

CONTRÔLE INTERNE ET RÉGLEMENTATION BANCAIRE : UN LIEN ÉPROUVÉ PAR LA CRISE

JÉZABEL COUPPEY-SOUBEYRAN *

La crise financière amorcée à l'été 2007 et qui, à l'automne 2008, a pris une tournure historique a révélé la défaillance de l'ensemble des modes de régulation à l'œuvre dans la sphère bancaire et financière : la réglementation prudentielle qui n'a pas suffi à prévenir la crise ; la discipline de marché qui n'a guère envoyé de signaux d'alerte ; le contrôle interne dont la faiblesse a été démontrée par quelques « affaires » (Société générale), « incidents » (caisses d'épargne) ou escroqueries (Madoff) retentissants.

287

Parmi les nombreuses questions posées par cette crise en ce qui concerne la régulation du système financier se pose celle de savoir si ce triptyque (réglementation, discipline de marché, contrôle interne) peut encore constituer la bonne combinaison, ou si la régulation future devra revenir au schéma qui la caractérisait jusqu'au début des années 1980, celui d'une régulation reposant tout entière sur la réglementation conçue comme un substitut du marché défaillant et ne laissant aucune place à l'auto-contrôle des établissements. Ce qui, du même coup, induirait un retour en arrière quant à la philosophie même de la réglementation. Celle-ci ne pourrait plus être une réglementation de nature prudentielle, essentiellement destinée à infléchir la prise de risques, et redeviendrait une réglementation administrant et structurant l'activité bancaire (encadrement du crédit,

* Maître de conférences, université Paris I.

Cet article s'inspire d'une présentation effectuée par l'auteur à la « Journée d'étude sur la crise bancaire et financière » du 8 décembre 2008 organisée par le Laboratoire d'économie dionysien de Paris VIII (LED) et le Centre d'économie de Paris-Nord (CEPN).

limitation du périmètre d'activités autorisées...). Dans cette optique, certains n'hésitent pas à prôner un retour au Glass Steagall Act américain qui séparait strictement les activités de banque de dépôt et de banque d'investissement. Il n'est cependant pas inutile de rappeler que le Glass Steagall Act adopté aux États-Unis en 1933 s'inscrivait dans le droit fil d'une volonté protectionniste de profond repli qui n'est fort heureusement pas celle qui, aujourd'hui, sous-tend les réponses à la crise. Répondre à la crise en défaisant ce triptyque régulateur constituerait, à cet égard, un dangereux retour en arrière. Chaque bras du triptyque a montré ses faiblesses, c'est donc chaque bras qu'il s'agit de renforcer et non pas l'articulation qu'il s'agit de défaire. Plus encore, puisque aucun mode de régulation n'est omniscient (pas plus l'État que le marché ou l'auto-contrôle), il est bon en soi de les associer pour tirer parti de leurs vertus respectives et pallier les défauts de chacun.

Il y a beaucoup à dire sur les évolutions souhaitables de la réglementation, en particulier en ce qui concerne son extension à des entités financières (sociétés financières non réglementées, courtiers, *hedge funds*...) qui ont joué un rôle majeur dans le déclenchement de la crise des *subprimes*, son organisation sur une base supranationale qui serait beaucoup mieux adaptée à la globalisation des activités bancaires et financières... Beaucoup à dire également sur la discipline de marché et, tout particulièrement, sur les agences de notation censées la promouvoir et dont le propre marché se révèle paradoxalement peu apte à fonctionner efficacement du fait de son extrême concentration. Mais dans cet article, nous nous concentrerons sur le contrôle interne et sur le lien étroit, entériné par les accords de Bâle II, qui s'est noué entre contrôle interne et réglementation. Les failles du contrôle interne portent indéniablement leur part de responsabilité dans la crise actuelle. Pour autant, plutôt que de remettre en question l'articulation entre contrôle interne et réglementation, c'est la culture du contrôle et de la prudence qu'il nous paraît urgent d'approfondir au sein des établissements bancaires et financiers.

LES DÉBUTS DU CONTRÔLE INTERNE

Le développement du contrôle interne au sein des établissements bancaires date du début des années 1990. Il s'est appuyé sur une double volonté. Tout d'abord, la volonté d'adopter une approche globale du bilan avec l'essor de la gestion actif-passif¹; ensuite, la volonté de standardiser la gestion des risques à l'aide d'instruments adaptés, tels que des outils d'aide à la décision (*scoring*, *datamining*...) pour faciliter notamment la politique de crédit ainsi que des modèles

d'évaluation des risques (de marché et de crédit) issus des travaux de recherche en finance mathématique.

La montée des risques et l'érosion des marges bancaires dans les années 1980 ont joué un rôle considérable dans ce développement. Les banques ont dû, en effet, développer une gestion active, dynamique et globale de leur bilan afin d'optimiser le couple risque/rentabilité. Il leur a fallu mettre en œuvre des stratégies de rupture, élargir leur appréhension du risque et réadapter, pour ce faire, leur contrôle interne. Dans ce même contexte, mais au plan macroéconomique, la fragilisation du système bancaire et financier a exigé des autorités réglementaires une réadaptation et un renforcement du dispositif prudentiel.

Le développement du contrôle interne peut aussi être relié à la sophistication croissante des opérations financières depuis les années 1980. En lien avec l'expansion des marchés financiers et le développement de la gamme des produits financiers, l'activité bancaire a considérablement gagné en technicité en intégrant de plus en plus d'activités de marché. Or, cette technicité s'est traduite par une opacité de plus en plus grande de l'information à traiter pour les administrateurs externes. Mais tout autant pour les dirigeants des établissements, en partant du principe que l'information relative à la gestion complexe des risques de la banque est surtout maîtrisée par ceux qui prennent directement les risques, à savoir les opérationnels (*front office*). De ce point de vue, il n'est pas interdit de penser que le développement des comités de gestion actif-passif a, en grande partie, répondu au souci des dirigeants de banques de mettre en place, entre eux et les opérationnels, un relais porteur d'informations. Ainsi, le développement du contrôle interne s'explique à la fois par la nécessité pour les banques de faire face à un environnement financier plus large et plus instable et par la volonté des dirigeants de ne pas perdre le « contrôle du contrôle ».

289

LE CONTRÔLE INTERNE : PILIER DE LA RÉGLEMENTATION

Lorsqu'en Europe fut adoptée la Capital Adequacy Directive (CAD) en 1993 (entrée en application en 1996) pour ajuster le ratio de solvabilité européen aux risques de marché, il n'était pas encore d'actualité de laisser aux banques la possibilité de déterminer leur couverture en fonds propres. La méthode retenue dite « du jeu de construction »² consistait initialement à découper l'actif bancaire en deux grands blocs (portefeuille de négociation et portefeuille bancaire), découpés chacun en classes de risques indépendantes appelant chacune une charge en fonds propres. Rapidement, les critiques ont fusé. Les universitaires soulignaient qu'une telle méthode ignorait purement

et simplement les effets de la diversification des actifs, tandis que les praticiens faisaient valoir la supériorité de leurs propres modèles d'évaluation reposant sur des modèles VaR (*value at risk* - valeur exposée au risque), tel celui largement diffusé par la banque JP Morgan (VaR-RiskMetrics). Issus de la finance mathématique, ces modèles fournissent, sous certaines hypothèses, une mesure de la perte potentielle associée à un portefeuille donné pour une durée de détention et un intervalle de confiance déterminés. Les pressions exercées par les grandes banques internationales ont eu raison du Comité de Bâle qui, dès 1996, a publié une recommandation visant à autoriser l'utilisation des modèles internes de gestion pour le calcul des risques de marché. La Commission de Bruxelles a rapidement embrayé le pas en proposant en 1997 de modifier la CAD dans ce sens. Ces dispositions relatives à la couverture des risques de marché ont, par la suite, été reprises telles quelles dans Bâle II (entré en application en 2007-2008), tandis que l'exigence en fonds du risque de crédit a été considérablement raffinée et que le risque opérationnel a été introduit dans le dispositif. Ce qui a également été repris dans Bâle II, c'est la philosophie même du contrôle des risques de marché, consistant à articuler une approche réglementaire standard et une approche modèles internes. À cet égard, Bâle II a institutionnalisé l'intégration entre contrôle interne et réglementation, en y associant aussi la discipline de marché *via* l'introduction de *ratings* dans l'approche réglementaire standard et *via* des exigences de communication financière.

290

La réglementation prudentielle des banques prend donc aujourd'hui largement appui sur le contrôle interne. Le problème est toutefois que le contrôle interne, que l'on pensait bien installé au sein des établissements bancaires, a montré, au cours de la période récente, des signes de grande faiblesse. En France, quelques affaires retentissantes en témoignent : l'affaire Kerviel a coûté plus de 5 Md€ de pertes à la Société générale qui, dans son « malheur », peut se féliciter d'avoir dû liquider ses positions en début d'année 2008 plutôt qu'à la fin de l'année en pleine débâcle financière sur les marchés, auquel cas la catastrophe serait devenue tout simplement cataclysmique ; toujours en France, « l'incident » des caisses d'épargne suite à une « erreur » de *trading* dans les activités de gestion d'actifs pour compte propre a occasionné pour quelques 750 M€ de pertes. Les mots repris ne sont pas neutres : « affaire », « incident », « erreur » sont les termes qui ont été employés pour faire valoir le caractère frauduleux ou accidentel de ces événements. Rapidement pourtant, les observateurs y ont vu, non sans raison, des « défaillances de contrôle interne », des « alertes ignorées » et une « dérive dans la gestion ». Et comme pour signifier qu'il ne s'agissait pas de cas isolés, est venu s'ajouter, à ces affaires,

l'escroquerie historique du financier américain Bernard Madoff, dont les pertes avoisineraient quelques 50 Md\$! On pourra prétexter qu'il s'agit là d'une escroquerie réalisée en dehors du secteur bancaire, sauf que parmi ceux qui se sont laissés abusés figurent bon nombre de grandes banques qui, à cette occasion, ont un peu plus encore fait douter de leur compétence en matière de choix d'investissement et de suivi des risques. En France, Natixis a annoncé pas moins de 450 M€ de pertes liées à l'escroquerie Madoff, BNP Paribas 350 M€, la Société générale 10 M€ ; néanmoins, peuvent-elles se consoler avec le fait que la banque espagnole Santander ait déclaré 2,33 Md€ de pertes dues à cette affaire.

LES FAILLES DU CONTRÔLE INTERNE

À bien observer l'évolution du contrôle interne au tournant des années 1990-2000, il apparaît deux tendances pour le moins paradoxales.

Tout d'abord, le contrôle interne a de plus en plus reposé sur une gestion externalisée des risques au moyen d'opérations de titrisation et de dérivés de crédit dont l'essor a été fulgurant du début des années 2000 jusqu'à la veille de la crise financière. Cela signifie tout simplement que les banques ont approfondi la gestion de leurs risques en les transférant, donc pour ainsi dire en abandonnant la responsabilité à des entités financières *ad hoc*. Les banques se sont ainsi déchargées d'une fraction significative de leurs risques, dont il leur a pourtant fallu au final assumer la réalisation dès que les difficultés les ont obligées à renflouer les conduits (SPV - *special purpose vehicles*) qui étaient censés les porter.

Ensuite, l'essor du contrôle interne s'est largement appuyé sur les développements de la finance mathématique. Bien entendu, on peut louer cette association pas si fréquente entre les résultats de la recherche (en l'occurrence en finance) et les professionnels ; mais en même temps, il est indubitable que l'usage de modèles mathématiques sophistiqués a nourri l'illusion que les risques étaient parfaitement sous contrôle. Qui blâmer ? Les banquiers faisant un usage naïf et aveugle de ces modèles sans en maîtriser tous les ressorts et surtout toutes les limites ? Ou bien les théoriciens de la finance, plus enclins à louer les vertus de leurs modèles qu'à expliciter leur cadre d'hypothèses et les limites qui les sous-tendent ? En tout état de cause, l'excès de confiance suscité par ces modèles s'est traduit par une régression manifeste de l'aversion à l'égard du risque et la croyance naïve et infondée qu'il était devenu possible d'associer de hauts rendements à de faibles risques. La prise de risques ne faisant plus peur au sein

des établissements bancaires, c'est le rapport au risque qui a fondamentalement changé. On a assisté à une survalorisation de la prise de risques : l'observation du fonctionnement des *front offices*, des qualifications exigées pour occuper ces postes (polytechniciens, docteurs... au minimum des titulaires d'un diplôme de troisième cycle universitaire parmi les mieux cotés) et des rémunérations des *traders* au sein des salles de marché des établissements bancaires suffit à s'en convaincre. Pouvant atteindre plusieurs millions d'euros en France (bien plus encore en Angleterre ou aux États-Unis), il n'était pas rare avant la crise que les bonus versés aux meilleurs *traders* des grandes banques dépassent les salaires versés aux PDG des établissements. Dans le même temps, les exigences de qualification et les rémunérations s'appliquant aux salariés des *back offices* (en charge de l'évaluation et du contrôle interne des risques) avoisinaient celles des comptables. Autrement dit, à mesure que la prise de risques est devenue la fonction reine au sein des établissements bancaires, les fonctions de suivi et de contrôle des risques ont été reléguées à de simples fonctions de support fort peu valorisées et valorisantes pour ceux qui les occupent. Le pire, sans doute, est que le complément de rémunération des contrôleurs du *back office* sous forme de bonus dépend également positivement de celui des *traders*. D'où l'incitation perverse des contrôleurs internes à se montrer plus complaisants que prudents dans l'appréciation des risques pris.

292

NE PAS JETER LE BÉBÉ AVEC L'EAU DU BAIN !

L'externalisation de la gestion des risques bancaires a fait régresser le contrôle interne en même temps que l'usage de modèles mathématiques sophistiqués a, au contraire, maintenu les banquiers dans l'illusion que leur dispositif de contrôle des risques était infaillible. Telles sont les failles majeures du contrôle interne à l'heure d'aujourd'hui. Faut-il pour autant abandonner l'idée que la réglementation gagne en efficacité lorsqu'elle est étroitement articulée au contrôle interne ?

La réponse qu'on entend défendre ici est « non » pour trois raisons. La première est simple et a déjà été évoquée en introduction : aucun mode de régulation n'est omniscient ; l'auto-contrôle est faillible autant que le marché, autant que l'État. Mieux vaut donc articuler ces trois modes de régulation que de s'en remettre à seulement l'un des trois. La deuxième est que le contournement réglementaire opéré par les établissements bancaires est d'autant plus intense que le point de vue du superviseur est éloigné de celui des banques. Si l'on prend pour illustration la réglementation des fonds propres, il paraît clair que le contournement réglementaire (et les innovations financières qui

vont avec) est une fonction croissante de la distance entre le capital réglementaire exigé par le superviseur et le capital économique défini par les établissements en fonction de leurs propres contraintes et de leurs propres objectifs : les banques ont précisément commencé à développer la titrisation lorsqu'elles se sont vues appliquer le ratio Cooke en 1989 (RSE - ratio de solvabilité européen - en Europe en 1993) qui reposait sur une mesure du risque très éloignée de la leur. Bâle II n'est certes pas une panacée, mais présente au moins l'avantage de mieux faire converger capital réglementaire et capital économique, cela grâce à l'intégration du contrôle interne. Enfin, la troisième raison pour laquelle l'articulation entre réglementation et contrôle interne demeure souhaitable est que cette intégration opère un rapprochement de fait entre le superviseur et la banque et rend nécessaire davantage de communication d'informations. On peut en attendre un moindre délai de réaction du régulateur aux évolutions de l'activité bancaire. Or, le délai de réaction trop long du régulateur est au cœur de la crise financière actuelle. Le fait que le régulateur n'ait pas suffisamment rapidement pris la mesure des effets de la titrisation explique, pour une large part, l'ampleur de la crise actuelle. Le *shadow banking* (ensemble des opérations bancaires hors bilan) qui s'est développé autour de la titrisation et en marge du contrôle exercé par le superviseur a fait de la crise des *subprimes*, au départ limitée à un petit segment du marché du crédit américain, une crise financière mondiale d'ampleur inédite.

NOTES

1. La gestion actif-passif peut se définir comme une gestion globale et coordonnée de la rentabilité et des risques sous l'ensemble des contraintes internes et externes auxquelles les établissements financiers sont soumis.

2. *Building bloc approach*.

