs, l'enregistrement, l'autorisation des opérations, leur vérification et l'inspection.

Le Directeur ou le Gérant met en place un dispositif de contrôle interne couvrant toutes les structures du SFD et l'ensemble des risques auxquels l'institution de microfinance est exposée. Il s'assure en permanence de la cohérence et de l'efficacité du système de contrôle interne. Il est tenu également de sensibiliser l'ensemble du personnel, sur l'importance et l'intérêt des contrôles, notamment à travers une formation adaptée et un enrichissement des tâches.

La fonction de contrôle doit être confiée à une personne ou à un service spécialement constitué à cet effet, disposant d'une indépendance fonctionnelle et jouissant de prérogatives étendues quant au champ de ses interventions et à la communication des données des autres structures du SFD.

Pour assurer cette indépendance de manière effective, le contrôle interne doit être rattaché au Conseil de Surveillance pour les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit et au Conseil d'Administration ou organe compétent pour les autres structures, auquel il rend compte.

Les SFD constitués sous forme de société sont tenus de mettre en place un Comité d'Audit dont les attributions sont notamment :

- l'examen de l'organisation du système de contrôle interne et le suivi de son évolution ainsi que l'appréciation du dispositif de maîtrise des risques de crédit et des risques opérationnels ;
- la participation à la sélection des commissaires aux comptes et l'examen des conclusions de leurs travaux ;
- l'analyse de la conformité des principes comptables appliqués avec les normes en vigueur et l'examen approfondi des comptes annuels avant leur présentation au Conseil d'Administration.

Au plus tard un (1) mois après leur élaboration par les services compétents, les rapports de contrôle interne sont portés à la connaissance du Conseil de Surveillance pour les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, et le cas échéant, du Conseil d'Administration ou de l'organe compétent pour les autres SFD, afin de faire l'objet d'un suivi approprié.

1.2. Dispositions spécifiques aux institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (IMCEC)

1.2.1 Dispositions générales aux IMCEC

L'institution pourvoit à la formation des membres du Conseil de Surveillance pour leur permettre d'avoir une maîtrise suffisante des diligences à accomplir dans le cadre de leur fonction.

Le Conseil de Surveillance est tenu de se doter, pour l'exercice de son contrôle, de procédures écrites et à jour, relatives à l'évaluation des aspects suivants du fonctionnement de l'institution :

- l'efficacité du contrôle interne ;
- les politiques et pratiques financières (épargne, crédit, gestion financière et budgétaire, politiques de placement et d'investissement) ;
- la comptabilité ;
- la caisse ;
- les aspects de gestion administrative ;
- les politiques et pratiques coopératives.

En outre, les rapports de vérification internes, quelle que soit leur nature, ainsi que les rapports des contrôles externes sont communiqués au Conseil de Surveillance qui est tenu d'évaluer le suivi de la mise en œuvre des recommandations qui en sont issues et d'en rendre compte, au moins une fois l'an, à l'Assemblée Générale.

1.2.2 Dispositions spécifiques aux structures faitières

Le Conseil de surveillance s'assure que les services de la structure faitière sont également contrôlés au même titre que les entités affiliées. Par ailleurs, le contrôle interne porte également sur la vérification des états financiers combinés du réseau. Chaque réseau communique, au plus tard le 15 janvier de chaque année, sur support électronique, au Ministère chargé des Finances, à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest ci-après dénommée « BCEAO » ou « Banque Centrale » et à la Commission Bancaire son programme annuel indicatif d'inspection de l'année à venir. Ce document fait ressortir le nombre total d'entités du réseau (caisses de base, Unions, Fédération), l'effectif des agents participant aux contrôles et les thèmes. Toute modification majeure ultérieure apportée à ce programme est communiquée aux Autorités susvisées.

100

Au plus tard le 31 janvier suivant la fin de l'exercice, l'institution transmet également au Ministère chargé des Finances, à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire de l'UMOA, en un exemplaire chacun, un rapport global sur le bilan du programme d'inspection de l'année précédente faisant ressortir les diligences accomplies, les difficultés rencontrées, les principaux constats relevés, ainsi que les écarts entre les prévisions et les réalisations.

Les services chargés du contrôle interne des réseaux doivent identifier des indicateurs de prévention et de détection des risques des SFD qui doivent servir à alimenter leur tableau de bord.

II – CONTENU DU CONTROLE

Les diligences obligatoires portent sur les points suivants.

2.1. Gestion de l'épargne, du crédit et des engagements par signature

Le dispositif de contrôle prévoit, au moins une fois par trimestre, un rapprochement entre l'inventaire comptable et l'inventaire extra-comptable du portefeuille. Tout écart relevé lors de ce contrôle est corrigé dans les trente (30) jours qui suivent la fin du trimestre concerné.

2.2. Système d'information et de documentation

Le système de contrôle interne garantit l'existence d'une piste d'audit et veille au respect des dispositions réglementaires en vigueur dans l'UMOA relatives à la production de l'information financière par les SFD. La piste d'audit permet :

- de reconstituer les opérations dans l'ordre chronologique ;
- de justifier toute information par une pièce d'origine à partir de laquelle il est possible de remonter, par un cheminement ininterrompu, au document de synthèse et réciproquement ;
- d'expliquer l'évolution des soldes d'un arrêté à l'autre, grâce à la conservation des mouvements ayant affecté les postes comptables.

Les éléments constitutifs de la piste d'audit sont conservés pendant au moins dix (10) ans.

Le système de contrôle interne permet de s'assurer que les informations destinées aux organes de direction, d'administration et de contrôle, mais également celles transmises au Ministre chargé des Finances, à la BCEAO et à la Commission Bancaire, ainsi que les données figurant dans les documents publiés sont fiables, pertinentes, récentes, explicites et conformes aux normes réglementaires.

2.3. Surveillance prudentielle

Les SFD élaborent et tiennent à jour un document qui précise l'organisation, les objectifs du contrôle interne et les moyens destinés à assurer cette fonction. Ce document fait partie intégrante des procédures internes de l'institution. En outre, au plus tard dans les six (6) mois suivant la fin de l'année civile, ils adressent au Ministre chargé des Finances, à la BCEAO et à la Commission Bancaire pour les SFD visés à l'article 44 de la loi portant réglementation des SFD, un rapport comportant les éléments suivants :

005

- une description de l'organisation et du fonctionnement du contrôle interne au cours de la période sous revue, faisant notamment ressortir les moyens mis en œuvre, les travaux réalisés et les modifications significatives éventuellement intervenues dans les méthodes et l'activité. Pour les SFD dont les états financiers sont élaborés sur une base combinée ou consolidée, le rapport annuel présente en annexe les normes de gestion déterminées par caisse pour l'ensemble du réseau ;
- un inventaire des contrôles effectués par le Conseil de Surveillance, l'unité chargée de l'inspection, celle responsable de la vérification et, le cas échéant, de l'audit interne, accompagné des principales observations relevées et des mesures correctrices entreprises.

Par ailleurs, les SFD sont tenus de transmettre une copie des manuels de procédures de vérification, d'audit et d'inspection au Ministère chargé des Finances, à la Banque Centrale et à la Commission Bancaire pour les institutions de microfinance visées à l'article 44 de la loi portant réglementation des SFD, dans un délai maximum de trente (30) jours suivant l'entrée en vigueur de la présente instruction.

2.4 Gouvernement d'entreprise

Les institutions de microfinance sont tenues de se doter des outils ci-après indispensables à un bon gouvernement d'entreprise :

- ◆ un plan d'affaires triennal ou quinquennal qui devra faire l'objet d'évaluations annuelles et d'actualisation en fonction de l'évolution de l'environnement, de l'activité et des hypothèses ;
- ◆ des procédures et techniques appropriées de gestion des risques, en particulier dans le domaine de la gestion des crédits et des engagements hors bilan ainsi que des risques opérationnels ;
- ◆ un dispositif de suivi budgétaire ;
- ◆ des outils de mesure, de prévision et de simulation permettant de tester la vulnérabilité et la sensibilité du SFD aux chocs internes et externes ;
- ◆ un système fiable et performant de reporting aux Autorités de contrôle ;
- ◆ des codes de déontologie portant notamment sur les relations avec la clientèle et les fournisseurs de biens et services ainsi que les obligations incombant aux actionnaires, aux dirigeants et au personnel ;
- ◆ un dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, conformément aux dispositions légales et réglementaires.

III – NORMES DE PRESENTATION DES RAPPORTS DE CONTROLE GENERAL

Le rapport de contrôle général doit être élaboré par la personne ou le service dûment habilité à cet effet, disposant d'une indépendance fonctionnelle et jouissant de prérogatives étendues quant au champ de ses interventions et à la communication des données des autres structures du SFD.

100

Il doit être transmis aux Autorités de contrôle (Ministère chargé des Finances, Banque Centrale et Commission Bancaire) au plus tard dans les six (6) mois suivant la fin de l'année civile.

Les rapports de contrôle global mentionnent toutes les lacunes relevées. En outre, ils portent sur les éléments suivants :

- le mandat des contrôleurs ;
- les informations générales sur le SFD ;
- les faits saillants qui retracent les principales observations des contrôleurs ;
- les manquements aux dispositions réglementaires régissant les SFD et aux textes internes de l'institution ;
- la (les) situation(s) particulière(s) portant principalement sur les cas de malveillance, de conflits d'intérêts et d'exercice d'activités non prévues ;
- les constats relatifs au non-respect des politiques et procédures internes des SFD par les dirigeants, les employés et les personnes qui leur sont apparentées définies au sens de l'article 20 du décret d'application de la loi. A cette fin, les SFD sont tenus de se doter et de maintenir à jour un répertoire des personnes membres ou bénéficiaires qui sont apparentées aux personnes impliquées dans leur administration, contrôle, direction ou gérance ;
- l'appréciation de la gestion des crédits à travers les modalités d'instruction et de suivi des dossiers ainsi que de recouvrement des prêts ;
- les modalités de gestion de l'épargne, principalement l'utilisation adéquate des procurations et le suivi des comptes classés inactifs ;
- l'évaluation des procédures budgétaires et de leur mise en œuvre ainsi que des opérations figurant dans les comptes de régularisation ;
- l'évaluation de la mise en œuvre des accords ou conventions liant le SFD à ses partenaires, le cas échéant ;
- l'évaluation du suivi de la mise en œuvre des conclusions des rapports d'inspection et de vérification par les dirigeants élus et par la Direction et/ou la Gérance.

Enfin, le rapport de contrôle général motive chacune des anomalies relevées, préconise un délai pour sa régularisation et mentionne le risque auquel le SFD est exposé.

