

COMMISSION BANCAIRE

CAISSE NATIONALE DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Blâme et sanction pécuniaire (20 000 000 euros) – 15 juillet 2009

Vu [...]

La Commission bancaire, composée de M. NOYER, Président, et de MM. PONTET, VACHIA, de VULPILLIERES, CHARRUAULT, JACHET et VAURS, membres ;

Après avoir entendu, lors de la séance du 8 juillet 2009, les représentants de l'établissement ;

Après en avoir délibéré en la seule présence de ses membres ;

Considérant que la présente procédure porte sur les griefs formulés dans la lettre susvisée du 30 mars 2009 sur la base du rapport d'inspection ; que la Commission qui a siégé le 23 mars 2009, lors de la séance à l'issue de laquelle a été décidée l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de la CNCE, et le 2 juin 2009 lors de la précédente audition des représentants de la CNCE, était composée de membres dont aucun n'a siégé lors de l'audience du 8 juillet 2009 ; que dans ces conditions, les membres statuant sur ce dossier n'ont pas été en position de préjuger sur les faits et les griefs concernés par la présente procédure ;

Sur la demande tendant à la suspension de la procédure

Considérant que la circonstance que la CNCE ait formé devant le Conseil d'Etat un recours contre la décision [...] de la Commission bancaire, en date du 19 juin 2009, n'est pas de nature à contraindre ladite Commission à suspendre la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de la CNCE ; que l'affaire est en état d'être jugée et qu'il y a lieu de statuer ;

Sur la régularité de la procédure

Considérant, en premier lieu, que le délai fixé par la lettre du 24 juin 2009 [...], remise le même jour, à la CNCE pour lui permettre de produire ses observations, était d'une durée supérieure au délai de 8 jours mentionné à l'article R. 613-5 du Code monétaire et financier ; qu'au surplus, ce courrier ne comportait qu'un rappel des griefs qui avaient déjà été portés à la connaissance de la CNCE, par le courrier [...] du 30 mars 2009 ;

Considérant, en second lieu, que le retrait de pièces qui figuraient initialement dans le dossier résulte de la décision de la Commission d'abandonner les poursuites disciplinaires pour les griefs basés sur [un autre rapport d'inspection] et notifiés par le courrier [...] du 12 novembre 2008 ; que cette décision impliquait que ne soient maintenues dans le dossier que les pièces afférentes à la nouvelle procédure ; qu'une telle décision n'a, par suite, pas été de nature à porter atteinte aux droits de la défense ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la violation du principe du débat contradictoire et de la méconnaissance des droits de la défense doivent être écartés ;

Sur la qualité du système de contrôle des opérations et des procédures internes de la CNCE

Considérant qu'en application de l'article 5 a) du règlement n° 97-02, le système de contrôle des opérations et des procédures internes a pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de vérifier que les opérations réalisées par l'entreprise, ainsi que l'organisation et les procédures internes, sont conformes aux dispositions en vigueur propres aux activités bancaires et financières, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, ou qu'il s'agisse de normes professionnelles et déontologiques, ou d'instructions de l'organe exécutif prises notamment en application des orientations de l'organe délibérant ;

Considérant qu'il ressort de l'instruction que alors que le Comité de Suivi des Contrôles internes (CSCI), présidé par le Directeur général de la CNCE, avait adopté le 26 février 2008 le principe de la création d'une direction des risques chargée du contrôle des risques de la CNCE et avait demandé le 3 juin 2008 à la Direction des Risques Groupe (DRG), dans l'attente de cette création, de mettre en place les mesures conservatoires de suivi des risques de marché, cette demande n'a pas été suivie d'effet ; que la décision de mettre fin aux activités de marché pour compte propre ne s'est pas accompagnée de la mise en œuvre de mesures permettant d'exercer un suivi rapproché de la gestion extinctive de ces activités ; que l'insuffisance de ce dispositif n'a permis ni de prévenir la survenance des décisions contraires aux instructions d'un opérateur à partir de la mi-septembre 2008, ni de remédier dans un délai raisonnable à ses conséquences ; que ce n'est qu'une fois la perte de marché enregistrée à la mi-octobre 2008 que des mesures significatives ont été engagées de façon concrète ; qu'ainsi le grief relatif au caractère déficient du système de contrôle des opérations et des procédures internes en ce qui concerne les activités de marché pour compte propre doit être regardé comme établi ;

Considérant que l'article 7-1 du règlement n° 97-02 susvisé impose une stricte indépendance entre les unités chargées de l'engagement des opérations et les unités chargées de leur validation, notamment comptable, de leur règlement ainsi que du suivi des diligences liées à la surveillance des risques ; qu'il ressort de l'instruction que le directeur de la Direction Finance Groupe (DFG) était le responsable hiérarchique de second niveau à la fois des unités de post-marché, de suivi de marché, de la conformité DFG et de la salle des marchés ; que si l'établissement fait valoir que le Directeur de la DFG ne supervisait pas directement la salle des marchés, celui-ci cumulait néanmoins la responsabilité des différents départements susvisés ; que, eu égard à la nature et au volume des activités financières de la CNCE, à leur taille et aux risques induits, ainsi qu'aux attributions de la DFG, la direction de la DFG ne constituait pas un niveau de rattachement hiérarchique commun suffisamment élevé pour assurer une correcte séparation des fonctions et une indépendance suffisante des unités en charge des contrôles ; que si la CNCE a procédé depuis à une réorganisation - les unités de post-marché, de suivi de marché et la salle des marchés étant désormais rattachées à trois directions différentes - l'infraction est néanmoins établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 9 premier alinéa du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent s'assurer que les moyens mis à disposition des agents chargés des contrôles, en particulier les outils de suivi et les méthodes d'analyse des risques sont adaptés aux activités et à la taille des entreprises ; qu'il ressort de l'instruction que, du fait notamment d'un déploiement incomplet du progiciel utilisé qui ne permettait ni de gérer les produits complexes ni de faire un suivi adéquat de risque de contrepartie et d'un outil de calcul de valeur en risque (value at risk – VaR) inadapté aux produits non linéaires, et, en l'absence d'autres outils permettant de pallier ces insuffisances, la CNCE ne disposait pas d'outils de mesure et de suivi des risques adaptés aux activités de l'entreprise ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Sur l'adéquation des méthodes et des paramètres retenus dans les systèmes de gestion et la sécurité des systèmes d'information de la CNCE

Considérant que l'article 13 a) du règlement n° 97-02 susvisé prévoit qu'un contrôle périodique doit être exercé sur l'adéquation des méthodes et des paramètres retenus pour l'évaluation des opérations dans les systèmes de gestion ; qu'il ressort de l'instruction que la valorisation des positions était assurée soit automatiquement en utilisant les données d'un fournisseur externe soit manuellement par la salle des marchés sans contrôle indépendant ; qu'ainsi au 30 septembre 2008, la moitié des prix et paramètres utilisés pour la valorisation des positions avait été saisie par la salle des marchés, sur la base, en principe, de contributions externes ; qu'aucun véritable contrôle n'était effectué par le post-marché sur les valorisations effectuées par la salle des marchés ; que si l'établissement fait valoir que des contrôles comptables trimestriels étaient effectués et que son Inspection générale avait procédé à un contrôle des méthodes et des paramètres d'évaluation, l'existence de ces contrôles ponctuels ne remédiait pas à l'absence de vérification, avec une périodicité adaptée pour des opérations faisant encourir des risques de marché, des valorisations des positions par le post-marché ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 14 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent veiller à ce que leurs systèmes d'information soient adaptés et à ce que le contrôle des systèmes d'information permette de s'assurer que le niveau de sécurité des systèmes informatiques est périodiquement apprécié et que, le cas échéant, les actions correctrices sont entreprises ; qu'il ressort de l'instruction que les modalités du contrôle des habilitations informatiques étaient insuffisantes ; que certains outils ne respectaient pas parfaitement les règles internes de sécurité groupe relatives aux mots de passe ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Sur les systèmes de mesure des risques et des résultats de la CNCE

Considérant que l'article 17 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent mettre en place des systèmes d'analyse et de mesure des risques en les adaptant à la nature et au volume de leurs opérations afin d'appréhender les risques de différentes natures auxquels ces opérations les exposent, et notamment les risques de crédit, de marché, de taux d'intérêt global, d'intermédiation, de règlement et de liquidité ; qu'il ressort de l'instruction que bien que l'activité d'arbitrage au sein des portefeuilles de « trading » pour compte propre soit consommatrice de liquidités, ce risque de liquidité n'avait fait l'objet d'aucune analyse particulière ; que si l'établissement fait état en défense d'un suivi global de la liquidité, il n'avait pas analysé le risque auquel l'exposait cette activité ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 22 du règlement n° 97-02 susvisé dispose que les systèmes de mesure de risques de crédit mis en place doivent notamment permettre d'identifier, de mesurer et d'agrèger le risque qui résulte de l'ensemble des opérations pour lesquelles l'entreprise encourt un risque de défaillance d'une contrepartie ; qu'il ressort de l'instruction que l'exposition au risque de contrepartie n'était pas calculée pour les achats de protection sous forme de dérivés de crédit effectués dans le cadre de l'activité d'arbitrage ; que le risque de contrepartie ainsi encouru sur les vendeurs de protection s'est concrétisé dans les cas des protections financières obtenues des sociétés [A] et [B] ; que la CNCE n'ayant pas acquis le module du progiciel utilisé permettant de suivre les risques de contreparties, ceux-ci étaient suivis, au niveau de la salle des marchés seulement, à partir d'un tableur calculant une estimation des consommations de limites ; que si la CNCE fait valoir que le risque de contrepartie sur ces opérations était en règle générale couvert par une clause d'appel de marge, l'existence de ces appels de marge, dont les montants étaient décidés par la salle des marchés en fonction de sa perception du risque, ne constituait pas une mesure fiable du risque de contrepartie ; que l'acquisition du module de suivi des risques de contrepartie n'est intervenue qu'en janvier 2009 ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 25 a) du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent disposer de systèmes de suivi des opérations effectuées pour leur compte propre permettant

notamment d'enregistrer, à tout le moins quotidiennement, les opérations de change et les opérations portant sur le portefeuille de négociation et de calculer leurs résultats, ainsi que de déterminer les positions selon la même périodicité ; qu'il ressort de l'instruction que le calcul des résultats de gestion par le suivi de marché n'était réalisé que mensuellement sur l'intégralité des portefeuilles ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 26 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent veiller à appréhender de manière complète et précise les différentes composantes du risque de marché, notamment en procédant à une mesure globale de leur risque qui privilégie une approche fondée sur la notion de perte potentielle maximale ; qu'il ressort de l'instruction que la méthode de mesure du risque de marché mise en œuvre, reposant sur une VaR paramétrique, était largement inadaptée au regard de la composition des portefeuilles contenant notamment des options, des produits complexes ainsi que des produits non liquides ; que de plus, les données utilisées pour les calculs de VaR n'étaient pas exhaustives, en raison des insuffisances de l'outil de calcul ; que des lacunes ou approximations existaient dans la prise en compte de certains facteurs de risques et dans le traitement des produits de titrisation ; qu'il résulte de tous ces éléments que la mesure du risque de marché sur les portefeuilles de « trading » pour compte propre était sous-estimée ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 27 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties veillent à évaluer, de façon régulière, les risques qu'elles encourent en cas de fortes variations des paramètres d'un marché ou, en tant que de besoin, d'un segment de marché et qu'un contrôle périodique doit être exercé sur la validité et la cohérence des paramètres et des hypothèses retenus pour cette évaluation ; qu'il ressort de l'instruction que les scénarios de tests de résistance (« stress tests ») reposaient sur des hypothèses datées, n'étaient pas contrôlés a posteriori et étaient peu sévères ; que la méthodologie de calcul utilisée pour les produits de titrisation était insuffisante ; qu'il n'existait pas de tels « stress tests » sur des activités significatives ; que, s'agissant de la surveillance des caisses d'épargne, aucun test de ce type n'était effectué sur leurs portefeuilles de titrisation ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Sur les systèmes de surveillance et de maîtrise des risques de la CNCE

Considérant que l'article 32 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent se doter des moyens adaptés à la maîtrise des risques opérationnels et mettre en place des systèmes de surveillance et de maîtrise des risques, notamment de crédit, de marché, de taux d'intérêt global, d'intermédiation, de règlement et de liquidité, faisant apparaître des limites internes ainsi que les conditions dans lesquelles ces limites sont respectées ;

Considérant qu'il ressort de l'instruction que le dispositif de suivi par la CNCE des risques opérationnels était déficient tant sur le plan de l'organisation que de la mise en œuvre, en ce qui concerne notamment la collecte des incidents et la cartographie des risques ; que le risque de fraude dans les activités de marché (« rogue trading »), qui était nettement sous-estimé et n'avait pas fait l'objet de scénarios pour les caisses d'épargne, n'avait pas été réexaminé en 2008 ni fait l'objet d'une action particulière, notamment au titre des flux de trésorerie liés aux appels de marge, à l'analyse systématique des annulations d'opérations, à l'absence de dispositif formalisé d'alerte et d'escalade en cas de détection d'anomalie, alors même que les recommandations relatives au renforcement du contrôle des opérations de marché figurant dans le rapport de février 2008 du Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi avaient attiré l'attention des établissements à cet égard ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 32-1 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit qu'une entreprise assujettie doit procéder à un réexamen régulier des systèmes de mesure des risques et de détermination des limites afin d'en vérifier la pertinence au regard de l'évolution des activités, de l'environnement des marchés ou des techniques d'analyse et doit disposer, lorsqu'elle décide de réaliser des opérations sur de nouveaux produits ou d'opérer des transformations concernant un produit préexistant, d'un système de

contrôle permanent permettant de s'assurer que l'analyse spécifique des risques a été conduite de manière rigoureuse et préalable, de l'adéquation des procédures de mesure, de limite et de contrôle des risques encourus et que, le cas échéant, les adaptations nécessaires aux procédures en place ont été engagées ;

Considérant qu'il ressort de l'instruction que les limites relatives aux activités pour compte propre n'avaient pas été modifiées suite à la décision de mise en gestion extinctive de ces activités ; que la limite en arrêt de perte (« stop loss ») annuel pour le compartiment de négociation (« trading ») du compte propre n'était pas effective du fait de l'absence de valorisation quotidienne et indépendante des positions et de la faible liquidité des actifs en portefeuilles ; que les procédures relatives aux instruments autorisés et au comité nouveaux produits/nouvelle activités, régissant l'activité financière des caisses d'épargne, ne s'appliquaient pas à la CNCE ; que si l'établissement fait valoir que l'interdiction de tout nouvel investissement résultant de la mise en gestion extinctive valait en soi limite, elle n'a pas tiré les conséquences de cette décision par un réexamen de son dispositif de limites ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 33 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent se doter d'un dispositif de limites globales qui sont définies par type de risque encouru pour les activités de marché ; qu'il ressort de l'instruction que les « stress tests » et les sensibilités, qui font partie des principaux indicateurs de risque suivis par la CNCE, n'étaient assortis d'aucune limite ; que l'infraction est donc établie au moment de l'enquête ;

Considérant que l'article 34 du règlement susvisé prévoit que les entreprises assujetties doivent se doter de dispositifs permettant de s'assurer en permanence du respect des procédures et des limites fixées, de procéder à l'analyse des causes du non respect éventuel des procédures et des limites et d'informer les entités ou les personnes qui sont désignées à cet effet de l'ampleur de ces dépassements et des actions correctrices qui sont proposées ou entreprises ; qu'il ressort de l'instruction que l'exposition au risque au titre du portefeuille d'investissements en fonds non cotés dépassait sensiblement la limite de 400 MEUR décidée en Comité Finance et Risque et confirmée par le Comité Risques sur Investissements du 27 juin 2008 ; que si la CNCE fait valoir qu'elle avait fixé volontairement cette limite à un niveau inférieur à l'exposition afin de la rendre incitative pour une activité en gestion extinctive, aucune opération de nature à résorber ce dépassement n'était intervenue au moment de l'enquête, soit plusieurs mois après ; que l'infraction est donc établie.

Sur le système de documentation et d'information de la CNCE

Considérant que l'article 40 du règlement n° 97-02 susvisé prévoit que les entreprises assujetties élaborent et tiennent à jour des manuels de procédures relatifs et adaptés à leurs différentes activités qui doivent notamment décrire les modalités d'enregistrement, de traitement et de restitution des informations, les schémas comptables et les procédures d'engagement des opérations ; qu'il ressort de l'instruction que la formalisation et la documentation des procédures étaient lacunaires ; que la charte de gestion financière groupe n'était pas applicable à la CNCE ; qu'en conséquence, la gestion financière de l'établissement n'était encadrée par aucun texte de référence jusqu'à fin 2008 ; que si l'établissement indique avoir entrepris un important travail de formalisation et de documentation des procédures et des règles régissant son activité financière après la perte de marché d'octobre 2008, l'infraction est établie au moment de l'enquête ;

*
* *

Considérant que si les autres manquements mentionnés dans la lettre de griefs ne sont pas suffisamment établis, il résulte de tout ce qui précède, que la CNCE a enfreint plusieurs dispositions essentielles de la réglementation applicable en matière de contrôle interne dans le domaine des opérations de marché, alors même que ce domaine avait déjà fait l'objet de contrôles et de demandes

de mesures correctrices de la part du Secrétariat général de la Commission bancaire ; que la CNCE a développé des activités particulièrement risquées en raison de la complexité des produits concernés, sans disposer des outils et de l'environnement de contrôle adéquats ; qu'elle n'a pas mis en œuvre les actions résolues et rapides indispensables pour remédier aux déficiences de son dispositif de contrôle interne alors que l'attention des établissements était tout particulièrement attirée sur la nécessité de renforcer le contrôle des risques de marché dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport de février 2008 du Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi ; que si la CNCE a pris la décision de mettre en gestion extinctive ses activités de marché pour compte propre, la mise en œuvre de cette décision n'a pas fait l'objet d'un suivi effectif, exercé à tous les niveaux appropriés, notamment au plus haut niveau décisionnel ; que ces faits constituent des carences qui ont rendu possible l'incident survenu en septembre/octobre 2008 et ses graves conséquences financières ;

Considérant, toutefois, que la CNCE a pris, après la découverte de la perte de marché, des décisions importantes de réorganisation aboutissant à renforcer le dispositif de contrôle des opérations de marché du groupe ; qu'en outre, ses dirigeants ont confirmé lors de l'audition du 8 juillet 2009, l'engagement, au nom tant de la CNCE que de la structure centrale qui doit lui succéder, que la direction générale s'assurera de la mise à niveau sans retard des dispositifs opérationnels de mesure et de contrôle des risques de marché et suivra de façon précise et rapprochée la gestion extinctive des opérations ; qu'à cet effet, la direction s'engage à mettre en place des moyens renforcés et des outils permettant à tout moment de mesurer les risques et de décider de la liquidation définitive de ces positions, de façon à limiter le risque d'exécution ; que la direction s'engage enfin à procéder à une évaluation périodique de l'adéquation de moyens et de la qualité du pilotage de ladite gestion extinctive ;

Considérant qu'il y a lieu, eu égard à la gravité des infractions commises et en tenant compte des mesures correctrices entreprises et des engagements pris, de prononcer à l'encontre de la CNCE, en application de l'article L. 613-21 du Code monétaire et financier, un blâme assorti d'une sanction pécuniaire d'un montant de vingt millions d'euros ; que ce montant doit s'apprécier au regard des dispositions de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 qui a relevé le plafond des sanctions pécuniaires ;

Considérant que la CNCE a demandé que la décision de la Commission bancaire ne fasse l'objet d'aucune mesure de publicité faisant apparaître le nom de l'établissement ; que compte tenu de la gravité des infractions constatées, il y a lieu de rejeter cette demande ;

Décide :

Article 1^{er} :

Il est prononcé un blâme à l'encontre de la CAISSE NATIONALE DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE, sise 5, rue Masseran Paris 7^{ème} ;

Article 2 :

Il est également prononcé une sanction pécuniaire d'un montant de vingt millions d'euros ;

Article 3 :

La demande de la CAISSE NATIONALE DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE tendant à ce que la présente décision ne fasse l'objet d'aucune mesure de publicité faisant apparaître le nom de l'établissement est rejetée.