

1

Vision et enjeux

1 *Pourquoi un contrôle interne ?*

Les entreprises et le milieu dans lequel elles évoluent deviennent de plus en plus complexes. Les contraintes et les menaces s'accumulent pour générer un flux ininterrompu de réorganisations, de refontes des processus, de plans d'actions et de procédures palliatives.

Ces contraintes et ces menaces, de toutes natures, relèvent de domaines variés qui vont du réglementaire au droit international, en touchant également les domaines technique, normatif ou sécuritaire.

Les performances des entreprises peuvent en être gravement impactées. Dès lors, se conformer à toutes les obligations sans affecter son niveau de performance est devenu un enjeu majeur.

Le contrôle interne est une démarche visant à améliorer la capacité des entreprises et de leur management à gérer les contraintes, fédérer les actions et renforcer la gouvernance et le pilotage de l'entreprise. Il apporte aux dirigeants une réelle aide à la décision, permettant d'agir sur tous les leviers d'amélioration des performances de l'entreprise, et devient ainsi un véritable instrument de création de valeur.

L'approche de pilotage de l'entreprise avec un dispositif de contrôle interne est globale et systémique. Au travers d'un système de pilotage fidèle à cette ambition, elle garantit l'exhaustivité dans la prise en compte des contraintes et des menaces et la simplification du pilotage et de la production.

Un contrôle interne efficace et efficient reste orienté sur l'atteinte des objectifs majeurs de l'entreprise.

Le contrôle interne, qui se généralise dans de nombreuses entreprises, devient un levier fédérateur des nombreux systèmes de management que celles-ci ont déployé au cours des dernières décennies.

L'étroite imbrication entre le contrôle interne et le management des risques peut facilement être exploitée pour dépasser le simple objectif de conformité par rapport à un référentiel, et faire du contrôle interne un puissant outil de pilotage stratégique.

2 *Qu'est-ce que le contrôle interne ?*

Le contrôle interne a pour fonction principale de mettre en place l'ensemble des dispositions, afin de rendre les risques acceptables pour l'entreprise.

En d'autres termes, le contrôle interne n'élimine pas les risques, pas plus qu'il ne garantit l'atteinte des objectifs. Il appartient à la fonction de pilotage de prendre les décisions nécessaires à leur atteinte et à la correcte couverture des risques.

Il est déterminant pour la performance et le bon fonctionnement de l'entreprise, car c'est par son biais que l'on peut s'en assurer.

Chaque composante de l'entreprise est mise sous contrôle, non pas au sens de contrôle répressif ou de conformité, mais au sens de contrôle de bon fonctionnement, de détection des faiblesses et d'alerte en cas de besoin.

Le contrôle interne est un des moyens de réduire l'exposition aux risques. À cet effet, son coût doit être apprécié comme celui d'une prime d'assurance. Son objectif est de réduire le risque à un niveau acceptable par les dirigeants avec les moyens dont l'entreprise dispose.

Le contrôle interne n'est ni indispensable ni obligatoire (sauf pour les entreprises soumises aux lois de sécurité financière, telles que la loi de sécurité financière « LSF » ou la loi Sarbanes Oxley). Quiconque voudrait le supprimer, ou ne pas s'en doter, devra s'être préoccupé au préalable de la couverture des risques par un autre moyen, comme par exemple :

- endosser ou accepter le risque en l'état,
- transférer le risque vers un tiers, un client, un fournisseur ou une compagnie d'assurance,
- diminuer les objectifs de l'activité génératrice du risque, voire cesser cette activité.

La transposition de la 8^e directive européenne impose le principe de « suivi de l'efficacité » des « procédures de contrôle interne ». Cette évolution du cadre réglementaire européen étend, de façon significative, le déploiement du contrôle interne dans les entreprises françaises.

3 *Quel est l'objectif du contrôle interne ?*

Le principal objectif du contrôle interne est simple et unique, il correspond à la traduction la plus pertinente de l'anglais « internal control » : c'est la maîtrise des risques, lorsque celle-ci a lieu par l'utilisation des seuls moyens propres de l'organisation.

Cela implique d'une part, de donner une définition du risque, étant entendu qu'il peut s'agir de risques de natures très différentes et d'autre part, de déterminer ce que l'on entend par maîtrise.

Si on considère qu'il existe quatre comportements possibles face à un risque identifié (tolérer, traiter, transférer, terminer), le contrôle interne consiste à le traiter pour le rendre acceptable par la direction de l'entreprise.

Ce traitement repose sur la mise en place d'un dispositif de contrôle interne visant à agir sur au moins un des deux composants de mesure de la gravité d'un risque que sont son impact potentiel et sa probabilité de survenance.

D'une manière très synthétique, le contrôle interne a pour objectif de maîtriser les risques que l'entreprise ne peut pas, ou ne veut pas, transférer, lorsqu'ils reposent sur une activité qu'elle ne veut pas, ou ne peut pas, abandonner, afin de les rendre tolérables par la direction.

De manière additionnelle, pour les grandes entreprises qui y sont soumises, il est le support fondamental de la conformité aux lois de sécurité financière en vigueur dans les pays qui sont les acteurs majeurs de l'économie mondiale, puisqu'il est impossible de se conformer à ces lois sans démontrer l'existence et l'efficacité du dispositif de contrôle interne.

4 *Le contrôle interne ne sert-il qu'à prévenir le risque ?*

Si la fonction principale du contrôle interne est de réduire l'exposition aux risques à un niveau acceptable pour l'entreprise, il n'en demeure pas moins que sa mise en place consiste à élaborer un véritable système de management.

Il s'intègre totalement dans le management stratégique, tactique et opérationnel sans toutefois s'y substituer.

Par sa fréquence et ses conséquences, la principale erreur observée est d'isoler le contrôle interne du management quotidien.

La séparation du contrôle interne de la vision « business » conduit inmanquablement à :

- l'absence d'efficacité des contrôles mis en place,
- un manque d'implication des managers et des opérationnels,
- l'alourdissement des procédures et des modes opératoires,
- l'augmentation du coût des contrôles,
- l'existence de ce qui peut être perçu comme la police de l'entreprise.

L'intégration complète du contrôle interne dans l'entreprise, en faisant en sorte que chacun en soit le porteur à son niveau, fluidifie le fonctionnement de l'entreprise au travers :

- du renforcement de la gouvernance,
- de l'optimisation des contrôles,
- de l'amélioration continue des processus,
- du renforcement de l'éthique, de la sécurité de l'information et de la lutte contre la fraude,
- de la maîtrise de l'atteinte des objectifs.

Nous pouvons donc considérer le contrôle interne comme un dispositif global qui renforce et constitue, dans le même temps, un système de management de l'entreprise.

5 *Sur qui repose la mise en place du contrôle interne ?*

La mise en place d'un dispositif de contrôle interne engage nécessairement des moyens humains et financiers. À ce titre, elle repose sur une décision volontaire et consciente des instances dirigeantes.

La mise en œuvre du moindre processus opérationnel porte déjà, en elle, les activités de contrôle qui permettent l'enchaînement fiable des activités du processus. Ainsi, le contrôle interne a toujours existé dans les entreprises, dans chacune de ses sphères d'activités, avec plus ou moins d'efficacité selon la sensibilité du responsable aux critères de qualité, de contrôle ou d'efficacité.

L'apport essentiel de la mise en place d'un dispositif de contrôle interne décidé par les instances dirigeantes est, au-delà de l'harmonisation, de la coordination et de l'optimisation de l'ensemble, la diffusion d'une culture de contrôle interne dans l'organisation.

Cette culture n'a de sens et d'efficacité que si elle est portée par la direction, et en ligne avec la stratégie de l'entreprise, a fortiori, pilotée autour des objectifs visant à réaliser cette stratégie.

Dans la « guidance on monitoring internal control systems », le COSO¹ rappelle l'importance de la composante de pilotage du dispositif, qui a pu parfois être un peu sous-estimée lors des expériences de mise en place liées aux lois de sécurité financière. Il souligne également que figure parmi les éléments fondateurs du pilotage « a proper tone at the top ».

Le rôle des dirigeants est donc prépondérant dans les deux éléments essentiels que sont la diffusion de la culture de contrôle interne et le pilotage de l'ensemble du dispositif.

¹ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, site : coso.org

6 *Quand faut-il envisager de recourir au contrôle interne ?*

Dans l'absolu, il n'y a pas de bons ou de mauvais moments pour mettre en place le contrôle interne sur un périmètre d'activités.

D'une manière générale, il est préférable d'initier une telle démarche en dehors des périodes de difficultés ou de charge de travail lourdes. Comme c'est le cas pour n'importe quel projet, le lancement est très consommateur de ressources.

Si on considère la mise en place des dispositifs d'ensemble, il est préférable de se trouver dans une organisation mature, opérant des processus stabilisés, et souhaitant optimiser son efficacité. Il est, alors, plus facile d'utiliser l'existant pour constituer un socle efficace au développement du dispositif de contrôle interne.

En effet, qu'il s'agisse de démarches qualité certifiées ou non, de systèmes documentaires particuliers normés ou non, voire spécifiques à certains secteurs tels que la banque, le bâtiment ou la sécurité, l'enrichissement de documents de politique ou de procédures existants est toujours moins fastidieux que leur création *ex-nihilo*.

En revanche, mener à bien un tel projet s'avérera toujours extrêmement difficile pendant une transformation majeure de l'organisation, telle qu'une évolution des métiers, une fusion ou une acquisition, et quasi impossible lors d'une période de crise significative interne ou externe.

Si on considère la mise en place d'un système de contrôle, à une échelle réduite, sur un processus ou un domaine d'activités plus particulier, il est alors préférable de l'envisager dès le lancement des opérations si elles sont nouvelles, ou lors d'un changement majeur sur le processus ou les outils qui le supportent.

Les politiques du domaine et les principales règles de gestion qui y seront attachées pourront alors être construites, en intégrant dès l'origine le dispositif de contrôle, notamment dans la conception des outils du système d'information.

Enfin, il ne faut pas recourir au contrôle interne pour résoudre des difficultés qui ne sont pas des risques à réduire, et lui faire jouer un rôle qui n'est pas le sien. Le contrôle interne n'est pas une police interne visant à déterminer l'existence d'une faute et le degré d'une sanction.

Il n'est pas non plus l'instrument de la vérification indépendante et objective qu'est l'audit.

Il est l'outil à la disposition des responsables - et dont ils sont propriétaires - visant à garantir la correcte réalisation de leurs objectifs par la maîtrise des principaux risques auxquels les activités dont ils ont la charge sont exposées.

7 *Quels sont les facteurs clés de succès de la mise en place d'un contrôle interne ?*

Comme tout système de management, le succès pour la mise en place d'un dispositif de contrôle interne est largement conditionné par l'impulsion et l'implication de toutes les composantes du management et notamment celles de la direction.

Cette première évidence n'étant pas acquise de fait, à l'instar des démarches qualité, il convient de se poser en permanence la question de l'engagement proactif de la direction, afin d'assurer fermement deux leviers importants de réussite : la diffusion d'une culture interne adaptée et la mise en œuvre d'un pilotage efficace.

Un environnement de contrôle fort est une condition déterminante de la réussite, puisque c'est à ce niveau que l'on est en mesure d'évaluer la réalité de l'engagement de la direction.

L'évaluation des risques utilisée en tant qu'instrument d'aide à la décision et de pilotage est un pré requis souhaitable.

La conception d'un contrôle opérationnel, à la fois complémentaire de l'environnement de contrôle et en mesure de garantir une couverture satisfaisante des risques, est un gage d'efficacité du dispositif. Et la complémentarité entre ces trois composantes devient très rapidement une source d'efficience de l'entreprise.

L'information et la communication, qu'elles soient institutionnelles ou financières, externes ou internes, ascendantes ou descendantes, sont à considérer comme une courroie de transmission qui met l'entreprise en mouvement vers les objectifs, et qui sert à réaliser ses ambitions.

Le pilotage est à sortir des deux seuls registres communément appliqués que sont le pilotage financier et le suivi d'activité. Le contrôle interne ne peut pas se passer d'un pilotage qui :

- vérifie la déclinaison cohérente des objectifs stratégiques jusqu'au niveau le plus fin,
- met en adéquation les ressources allouées et les objectifs assignés,
- prend les décisions sur la base de tous les événements, passés et surtout futurs, susceptibles d'affecter l'atteinte des objectifs à tous les niveaux de l'entreprise.

L'axe des objectifs est à rapprocher en permanence des risques qui sont selon la définition de l'IIA², les événements, actions ou inactions futurs susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs. La seule dimension financière des objectifs étant trop restrictive, il convient aussi de prendre en considération les objectifs liés aux clients/partenaires/fournisseurs, aux processus et aux ressources.

Dans la dimension organisation, il est impératif de rappeler que le contrôle interne est l'affaire de tous, y compris de la direction.

L'erreur qui ruine irrémédiablement la mise en place d'un dispositif de contrôle interne consiste à le cantonner dans une seule maille de l'organisation, ou sur une seule personne, quel que soit son niveau dans l'organisation.

Les facteurs clés du succès se retrouvent donc en lecture directe dans le modèle COSO³. À leurs côtés, se place une catégorie d'éléments qui sont des facteurs facilitant la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne. Pour que celui-ci apporte les résultats attendus, les plus importants d'entre eux sont pratiquement indispensables, qu'ils soient préalables ou non à la mise en place.

Comme nous l'avons déjà évoqué, la volonté et le soutien indéfectible des dirigeants en font partie. Comme pour toute démarche de changement ou d'amélioration, leur absence mène pratiquement toujours à l'échec, car il manque alors le lien indispensable entre la démarche (le contrôle interne), la stratégie et les objectifs de l'organisation.

D'autres éléments présentent l'intérêt de rendre beaucoup plus facile la mise en œuvre d'un système de contrôle interne, tels que :

- la culture (ou les valeurs) de l'entreprise, lorsqu'elle comprend une orientation sur le risque, la sécurité ou l'éthique,
- la répartition des pouvoirs par un système de délégation,
- le respect d'une séparation des tâches.

Enfin, l'existence d'une démarche qualité présente de nombreux avantages, car les principes de fonctionnement qu'elle induit, engagement de la direction, déclinaison des objectifs, approche par processus, pilotage par objectifs sont très proches de ceux qui prévalent pour le contrôle interne.

² *Institute of Internal Auditors* et voir la question 15

³ Voir la question 34.

8 *Pourquoi un contrôle interne sans obligation liée aux lois SOX et LSF ?*

Le contrôle interne englobe la démarche Sarbanes Oxley (SOX) pour les entreprises qui y sont soumises, ainsi que les contraintes liées à la loi de la sécurité financière (LSF).

C'est le cadre préexistant que ces lois sont venues renforcer dans sa composante de maîtrise des risques liés à l'information financière.

Le contrôle interne couvre l'ensemble des composantes du modèle COSO, et non pas seulement les objectifs liés à la sécurité financière.

Toute entreprise disposant d'un contrôle interne efficace et efficient sera donc nativement conforme aux exigences des lois SOX et LSF.

De la même manière, tous les systèmes de management (qualité, sécurité, environnement, intégré ou même 6 sigma) qui relèvent des deux autres composantes du modèle COSO (conformité et opérations) sont, naturellement, fortement contributeurs de l'efficacité du contrôle interne.

Ainsi, il est toujours plus facile de construire une approche de contrôle interne, globale ou seulement liée aux lois sur la sécurité financière, pour une entreprise inscrite dans une démarche de certification qualité de type ISO 9001. On y retrouve aussi bien l'engagement de la direction, la déclinaison des objectifs globaux ou stratégiques en objectifs locaux ou particuliers, que l'approche par processus de bout en bout et la notion de pilotage par rapport à ces objectifs. Les processus opérationnels, qui sont au cœur des démarches qualité et contrôle interne, sont les mêmes.

Seule la finalité de la démarche est différente : la satisfaction des attentes des clients, d'une part et la fiabilité des informations financières communiquées aux marchés, d'autre part.

9 *Peut-on se passer du contrôle interne ?*

Bien que la fonction de contrôle interne soit relativement récente, il convient de rappeler que, dès qu'une personne ou une entreprise édicte un principe ou une règle de gestion, dès qu'une documentation est produite, dès qu'une vérification est effectuée..., il s'agit d'un acte de contrôle interne. Dans chaque acte de la vie quotidienne nous effectuons du contrôle interne, soit pour éviter des accidents, soit pour atteindre nos objectifs.

Dans les faits, aucune entreprise ne s'est jamais passée du contrôle interne, que ce soit :

- au travers de la simple gestion des recettes et des dépenses, dont l'enregistrement séquentiel constitue pour l'entrepreneur le premier acte de contrôle interne de l'entreprise, ou
- dans l'entreprise artisanale où, les rôles et les responsabilités étant parfaitement définis, les contrôles avant la livraison du produit sont supervisés par le responsable de fabrication ou le chef de chantier.

C'est pour cette raison, qu'en entreprise, le contrôle interne peut très facilement être institutionnalisé, puisque la base de départ existe de façon native dans toute structure, quelles que soient sa taille et sa nature.

Il est matériellement impossible de se passer du contrôle interne.

Ces dernières années, sous la pression consécutive au renforcement du cadre réglementaire, notamment au travers des lois sur la sécurité financière et Sarbanes Oxley, il est devenu impératif pour les grandes entreprises soumises à celles-ci, de s'inscrire dans une démarche de contrôle interne.

L'efficacité de cette démarche étant vérifiée par des auditeurs indépendants, la confiance des autres acteurs économiques dans les entreprises doit s'en trouver renforcée.

10 *Quels sont les moyens à la disposition du management pour limiter les risques ?*

Il est communément admis qu'il existe quatre modes principaux de réaction face aux risques, les quatre « T » :

- Tolérer ou accepter (le risque à son niveau actuel).
- Traiter (le risque pour en diminuer la sévérité à un niveau acceptable).
- Transférer (le risque ou l'activité qui le génère vers quelqu'un d'autre).
- Terminer (l'activité qui génère le risque).

Le contrôle interne est très intégré à l'action de traiter, dont il est même le rouage essentiel.

L'organisation qui met en place un contrôle interne sur une activité donnée le fait parce qu'aucun des trois autres modes de réduction du risque ne lui donne satisfaction. Les risques auxquels elle se trouve confrontée lui sont insupportables ou inacceptables, et elle ne peut les tolérer.

Elle n'a pas de possibilité de transférer le risque à un client, un fournisseur, un banquier ou un assureur à un coût raisonnable, ou ne le souhaite pas pour des raisons particulières. Et elle n'envisage pas de cesser (terminer) l'activité en question, notamment pour des raisons de priorités stratégiques, d'objectifs ou de cœur de métier.

Elle va donc tenter de réduire (traiter) l'impact et/ou la probabilité de survenance des risques en question par l'action du contrôle interne jusqu'à atteindre un niveau acceptable et pouvoir les tolérer.

En ce sens, un dispositif de contrôle interne est la phase préalable à l'acceptation des risques, puisqu'il permet à l'organisation de mesurer, au travers de l'évaluation et de l'audit, leur maintien à un niveau acceptable.

Transférer et terminer sont des méthodes plus radicales dans leurs conséquences. Leur mise en place sous-entend que l'existence d'un dispositif de contrôle interne, même efficace, ne suffirait pas à ramener les risques au niveau acceptable, ou que cette mise en place serait trop coûteuse par rapport aux enjeux.

Dès lors, soit :

- il existe des moyens de transférer ces risques, vers un tiers, à un coût acceptable (assurance, affacturage, modification du périmètre de sous-traitance, suppression de services après-vente contre une baisse tarifaire...), et l'entreprise peut stratégiquement envisager cette solution,
- l'entreprise ne trouve aucune solution et elle considère, alors, la possibilité de terminer l'activité à risques, soit par la vente, soit par l'arrêt opérationnel pur et simple.

Cette dernière solution est assez souvent perçue par les observateurs comme un échec ou une réorientation stratégique fondamentale.

Leurs conséquences sur la vie de l'organisation concernée sont majeures (recentrage stratégique, mise au chômage de salariés, perte de valeur en bourse, atteinte à l'image de marque...), et elles nécessitent des explications fournies.

Pourtant, vues sous un autre angle, ces décisions sont le gage de l'existence et de l'efficacité de la gestion des risques dans l'organisation. C'est le rôle de la communication de mettre en valeur, à cette occasion, la capacité d'anticipation de l'organisation par rapport à ses risques.

L'efficacité du dispositif de contrôle interne est un critère de jugement (et donc de performance) d'une très grande importance pour beaucoup d'observateurs, afin notamment d'éviter de mettre en jeu l'existence même d'une organisation.

11 *Qu'est-ce que le contrôle interne ne couvre pas ?*

Si, comme le stipule le COSO report, le contrôle interne est un mode de fonctionnement de l'entreprise qui l'aide à atteindre ses objectifs de performance et de rentabilité, en évitant les aléas et la perte de ressources. Il n'est en rien une garantie de la réussite de l'entreprise.

Sur le plan opérationnel, on ne peut lui demander de garantir la pérennité de l'entreprise et la réalisation de ses objectifs fondamentaux, même s'il fournit de précieuses informations sur les progrès réalisés à ce titre. De même, l'incompétence d'un manager, et la bonne prise en compte par les dirigeants, dans leurs décisions, des événements externes tels que la politique publique et l'environnement économique (marchés, concurrence...) ne sont pas de son ressort.

Sur les plans de la fiabilité des informations financières et de la conformité aux lois, là aussi, le contrôle interne ne les garantit pas.

En revanche, dans certaines limites, il apporte une assurance raisonnable sur la réalisation de ces deux objectifs. Ainsi, l'erreur, la panne ou le dysfonctionnement, mais surtout la collusion, ou le non-respect des règles par le management sont des éléments qui empêcheront le contrôle interne de fournir une assurance absolue et limiteront son efficacité.

Enfin, la prise en compte des moyens financiers est une autre limitation qui impacte souvent la conception du système de contrôle dans son ensemble, notamment sur son périmètre de couverture, avant même leur rapport aux enjeux à couvrir.