

Rapport de la FINMA: enseignements tirés de la crise de Credit Suisse (CS)

Berne, le 19 décembre 2023

Sommaire

1	Liste des abréviations	5
2	Synthèse	6
3	Introduction	9
4	La surveillance des grandes banques par la FINMA	10
4.1	FINMA : tâches, objectifs, organisation, chiffres	10
4.2	Surveillance des grandes banques (activités générales et aspects spécifiques à CS)	10
4.3	Vue d'ensemble des groupes d'intérêts et des organismes nationaux et internationaux	15
5	Mise en œuvre du régime <i>too big to fail</i> en Suisse	16
5.1	Autorités compétentes du marché financier suisse en matière de réglementation et de surveillance et autres groupes d'intérêts	16
5.2	Éléments essentiels du régime <i>too big to fail</i>	16
5.3	Effets concrets de la législation TBTF sur les G-SIB suisses	18
5.4	Continuité attendue en cas de crise dans les plans de <i>recovery</i> et de <i>resolution</i>	19
5.5	Options d'action le 19 mars 2023	19
6	Credit Suisse	22
6.1	Faits et chiffres, organisation	22
6.2	Évolution de la banque	24
6.2.1	CS après la crise des crédits hypothécaires américains sous la direction opérationnelle de Brady Dougan (de 2007 à juin 2015)	25
6.2.2	CS sous la direction opérationnelle de Tidjane Thiam (de juillet 2015 à février 2020)	26
6.2.3	CS sous la direction opérationnelle de Thomas Gottstein (de février 2020 à juin 2022)	28
6.2.4	CS sous la direction opérationnelle d'Ulrich Körner (de juillet 2022 à mars 2023)	34

7	Problèmes de CS, mesures de la FINMA et solutions	43
7.1	Stratégie / modèle d'affaires viable Messages-clés	43
7.2	Gouvernance d'entreprise	46
7.3	Système de rémunération	51
7.4	Gestion des risques et environnement de contrôle interne	54
7.5	Capital	57
7.6	Liquidité	65
7.7	Plan de stabilisation (plan de <i>recovery</i>)	72
7.8	Plan de liquidation (plan de <i>resolution</i>)	75
8	Glossaire	80
9	Annexe	87
9.1	Exigences de fonds propres pour les banques d'importance systémique actives au niveau international	87

1 Liste des abréviations

En complément à la liste des abréviations suivante, divers termes techniques sont brièvement expliqués dans le glossaire (chapitre 8).

AFF	Administration fédérale des finances	SIB	<i>Systemically important bank</i> (banque d'importance systémique)
Art.	Article	TBTF	<i>Too big to fail</i>
ASF	<i>Available stable funding</i> (financement stable disponible)		
AT1	<i>Additional tier 1</i>		
BNS	Banque nationale suisse		
CDS	<i>Credit default swap</i>		
CEO	<i>Chief executive officer</i>		
CET1	<i>Common equity tier 1</i>		
CFP	<i>Contingency funding plan</i>		
CG	Comité de gestion des crises financières		
Ch.	Chiffre		
CMG	<i>Crisis management group</i>		
CO	Code des obligations		
CP	Comité de pilotage		
CRO	<i>Chief risk officer</i>		
CS	Groupe Credit Suisse		
CS SA	Credit Suisse SA		
CSF	Conseil de stabilité financière		
CSG	Credit Suisse Group SA		
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales		
DFP	Département fédéral des finances		
ELA	<i>Emergency liquidity assistance</i>		
ELA+	<i>Emergency liquidity assistance plus</i>		
ETP	Équivalents temps plein		
FMI	Fonds monétaire international		
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers		
FRL	Facilité pour resserrements de liquidités		
G-SIB	<i>Global systemically important bank</i> (banque d'importance systémique active au niveau international)		
HQLA	<i>High-quality liquid assets</i> (actifs liquides de haute qualité)		
LB	Loi sur les banques		
LCR	<i>Liquidity coverage ratio</i> (ratio de liquidité)		
LCT	<i>Liquidity crisis template</i>		
LEFin	Loi sur les établissements financiers		
LFINMA	Loi sur la surveillance des marchés financiers		
LSFin	Loi sur les services financiers		
OB	Ordonnance sur les banques		
OFR	Ordonnance sur les fonds propres		
PLB	<i>Public liquidity backstop</i> (mécanisme public de garantie des liquidités)		
PONV	<i>Point of non-viability</i> (risque d'insolvabilité)		
RWA	<i>Risk-weighted assets</i> (actifs pondérés en fonction des risques)		
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales		

2 Synthèse

En mars 2023, la crise de confiance à laquelle le groupe Credit Suisse (ci-après CS, la banque ou le groupe) était confronté depuis longtemps s'est accentuée. La confiance accordée à la banque a été particulièrement ébranlée depuis 2018 en raison de scandales répétés (par ex. le cas Mozambique, l'affaire dite des filatures ou les cas Greensill et Archegos), qui ont eu pour conséquence une panoplie de mesures, des amendes, des pertes et des atteintes à sa réputation. De plus, les tentatives répétées de CS de réduire au fil des années la taille de la banque d'investissement pour stabiliser les revenus sont restées incomplètes, pas assez efficaces et n'ont convaincu ni le marché, ni la clientèle. Des turbulences sur le marché bancaire américain et d'autres événements ont aggravé la situation, poussant de nombreux clients à retirer leurs fonds et les autres acteurs du marché à limiter leurs activités commerciales avec la banque. À la mi-mars 2023, le défaut de paiement imminent de CS s'est fait menaçant.

La Confédération, la Banque nationale suisse et la FINMA ont introduit des mesures pour garantir la capacité de paiement de CS et soutenir la reprise de la banque par UBS annoncée le 19 mars 2023. Toutes les autorités impliquées, dont la FINMA, étaient parvenues à la conclusion qu'en l'espèce, le scénario d'une reprise était le plus adapté et le plus sûr pour atteindre les objectifs, notamment la stabilisation la plus rapide possible du marché. Le 12 juin 2023, la fusion de Credit Suisse Group SA et d'UBS Group SA a été entérinée juridiquement. La protection des créanciers et le bon fonctionnement des marchés financiers étaient ainsi garantis – même dans cette crise dramatique – et, de ce fait, les objectifs légaux de la FINMA remplis. Simultanément, la disparition de l'une des deux grandes banques de niveau international fut un événement marquant pour la place financière suisse. Une aide de l'État ayant été nécessaire en dépit de la réglementation *too big to fail*, introduite à la suite de la crise financière de 2008, il convient d'analyser minutieusement les faits.

La FINMA a analysé et traité en détail les antécédents et le déroulement de la crise. Le présent rapport met

en lumière l'évolution de CS entre 2008 et 2023. En tant qu'autorité de surveillance de CS, la FINMA suit la situation de manière approfondie depuis longtemps.

Possibilités et limites de la FINMA

Le présent rapport expose de manière succincte les possibilités et les limites de la surveillance à partir du cas CS. Au cours de ces dernières années, la FINMA avait progressivement intensifié ses activités de surveillance et d'*enforcement* auprès de CS, durci son approche et décidé la mise en place de mesures toujours plus radicales en raison de la multiplication des problèmes et des manquements. Ces mesures allaient même jusqu'à des suppléments de fonds propres (pilier 2), des interventions dans la gouvernance et des restrictions commerciales spécifiques. En définitive, ces mesures se sont toutefois révélées insuffisantes pour remédier durablement aux faiblesses de CS et rétablir la confiance de la clientèle et du marché.

La FINMA a mené à bien intensivement et avec de grands moyens sa surveillance de CS dans le cadre des prescriptions légales en vigueur. Depuis 2012, elle a effectué à l'encontre de CS 43 investigations pour d'éventuelles procédures d'*enforcement*, prononcé neuf blâmes, déposé seize dénonciations pénales et conclu onze procédures d'*enforcement* contre l'établissement ainsi que trois procédures contre des personnes physiques. Onze de ces quatorze procédures se sont déroulées à partir de 2018. La FINMA, dans le cadre de ses compétences, a rendu avec fermeté CS attentif aux risques potentiels auxquels il s'exposait et exigé des améliorations et des mesures. De 2018 à 2022, elle a en outre effectué 108 contrôles sur place auprès de CS et, ce faisant, constaté 382 points qui nécessitaient des mesures d'amélioration. Pour 113 de ces points, le risque a été classé comme étant élevé ou critique. Ces chiffres illustrent clairement les limites des compétences légales de la FINMA ainsi que de l'activité de surveillance même lorsqu'elle atteint son intensité maximale. La responsabilité en matière de stratégie et de conduite opérationnelle de la banque, dont font partie une organisation et une gestion des risques

appropriées, incombait en tout temps au conseil d'administration et au *management*.

Dans son analyse de la crise, la FINMA a identifié différents domaines dans lesquels elle estime qu'une discussion sur l'élargissement des bases légales ou la concrétisation des dispositions d'exécution est nécessaire ou dans lesquels elle adaptera ponctuellement son activité de surveillance. Il faut néanmoins souligner qu'une surveillance de type «casco complète» des établissements financiers est impossible. Même un renforcement de la réglementation et de la surveillance ne saurait garantir qu'un établissement financier ne peut pas échouer. Les solutions proposées réduisent toutefois la probabilité et les conséquences d'une défaillance.

Quelles furent les raisons principales qui ont conduit à l'échec de CS ?

- La banque a décidé à maintes reprises des changements de stratégie destinés à réduire la taille de la banque d'investissement et la volatilité des revenus et à concentrer davantage le modèle d'affaires sur la gestion de fortune. En définitive, ces changements stratégiques n'ont jamais été mis en œuvre rigoureusement. La volatilité des revenus est restée élevée, tant dans la banque d'investissement que dans la gestion de fortune.
- Des scandales à répétition ont pesé sur la réputation de la banque et ses résultats, et induit une perte de confiance de la part de la clientèle, des investisseurs et du marché.
- Les réorganisations, les coûts élevés, les amendes et les pertes ont en outre affaibli son assise financière. Par conséquent, CS fut contraint de manière récurrente de faire appel au marché pour renflouer sa base de capital.
- Les rémunérations variables sont restées élevées même durant les années marquées par des pertes importantes. Les événements négatifs n'ont eu que peu d'influence sur les rémunérations. Les actionnaires importants de CS n'ont guère tiré parti de leurs possibilités d'influencer les rémunérations.

– Les problèmes de CS se sont matérialisés dans plusieurs divisions et divers types de risques. Pratiquement tous les cas découlaient de manquements graves dans la gestion des risques. Les mesures de la FINMA ont ciblé de tels manquements et renforcé les contrôles. La FINMA a aussi thématiquement la culture du risque lacunaire avec la banque. Malgré certaines adaptations importantes, les organes de la banque n'ont pas réussi à remédier de façon globale et durable aux dysfonctionnements constatés de manière récurrente au niveau de l'organisation de la banque.

- CS remplissait les exigences réglementaires en matière de capital. Cette dotation en fonds propres n'a toutefois pas suffi à empêcher ou atténuer la grave crise de confiance. La maison mère, Credit Suisse SA, présentait la plus faible dotation en fonds propres au sein du groupe et représentait de ce fait le maillon faible de la chaîne.
- CS remplissait également les exigences réglementaires en matière de liquidité et détenait des coussins de liquidités confortables en été 2022. La perte de confiance dans la banque a toutefois engendré des sorties de liquidités très rapides et à large échelle, qui ont encore été accentuées par les moyens de communication numériques (*digital bank run*). En définitive, elles ont poussé la banque au bord du défaut de paiement.

Le cœur du présent rapport figure au [chapitre 7](#), qui traite huit domaines problématiques pour lesquels la FINMA détaille son action et son influence, puis expose des approches de solutions. En résumé, quels enseignements doivent être tirés dans les domaines problématiques ?

- **Stratégie:** la détermination, la mise en œuvre et la surveillance de la stratégie d'une banque incombent à son conseil d'administration. La FINMA ne peut intervenir que lorsqu'elle peut démontrer que la stratégie aboutit à la prise de risques accrus qui sont limités de manière insuffisante, notamment lors-

qu'ils sont insuffisamment pris en compte dans la dotation en capital de la banque. Dans le cas de CS, la FINMA a également ordonné des suppléments de fonds propres en raison des risques élevés découlant de ses activités commerciales. À l'avenir, la FINMA analysera encore plus systématiquement les risques associés à la mise en œuvre de la stratégie. À cet effet, elle examinera par exemple l'analyse du potentiel de pertes et l'adaptera en cas de besoin. Les risques élevés doivent à l'avenir être couverts de manière encore plus systématique par des suppléments de fonds propres (pilier 2). Une adaptation des dispositions d'exécution légales doit aussi être étudiée à cet égard.

- **Gouvernance d'entreprise:** les bases légales actuelles limitent fortement l'influence de la FINMA en matière de gouvernance. Un élargissement des compétences de la FINMA pourrait sensiblement renforcer sa marge de manœuvre. Aujourd'hui, il manque à la FINMA en particulier un *senior managers regime*, la compétence de prononcer des amendes ou la possibilité de communiquer ouvertement et de manière régulière sur des procédures d'*enforcement*.
- **Rémunérations:** la FINMA continuera d'exercer une pression, dans le cadre des bases légales existantes, sur les rémunérations variables abusives. Si la FINMA devait toutefois prendre davantage d'influence sur l'orientation vers les risques des systèmes de rémunération, il faudrait élargir ses compétences en la matière.
- **Gestion des risques:** en cas de lacunes dans l'environnement de contrôle, la FINMA a immédiatement exigé des améliorations, exigé des fonds propres supplémentaires et même, dans les cas graves, limité les activités commerciales. À l'avenir, la FINMA entend utiliser encore plus systématiquement sa possibilité d'exiger des fonds propres supplémentaires; elle considère toutefois que les approches de solution dans les domaines de la gouvernance et des rémunérations sont tout aussi pertinentes pour la gestion des risques.
- **Capital:** l'obligation de la FINMA, introduite par le législateur en 2013, d'octroyer des assouplisse-

ments à l'échelle des établissements individuels a affaibli la maison mère. Le traitement réglementaire des participations introduit en 2017 s'est révélé procyclique durant la crise. La FINMA fera donc valoir son point de vue dans le cadre de la révision des prescriptions TBTF; elle est de l'avis qu'à l'échelle des établissements individuels, les exigences réglementaires devraient être rendues plus sévères.

- **Liquidités:** la réglementation prévoit déjà un renforcement des exigences en matière de liquidités pour les banques d'importance systémique. La FINMA tiendra compte des enseignements tirés de la crise de CS lorsqu'elle fixera les exigences particulières en matière de liquidités applicables aux banques d'importance systémique à partir de janvier 2024. De plus, elle tiendra davantage compte des possibilités techniques offertes par les systèmes et les processus permettant d'effectuer des prévisions rapides et précises en ce qui concerne l'état des liquidités et des espèces. La FINMA élargira en outre les instruments dont elle dispose actuellement dans la surveillance des liquidités (par ex. dans le domaine des scénarios de *bank run*).
- **Plan de stabilisation (plan de recovery):** la FINMA a testé et approuvé pour la dernière fois les plans de stabilisation de CS en 2022 et exigé des améliorations. Concrètement, durant la crise, certaines mesures se sont révélées inapplicables dans la forme prévue. Dès une phase précoce, la FINMA a exigé avec une insistance croissante de la banque qu'elle développe des alternatives et des mesures allant au-delà de son plan de stabilisation. À l'avenir, elle se concentrera davantage sur l'applicabilité réelle des mesures et examinera un renforcement de la pratique d'autorisation.
- **Plan de liquidation (plan de resolution):** les plans de liquidation devront à l'avenir être établis de sorte à pouvoir faire face à des *bank runs* plus rapides et à davantage de scénarios de crise. Cela comprend des exercices réguliers de crise en collaboration avec les autorités compétentes.

3 Introduction

Dans le présent rapport, la FINMA publie certains faits pour la première fois. Elle agit ainsi dans l'intérêt prudentiel : tous les acteurs doivent connaître le déroulement des événements, leur évaluation par la FINMA ainsi que les diverses solutions que la FINMA considère comme envisageables. La FINMA entend ainsi contribuer à l'examen de cette crise et accroître la transparence.

Le rapport présente la structure suivante :

- Le [chapitre 4](#) décrit la FINMA et explique son mode de surveillance des grandes banques.
- Le [chapitre 5](#) explique la terminologie et les éléments principaux se rapportant à la mise en œuvre du régime *too big to fail* (TBTF) en Suisse. Il présente également les options d'action disponibles le 19 mars 2023.
- Le [chapitre 6](#) fournit les faits et les chiffres pertinents concernant CS et résume son évolution de 2008 à 2023, c'est-à-dire les points qui ont joué un rôle dans cette crise. Le degré de détail des explications augmente au fil du temps. Les événements à partir d'octobre 2022 font l'objet d'un approfondissement particulier.
- Le [chapitre 7](#) constitue le cœur du rapport. Il traite huit domaines problématiques, présente l'action de la FINMA et son influence de façon plus approfondie que dans la vue d'ensemble du chapitre 6 et décrit des approches de solution possibles.

Les conclusions de la FINMA sont également intégrées dans les travaux en cours du Département fédéral des finances sur l'évaluation complète de la réglementation TBTF. Le rapport se concentre sur les enseignements qui peuvent être tirés du passé. Il ne traite pas des changements structurels qui résultent de la fusion des deux grandes banques suisses et mènent à de nouveaux défis. Ce thème est abordé par des groupes de travail et d'experts formés notamment pour procéder à l'évaluation de la réglementation TBTF.

4 La surveillance des grandes banques par la FINMA

4.1 FINMA: tâches, objectifs, organisation, chiffres

En tant qu'autorité de surveillance indépendante, la FINMA a pour mandat légal de protéger les clients des marchés financiers – créanciers, investisseurs et assurés – et le bon fonctionnement de ces marchés. Les tâches de surveillance qui lui incombent par conséquent sont les suivantes : autorisation, surveillance et, lorsque cela s'avère nécessaire, application contraignante du droit de la surveillance. Dans son activité de surveillance, la FINMA adopte une approche résolument axée sur les risques, en veillant à garantir la continuité et la prévisibilité.

La base légale de son activité de surveillance repose sur la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA, RS 956.1) ainsi que les lois sur les marchés financiers, à savoir la loi sur les services financiers (LS-Fin, RS 950.1), la loi sur les banques (LB, RS 952.0), la loi sur les établissements financiers (LEFin, RS 954.1), la loi sur les placements collectifs (LPCC, RS 951.31), la loi sur la surveillance des assurances (LSA, RS 961.01), la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF, RS 958.1), la loi sur le blanchiment d'argent (LBA, RS 955.0) ainsi que les ordonnances y relatives du Conseil fédéral et de la FINMA.

La conduite stratégique de la FINMA est assurée par le conseil d'administration. La responsabilité opérationnelle incombe à la direction. Le conseil d'administration est consulté en cas de situations extraordinaires telles qu'une crise d'une grande banque ; il statue sur les affaires de grande portée¹. La FINMA compte huit divisions : les quatre domaines de surveillance Banques, Assurances, Asset management et Marchés ainsi que les quatre unités transversales Services stratégiques, Enforcement, Recovery et Resolution ainsi qu'Operations. Alors que la division Banques est chargée de la surveillance de l'ensemble des banques et des maisons de titres, la division Recovery et Resolution garantit la mise en œuvre des prescriptions en matière de *too big to fail* (TBTF). La

division Enforcement est chargée de l'application des lois régissant les marchés financiers et soutient les deux divisions dans les situations de crise en apportant une expertise juridique.

4.2 Surveillance des grandes banques (activités générales et aspects spécifiques à CS)

La surveillance directe des grandes banques a été effectuée jusqu'à l'été 2023 en première ligne par deux équipes de surveillance dédiées. Celles-ci comptaient environ six postes à plein temps par grande banque. Elles étaient complétées par une équipe supplémentaire de cinq postes à plein temps, qui se concentraient sur les contrôles sur place et les analyses comparatives auprès des deux grandes banques. Ces trois équipes centrales étaient soutenues par les sections Autorisations et Gestion des risques au sein de la division Banques, qui mettaient à leur disposition de nombreux experts issus des domaines Gestion du risque, Adéquation et planification du capital, Liquidité, Risques informatiques et cyberrisques ainsi que Gouvernance. Au total, pendant les années 2020 à 2022, en moyenne quelque 40 postes à temps plein sur 112,5² au sein de la division Banques ont été consacrés à la surveillance d'UBS et de CS.

Dans le cadre de la surveillance des grandes banques, la FINMA collecte régulièrement des données ou exige des documents de la part des banques. Ces données sont collectées en partie en collaboration avec la Banque nationale suisse, en partie directement par la FINMA. Elles consistent en de vastes séries de données sur les chiffres prudentiels (liquidité, capital) ainsi qu'en enquêtes ad hoc sur certains risques spécifiques. Les rapports internes des banques, par exemple les rapports de risque et de *compliance* ou les rapports de la révision interne, ainsi que certains documents isolés issus des séances de la direction ou du conseil d'administration sont également demandés. En outre, la FINMA prend également en compte des données générales de marché (par ex. notations de crédit, cours d'actions, d'em-

¹Règlement d'organisation de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers.

²État en juin 2023.

prunts ou de *credit default swaps*), des rapports effectués par des analystes actions et obligations ou d'autres sources externes comme des articles parus dans les médias (y compris réseaux sociaux). La FINMA a régulièrement des entretiens avec le conseil d'administration, la direction et d'autres représentants des divisions, des fonctions de contrôle ainsi que de la révision interne. Elle communique ses constatations et ses attentes par écrit à la banque. De plus, elle effectue elle-même chaque année quelque 20 contrôles sur place étendus par grande banque³. Ils sont clôturés par un rapport et un courrier à la banque. La mise en œuvre des mesures de remédiation fait l'objet d'un suivi. La division Banques a introduit des *standard operating procedures* pour la planification des activités. Ces procédures définissent l'utilisation des différents instruments de surveillance par rapport à la taille et à l'évaluation des risques de la banque (surveillance fondée sur les risques). L'*assessment letter* annuelle est un instrument central de la surveillance. Elle contient la notation et les attentes principales de la FINMA à l'égard de la banque. Elle est également discutée avec le conseil d'administration des grandes banques.

Les *standard operating procedures* de la FINMA prévoient que celle-ci mène des entretiens de surveillance annuels avec le conseil d'administration et la présidence du comité d'audit et de risques des grandes banques, rencontre les présidents des conseils d'administration à un rythme semestriel et conduit des entretiens de surveillance trimestriels avec le *chief executive officer* (CEO). Dans le cas de CS, ces interactions ont toutefois eu lieu à une fréquence nettement plus élevée à partir de 2020, en raison de l'évaluation des risques. Ainsi, en 2021 déjà, les entretiens de surveillance avec le président du conseil d'administration se sont déroulés chaque mois. En 2022, enfin, la FINMA a rencontré plusieurs fois par mois, voire plusieurs fois par semaine selon les événements, le président du conseil d'administration, le CEO, le *chief financial officer* (CFO) et le *chief*

risk officer (CRO) de CS. Les discussions ont porté en particulier sur la mise en œuvre de la stratégie, la situation actuelle en matière de risques ainsi que les mesures prises par la banque. Dans ce cadre, la FINMA a présenté ses attentes en lien avec la mise en œuvre des mesures dans le domaine des liquidités et l'élaboration de mesures d'urgence. De plus, des échanges approfondis ont eu lieu entre d'autres représentants du conseil d'administration de CS, en particulier les présidents du comité d'audit, de risque et de compensation, et des représentants du conseil d'administration ainsi que de la direction de la FINMA. En raison de la situation en matière de risques de CS, le conseil d'administration de la FINMA, le président du conseil d'administration de CS et son CEO ont également échangé plus fréquemment au cours des dernières années.

La collaboration nationale et internationale avec les diverses autorités et divers organismes a également été intensifiée. Pour garantir la surveillance globale des grandes banques actives au niveau international, la FINMA travaille étroitement avec de nombreuses autorités de surveillance et de *resolution* étrangères. Comme le *management* d'une grande banque est principalement orienté vers les divisions et ne s'arrête pas aux limites nationales, cette collaboration est essentielle. Elle s'est déployée en particulier dans le cadre du *core college of supervisors*, dont font également partie la US Federal Reserve Board, la Federal Reserve Bank of New York et la UK Prudential Regulation Authority. Des interactions régulières y ont eu lieu sur divers aspects de la surveillance de CS; les parties prenantes ont ainsi convenu d'activités de surveillance communes et formulé des attentes à l'égard de la banque. Durant les périodes d'avant-crise, un échange a eu lieu au moins une fois par mois et le *core college* s'est réuni physiquement deux fois par année. Pour les thèmes importants et en cas d'incidents majeurs, l'intensité et la fréquence des interactions ont été augmentées. Dès le mois d'octobre 2022, les membres du *core college* furent en contact

³ Durant la période de 2018 à 2022, la FINMA a effectué 108 contrôles sur place auprès de CS et constaté 382 points qui nécessitaient des mesures de sa part. Pour 113 points, le risque a été classé comme étant élevé ou critique.

presque chaque jour. Compte tenu des activités commerciales importantes de CS en Asie, la FINMA a en outre collaboré étroitement avec les autorités asiatiques partenaires dans le cadre de l'*APAC college of supervisors*. De plus, un échange a eu lieu au moins une fois par année avec l'ensemble des autorités de surveillance de CS dans le cadre du *general college*. Cet échange a lui aussi été renforcé durant la crise. De nombreux contacts bilatéraux ou trilatéraux (Federal Reserve Bank of New York et US Federal Reserve Board – UK Prudential Regulation Authority – FINMA) ont aussi eu lieu, y compris au niveau de la direction.

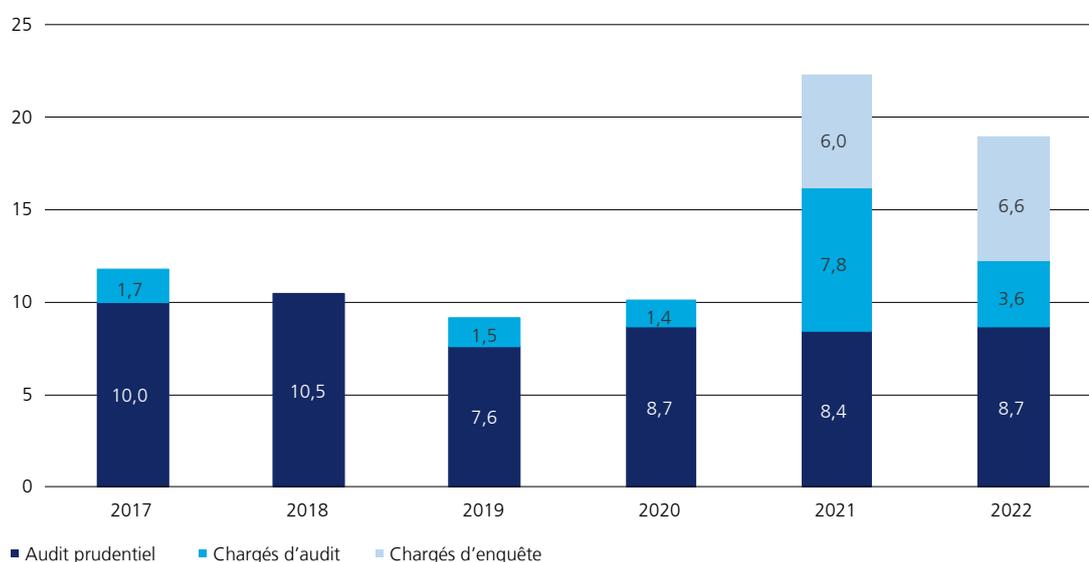
Outre l'activité de surveillance directe de la FINMA, les sociétés d'audit et leur audit prudentiel prévu par la loi constituent également un pilier important dans la surveillance des grandes banques⁴. Dans ce cadre, la société d'audit est mandatée par la banque elle-même⁵ et procède à des audits autonomes. Pour renforcer l'indépendance de la société d'audit pru-

dentiel, un mandat direct de la part de la FINMA devra être examiné dans le cadre des travaux en cours sous la direction du Département fédéral des finances (DFF), conformément à l'art. 52 LB. La FINMA peut faire analyser des questions ou des domaines problématiques spécifiques par un chargé d'audit tiers, indépendant de la société d'audit prudentiel, et nommer des chargés d'enquête lors de procédures d'*enforcement*.

En ce qui concerne CS, les dépenses externes totales pour l'audit prudentiel, les chargés d'audit et les chargés d'enquête se sont développées comme suit :

Alors que les coûts totaux en 2020 se situaient encore à 10 millions de francs, ils ont augmenté en 2021 à quelque 22 millions de francs. En 2022, ils sont restés élevés à hauteur d'environ 19 millions de francs. Pour CS, durant les années 2020 à 2022, quelque 67 000 heures ou 37 personnes-années (dont environ 37 000 heures par année ou 20 personnes-années pour l'au-

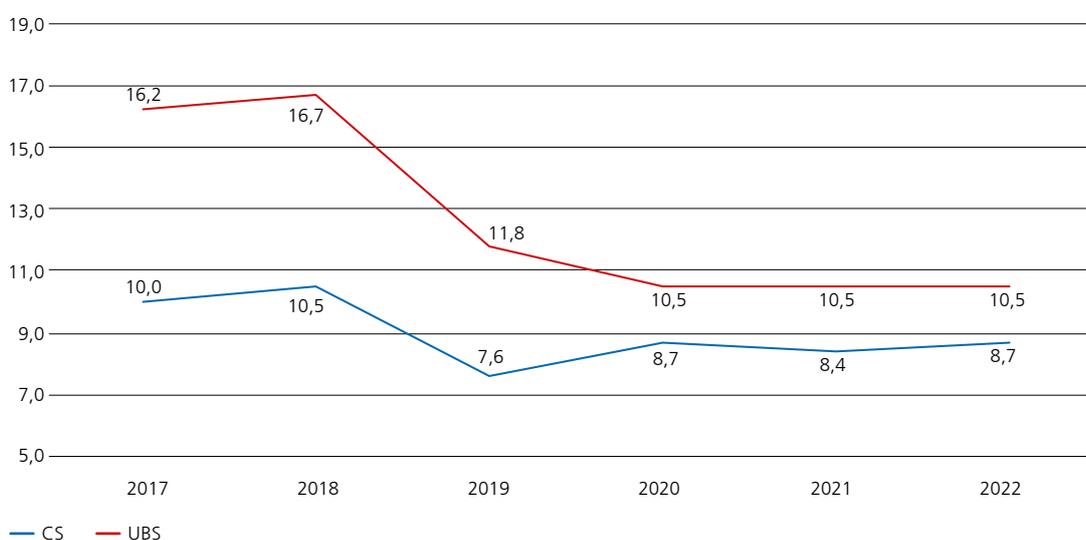
Audit prudentiel, chargés d'audit et chargés d'enquête CS en millions de CHF



⁴Au CS, il s'agissait de KPMG jusqu'à l'exercice 2019 inclus. Depuis 2020, c'est PwC.

⁵Nécessite l'approbation de la FINMA.

Coûts audit prudentiel CS/UBS 2017 à 2022 en millions de CHF



dit prudentiel) ont été consacrées en moyenne par année à l'audit prudentiel et aux mandats des chargés d'audit et des chargés d'enquête. L'élaboration des programmes d'audit et d'enquête détaillés, la procédure de sélection et d'attribution des mandats, la formation et le suivi des mandataires ainsi que le contrôle des comptes représentent un engagement élevé de ressources aussi pour la FINMA.

Par le passé, le FMI a examiné à plusieurs reprises l'activité de surveillance de la FINMA⁶ dans le cadre de ses analyses par pays et émis quelques recommandations, notamment d'examiner l'attribution d'un mandat direct aux sociétés d'audit prudentiel par la FINMA et de renforcer les propres contrôles sur place de la FINMA.

Le recul des coûts d'audit prudentiel entre 2018 et 2019 est dû à la révision de fond de la Circ.-FINMA 2013/3 « Activités d'audit », qui est parvenue à rendre l'audit prudentiel plus ciblé et orienté sur les risques. Les coûts de l'audit prudentiel de toutes les banques

se sont réduits en moyenne de 30 % et, simultanément, les confirmations d'audit effectuées par les sociétés d'audit se sont révélées plus ciblées, ce qui a renforcé l'efficacité des activités d'audit. Compte tenu de l'évaluation des risques de la FINMA et de sa moins bonne notation de CS (rouge, le niveau le plus élevé) en 2020, le budget a été relevé spécifiquement pour l'audit prudentiel de CS. Avec cela et le recours à des auditeurs tiers indépendants (chargés d'audit), la FINMA a ciblé les risques accrus auprès de CS.

La surveillance des grandes banques dans la division Banques est, en plus, soutenue par des ressources spécialisées issues des divisions **Recovery et Resolution, Enforcement, Marchés et Asset management**.

Dans le cadre des prescriptions TBTF, la division **Recovery et Resolution** de la FINMA examine et approuve régulièrement le plan de *recovery* (plan de stabilisation), et évalue l'applicabilité du plan d'urgence (suisse) des établissements. En outre, elle éva-

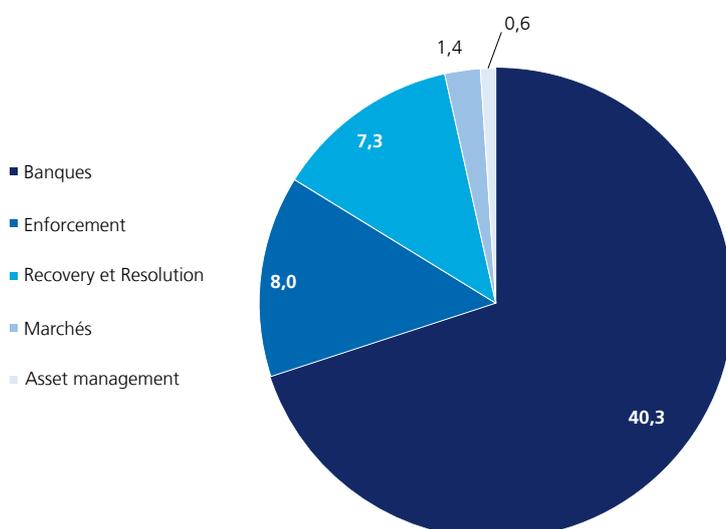
⁶Switzerland: Financial System Stability Assessment (imf.org).

lue la *resolvability* (capacité de liquidation) des établissements et élabore un plan de *resolution* (plan d'assainissement et de liquidation) pour les deux grandes banques actives au niveau international. Celui-ci sert de base pour élaborer le plan de *resolution* concret dans un scénario de crise. Pour coordonner les travaux en vue de la mise en œuvre des prescriptions TBTF, des interactions ont lieu régulièrement au sein du *crisis management group*, où sont également représentées les autorités américaines et britanniques concernées qui joueraient un rôle central en cas de liquidation internationale d'une grande banque suisse. Les rencontres du *crisis management group* de CS ont également été intensifiées à partir de l'automne 2022. La FINMA a communiqué son évaluation de la situation, la stratégie d'assainissement et a coordonné les travaux communs lors de nombreuses rencontres qui ont eu lieu tant au niveau des spécialistes que du *management*. Au total, environ sept équiva-

lents temps plein (ETP) de la division Recovery et Resolution se consacrent aux grandes banques.

La FINMA utilise l'**enforcement** (application du droit) comme moyen visible pour faire appliquer le droit et atteindre ses objectifs en matière de surveillance. Elle axe ses procédures d'*enforcement* en première ligne sur les titulaires d'une autorisation (établissements), selon le principe de la surveillance des établissements. Elle agit de manière ciblée à l'encontre des personnes physiques responsables de violations graves du droit de la surveillance dans le cadre de procédures qui ciblent la garantie d'une activité irréprochable et l'interdiction d'exercer. Depuis 2012, la FINMA a effectué à l'encontre de CS 43 investigations pour d'éventuelles procédures d'*enforcement*, prononcé neuf blâmes, déposé seize dénonciations pénales et conclu onze procédures d'*enforcement* contre l'établissement ainsi que trois procédures contre des personnes physiques.

Surveillance des grandes banques : nombre moyen d'équivalent par division de 2020 à 2022



À la fin du mois d'août 2023, dix investigations et six procédures (dont cinq contre des personnes physiques) étaient en cours concernant CS. Au total, environ huit ETP de la division Enforcement se consacrent aux grandes banques.

La fonction transversale responsable de la surveillance des règles de conduite des établissements assujettis est rattachée à la division **Marchés**. Cette surveillance est effectuée en étroite coordination avec les équipes de surveillance de la division Banques. Au total, 1,4 ETP de la division Marchés se consacre aux grandes banques.

La division **Asset management** est chargée de la surveillance des directions de fonds et des unités d'*asset management* suisses (juridiquement séparées). Ici aussi, la coopération avec la division Banques est étroite. Au total, 0,6 ETP de la division Asset management se consacre aux grandes banques.

La FINMA a consacré en moyenne quelque 102 000 heures annuelles à la surveillance des deux grandes banques pendant les années 2020 à 2022 (soit environ 58 ETP).

La FINMA analyse actuellement son approche de surveillance et l'adéquation des ressources humaines en ce qui concerne la surveillance des banques d'importance systémique.

Vue d'ensemble des groupes d'intérêts et des organismes nationaux et internationaux

La FINMA a interagi avec différents groupes d'intérêts et organismes nationaux et internationaux dans le cadre de son activité de surveillance de CS. Les principaux sont énumérés ci-après :

Nationaux :

- **Comité de gestion des crises financières (CG)**
Explications sur cet organe au [chapitre 5.1](#)
- **Comité de pilotage (CP)**
Explications sur cet organe au [chapitre 5.1](#)
- **Conseil fédéral ou chef du Département fédéral des finances (DFF)**
La personne responsable du DFF est membre du CP et le dirige. Un échange périodique a eu lieu entre le Conseil fédéral et la FINMA sur des thèmes généraux. Les grandes banques faisaient toujours partie de l'ordre du jour.
- **DFF, respectivement Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) et Administration fédérale des finances (AFF)**
Le DFF (SFI et AFF) fait partie du CG. Des échanges réguliers ont également eu lieu en dehors du CG.
- **Banque nationale suisse (BNS)**
La BNS fait partie du CG. Des échanges réguliers ont également eu lieu sur le plan professionnel en dehors du CG.

Internationaux :

- *Core college*
Explications sur cet organe au [chapitre 4.2](#)
- *Asia-Pacific college*
Explications sur cet organe au [chapitre 4.2](#)
- *General college*
Explications sur cet organe au [chapitre 4.2](#)
- *Crisis management group*
Explications sur cet organe au [chapitre 5.2](#)

5 Mise en œuvre du régime *too big to fail* en Suisse

5.1 Autorités compétentes du marché financier suisse en matière de réglementation et de surveillance et autres groupes d'intérêts

Les autorités compétentes pour la place financière suisse sont le Département fédéral des finances (DFF) (réglementation), la Banque nationale suisse (BNS) (stabilité financière) et la FINMA (surveillance et *resolution*). Ces trois autorités sont indépendantes les unes des autres sur le plan organisationnel et collaborent comme suit sur la base d'un Memorandum of Understanding⁷ spécifique.

Comité de gestion des crises financières (CG)

Le secrétaire d'État du Secrétariat d'État aux questions financières internationales, le directeur de l'Administration fédérale des finances et le vice-président de la direction générale de la BNS se réunissent en principe deux fois par année sous la responsabilité du directeur de la FINMA, afin de discuter de la situation de la place financière suisse. L'ordre du jour est établi en fonction de l'actualité. Fondamentalement, les thèmes suivants sont abordés : situation générale ; grandes banques ; banques d'importance systémique tournées vers le marché national ; autres banques ; infrastructures des marchés financiers ; assurances ; gérants d'actifs ; affaires internationales ; divers. Le procès-verbal de ces séances est rédigé par la FINMA.

Si le CG constate que la situation sur les marchés financiers ou que certains établissements suisses représentent une menace immédiate pour l'économie suisse ou le fonctionnement du système financier national ou international, il déclenche la phase rouge (gestion de crise)⁸ dans le cadre d'une remontée de l'information. Dans cette phase, le CG augmente la fréquence des réunions, intensifie l'analyse des risques ainsi que l'échange d'informations entre les autorités. Il effectue des points de situation écrits à l'attention du comité de pilotage et requiert l'élaboration de bases de décision. Comme expliqué au chapitre 6.2.4, le CG a déclenché la phase rouge en

octobre 2022. Les échanges ont alors eu lieu au moins une fois par semaine.

Comité de pilotage (CP)

Le CG constitue aussi un espace préparatoire pour le CP, qui réunit le chef du DFF, le président de la direction générale de la BNS et le président du Conseil d'administration de la FINMA. La direction est assurée par le chef du DFF. Le CP se réunit également selon une fréquence ordinaire et l'ordre du jour est structuré de manière analogue à celui du CG. Les décisions sont consignées. La fréquence des réunions et l'échange d'informations au sein du CP se sont également intensifiés au déclenchement de la phase rouge au CG.

5.2 Éléments essentiels du régime *too big to fail*

Lors de la crise financière mondiale de 2007/2008, différents États se sont vus contraints de sauver les banques en difficulté, car une défaillance non ordonnée de ces banques aurait engendré d'importantes turbulences dans le système du marché financier et nuï à leur économie nationale respective. La notion de *too big to fail* (TBTF) s'est implantée dans ce contexte. Elle caractérise notamment les banques que l'État ne peut pas abandonner à leur sort, en raison de leur taille et de leur imbrication dans le système financier et dans l'économie. Les sauvetages étatiques (qualifiés de *bail-out* en anglais) sont toutefois problématiques, car ils se font au détriment des contribuables. En outre, l'hypothèse selon laquelle l'État sauverait des banques à partir d'une certaine taille en cas de crise se traduit par des distorsions du marché et des incitations inopportunes.

En conséquence, des efforts ont été entrepris dans le monde entier pour étendre les possibilités d'action en cas de crise bancaire. Les principaux termes utilisés dans ce contexte sont brièvement expliqués ci-dessous. Leur description détaillée figure dans le rapport sur la *resolution* de la FINMA.

⁷Memorandum of Understanding (MoU).

⁸Le CG peut déclencher la phase verte (préparation de crise) et la phase rouge (gestion de crise).

Capital

Les prescriptions en matière de capital ont été progressivement renforcées dans le cadre des efforts TBTF. Les banques systémiques internationales doivent respecter des exigences plus élevées; des exigences relatives à la structure et la qualité du capital ont été définies. En plus de l'exigence pondérée en fonction des risques, des exigences en matière de capital calculées sur la base de la somme du bilan non pondérée ont été introduites (voir [chapitre 9](#)). En outre, ces banques doivent désormais également disposer de fonds absorbant les pertes (*capital gone concern*) dans l'éventualité d'une crise. Ensemble, les exigences *going concern* et *gone concern* définissent l'ensemble des fonds destinés à absorber les pertes (*total absorbing capacity*, TLAC). Dans ce contexte, de nouveaux instruments de capital de base ont été créés et des emprunts comportant un potentiel d'absorption des pertes en cas de menace d'insolvabilité ou de mesures d'insolvabilité (instruments *going concern* et *gone concern*) ont été introduits dans la structure du capital :

– **Additional tier 1 capital (AT1) (capital de base supplémentaire)**

AT1 désigne les fonds propres réglementaires de la deuxième catégorie la plus élevée, comprenant notamment les *contingent convertible bonds* ou les *write-off bonds*, qui peuvent être convertis en fonds propres ou amortis dès qu'un certain seuil de déclenchement est franchi, en cas de recours à une aide des pouvoirs publics ou lorsque la FINMA l'ordonne afin d'éviter une insolvabilité.

– **Bail-in bonds**

Ce sont des instruments de dette destinés à absorber les pertes lorsque sont prises des mesures en cas d'insolvabilité (fonds supplémentaires absorbant les pertes). Ils représentent des fonds étrangers et peuvent être convertis en fonds propres grâce au *bail-in*.

Plans de stabilisation et d'urgence

Les banques doivent se préparer aux crises et établir des plans en conséquence.

– **Recovery** (stabilisation)

Désigne les mesures prises par une entreprise pour se stabiliser sans interventions de l'État.

– **Plan de recovery** (plan de stabilisation)

Dans le plan de *recovery*, l'entreprise d'importance systémique explique les mesures grâce auxquelles elle entend se stabiliser durablement en cas de crise, de manière à pouvoir poursuivre son activité sans interventions de l'État. La FINMA contrôle et approuve le plan de *recovery*.

– **Plan d'urgence (suisse)**

Avec le plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent apporter la preuve que leurs fonctions d'importance systémique pourront être maintenues sans interruption en cas de crise. Seules les fonctions très importantes pour l'économie suisse sont qualifiées de fonctions d'importance systémique, principalement les opérations de dépôt et de crédit ainsi que le trafic des paiements. La FINMA examine les mesures du plan d'urgence dans la perspective de leur efficacité en cas de risque d'insolvabilité du groupe bancaire entier.

Resolution (liquidation)

Désigne l'assainissement ou la liquidation d'une entreprise dans le cadre d'une intervention des autorités.

– **Plan de resolution** (plan de liquidation)

Plan établi par la FINMA pour l'assainissement ou la liquidation d'une entreprise d'importance systémique comme un ensemble (c.-à-d. pour les banques d'importance systémique actives au niveau international, l'ensemble du groupe, y compris les sociétés étrangères du groupe; c'est la raison pour laquelle ce plan est qualifié de global). Dans ce plan, la FINMA explique comment mener à bien l'assainissement ou la liquidation qu'elle a ordonné.

Resolvability (capacité de liquidation)

Désigne la capacité d'assainissement et de liquidation d'une entreprise. Une banque d'importance systémique est jugée *resolvable* lorsque les conditions permettant un assainissement ou une liquidation en cas de crise ont été créées sans engendrer de risque pour la stabilité financière.

Coordination internationale

Pour les établissements systémiques de niveau international, les préparations aux crises doivent avoir lieu sur le plan international, de façon coordonnée entre les autorités de surveillance. Cela a lieu dans les *crisis management groups*.

– **Crisis management group**

Le groupe de gestion de crise mis en place pour les banques d'importance systémique actives au niveau international (G-SIB) sur la base des recommandations du Conseil de stabilité financière (CSF) est compétent en matière de prévention et de gestion de crises dans le domaine des activités transfrontières, sous la houlette de l'autorité de surveillance nationale.

5.3 Effets concrets de la législation TBTF sur les G-SIB suisses

TBTF implique des exigences plus sévères en matière de qualité des fonds propres, de liquidité, de gestion des risques et de préparation aux crises. Les G-SIB suisses ont mis en œuvre ces exigences élargies. Elles ont notamment procédé à des adaptations structurelles :

– **Société mère du groupe**

Les deux grandes banques ont une société mère, qui détient les actions des maisons mères en qualité de holding du groupe. Elle émet les *bail-in bonds* et les instruments AT1 et sert ainsi de single point of entry pour le plan de *recovery* et de *resolution*.

– **Maisons mères**

Elles exercent les activités bancaires et détiennent les autres participations de la banque, en particulier les filiales principales du groupe à l'étranger et l'unité suisse.

– **Entité suisse**

Les fonctions qualifiées en Suisse d'importance systémique (dépôts, crédits dont l'échéance est inférieure à douze mois, trafic des paiements) ont été transférées par la maison mère dans une propre entité juridique suisse qui possède une licence bancaire séparée (séparation *ex ante*).

Pour les G-SIB, la préparation des crises est fondée sur les catégories du *resolvability assessment* :

– **Décentralisation structurelle**

Il s'agit ici de la décentralisation structurelle de la holding, de la maison mère, de l'entité suisse, des unités de service, etc.

– **Décentralisation opérationnelle**

Il s'agit ici de décentraliser les unités principales du groupe sur le plan opérationnel, de sorte à garantir leur accès indépendant aux infrastructures des marchés financiers et à rendre possible le maintien des principaux services opérationnels.

– **Décentralisation financière**

Les G-SIB doivent garantir que les relations financières internes au groupe sont structurées de sorte à ne pas représenter un obstacle en cas d'intervention des autorités.

– **Mise en œuvre et ressources**

Une G-SIB doit garantir qu'elle est en mesure de mettre en œuvre une intervention des autorités dans le cadre d'une *resolution*. En cas de crise, elle doit en d'autres termes pouvoir fournir des données quantitatives sur la liquidité et le capital, et prévoir des processus afin de pouvoir procéder à un *bail-in* d'instruments *gone concern* ainsi qu'à une restructuration.

5.4 Continuité attendue en cas de crise dans les plans de *recovery* et de *resolution*

Il appartient en priorité à la direction et aux actionnaires de la banque de prévenir l'insolvabilité par leurs propres moyens et sans intervention de l'État. Pour cette raison, une banque d'importance systémique doit élaborer en Suisse un plan de *recovery*, qui définit les mesures avec lesquelles elle entend se stabiliser durablement en cas de crise, de sorte à pouvoir poursuivre son activité commerciale sans intervention de l'État. De ce fait, la phase *recovery* précède la *resolution*.

Si une banque ne peut pas se stabiliser durablement elle-même et que des raisons sérieuses font craindre qu'elle soit surendettée ou n'ait des problèmes de liquidité importants, ou si elle ne satisfait pas aux exigences en matière de fonds propres dans le délai imparti par la FINMA, cette dernière peut notamment mettre en œuvre une procédure d'assainissement (mesures de *resolution*). Dans ce cadre, elle doit respecter les dispositions législatives bancaires (art. 26 ss LB) et coordonner la *resolution* sur le plan international, afin de s'assurer que les éventuelles procédures de reconnaissance soient efficaces dans les juridictions concernées. En outre, les mesures de la procédure de *resolution* doivent garantir que les créanciers ne soient pas pénalisés par rapport à ce qui aurait été leur situation en cas de liquidation.

Dans le cas de CS, la FINMA a préparé l'assainissement selon la stratégie *single point of entry* définie au préalable. Cette stratégie prévoyait que la FINMA intervienne formellement au niveau de la société mère du groupe, c'est-à-dire auprès de Credit Suisse Group SA. Elle aurait présenté l'avantage que seule la FINMA, en tant qu'autorité de surveillance nationale, aurait dû mettre en œuvre une éventuelle procédure d'assainissement. Concrètement, en cas d'assainissement, la FINMA aurait pris des mesures concernant le capital, la restructuration et la gouvernance à l'échelon du groupe en vue de restructurer la totalité de la banque (voir [chapitre 7.8](#)).

5.5 Options d'action le 19 mars 2023

À partir de l'automne 2022, différentes options d'action ont été préparées minutieusement à titre préventif par la FINMA et les autres autorités suisses impliquées :

1. Option « fusion entre CS et UBS »

Fondamentalement, une solution privée doit être privilégiée par rapport à des mesures ordonnées par l'État. En règle générale, celle-ci est plus adéquate, plus ciblée et plus proportionnelle. Pour cette raison, l'option « fusion de droit privé » a été préparée très activement. Pour permettre cette fusion, les autorités impliquées ont élaboré un train de mesures et la BNS a soutenu la reprise avec d'importantes aides sous forme de liquidités. Une composante nécessaire du paquet global consistait à ordonner à CS de renforcer son capital par un amortissement des instruments AT1. Elle ne prévoyait ni un amortissement du capital-actions, ni un *bail-in* et était réalisable en (très) peu de temps car depuis avril 2022, la FINMA a attiré de plus en plus l'attention de CS sur la nécessité de prendre des mesures d'urgence. Après le *bank run* d'octobre 2022, la FINMA a exigé de la banque, pour préparer la vente du groupe, l'établissement d'un espace virtuel de données et la planification en différentes phases d'une vente dans l'urgence.

2. Option « assainissement de CS par décision de la FINMA »

L'option « assainissement » est une solution prévue par la réglementation TBTF en vigueur. En cas d'assainissement, la FINMA aurait ordonné trois types de mesures, qui étaient décrites en détail dans un plan d'assainissement :

- Des **mesures de restructuration** impliquant une réorientation de la stratégie que la banque aurait dû mettre en œuvre par la suite.
- Des **mesures de capitalisation**, pour pouvoir mettre en œuvre rapidement les mesures de restructuration. Ces mesures auraient permis d'aug-

- menter les fonds propres du groupe CS d'environ 73 milliards de francs. Concrètement, le capital-actions aurait été réduit à zéro, avec pour conséquence que l'ensemble des actionnaires auraient perdu leur capital investi. Les instruments AT1 (capital de base supplémentaire) auraient également été réduits à zéro et, de ce fait, les créanciers AT1 auraient aussi perdu la totalité de leur investissement avec cette option. Enfin, les *bail-in bonds* des autres obligataires de Credit Suisse Group SA auraient été convertis en actions.
- Des **mesures de gouvernance**, avec lesquelles la FINMA aurait remplacé le président du conseil d'administration par une personne qui aurait renforcé la confiance dans un assainissement durable. Il aurait également été prévu de nommer un chargé d'assainissement et de suspendre les droits des actionnaires pendant le temps requis pour stabiliser la banque.

Ces mesures d'assainissement de la FINMA n'auraient pas offert davantage de liquidités à la banque. Dans le cas de CS, il était donc clair qu'en raison des sorties importantes de liquidités, il aurait fallu recourir, même en cas d'assainissement, à de vastes mesures étatiques en matière de liquidité en vertu du droit de nécessité (prêt de la BNS assorti d'une garantie du risque de défaillance de la Confédération, y c. décision de la Délégation des finances des Chambres fédérales [DélFin], c.-à-d. *public liquidity backstop* [PLB] et *emergency liquidity assistance plus* [ELA+]).

La décision d'assainissement, y compris le plan d'assainissement et la décision de nomination d'un délégué à l'assainissement, nécessaires à l'option « assainissement de CS par décision de la FINMA », étaient prêts à être signés le 19 mars 2023.

La réussite de l'assainissement d'une banque d'importance systémique active au niveau international implique que les autorités étrangères de surveillance et de *resolution* agissent de façon coordonnée. À cet

effet, les membres du CMG de CS ont été impliqués à un stade précoce dans les travaux de mise en œuvre et ont déjà pu consulter le 18 mars 2023 les mesures ordonnées en allemand et en anglais. Ils étaient prêts pour une communication officielle simultanée.

Il reste à mentionner que dans le cadre de la procédure d'assainissement, la FINMA aurait aussi pu ordonner que tout ou partie du patrimoine de la banque soit transféré à d'autres sujets de droit ou à une banque relais (*merger in resolution*, voir art. 30 LB). En l'espèce, cette option n'a pas été privilégiée pour différentes raisons. D'une part, cet instrument a été conçu en Suisse en premier lieu pour les petites banques suisses ou les banques qui ont conclu entre elles des conventions de coopération et de solidarité. D'autre part, cette solution aurait engendré des incertitudes juridiques et commerciales considérables, d'autant plus qu'il n'y a jusqu'à présent jamais eu dans la pratique (internationale et nationale) de tel assainissement ou *merger in resolution* d'une G-SIB. Les avantages en matière d'efficacité et de proportionnalité mentionnés pour la première option restent prépondérants par rapport à une *merger in resolution*.

3. Option « nationalisation de CS par la Confédération »

En cas de nationalisation, le Conseil fédéral aurait décidé sur la base du droit de nécessité que la Confédération deviendrait l'actionnaire unique de CS. La Confédération aurait aussi dû assumer la responsabilité de la direction ainsi que l'ensemble des risques de la grande banque. Cette option n'a pas été privilégiée dans les travaux préparatoires pour des raisons d'ordre politique et juridique ainsi que des questions de risques. Toutefois, compte tenu de la situation critique autour du week-end des 18/19 mars 2023, cette solution a de nouveau été examinée comme variante et les préparatifs nécessaires ont été effectués. Après une analyse minutieuse, le Conseil fédéral a conclu que la reprise de CS par UBS était la

meilleure solution globale pour la stabilité financière et l'économie suisse.

Pour cette option aussi, les liquidités auraient dû être garanties par l'État, c'est-à-dire par la BNS et la Confédération, et des mesures de soutien étatique extraordinaires auraient dû être prises. De plus, la reprise par l'État aurait été considérée comme une prestation de soutien étatique extraordinaire supplémentaire, qui aurait abouti à un amortissement contractuel des instruments AT1.

4. Option « faillite du groupe CS et activation du plan d'urgence suisse pour maintenir les fonctions d'importance systémique »

Dans l'éventualité où un assainissement ne présentait malgré tout aucune chance de succès dans les circonstances concrètes, la FINMA aurait dû procéder à une faillite ordonnée du groupe ainsi qu'à l'activation du plan d'urgence suisse pour maintenir les fonctions d'importance systémique au sein de l'entité suisse. De ce fait, une décision de faillite et une décision de recours à un liquidateur de faillite ont été préparées.

La faillite du groupe CS aurait eu des conséquences négatives sur la place financière et le *private banking* suisse. Même en cas de réussite du plan d'urgence, qui vise à maintenir les fonctions d'importance systémique de CS en Suisse, les dommages auraient été considérables pour l'économie, la place financière et la réputation de la Suisse.

Raisons du choix de l'option « Fusion entre CS et UBS »

En pesant minutieusement les avantages et les inconvénients ainsi que les chances et les risques, l'ensemble des parties prenantes étaient unanimes : en l'espèce, une fusion par absorption de CS par UBS était la meilleure option disponible.

– Fondamentalement, une solution privée doit être privilégiée par rapport à des mesures ordonnées

par l'État. En règle générale, celle-ci est plus adéquate, plus ciblée et plus proportionnelle.

- Il était probable que la fusion par absorption de CS par UBS donnerait immédiatement confiance. Selon les circonstances, en revanche, un assainissement ordonné par la FINMA ne serait pas parvenu à rétablir complètement la confiance.
- L'assainissement d'une banque d'importance systémique active au niveau international dans un moment de grande incertitude sur les marchés financiers aurait été associé à d'importants risques. En cas d'échec, il aurait fallu prononcer la faillite du groupe et, simultanément, déclencher le plan d'urgence suisse. Des risques ont également été identifiés en cas de fusion, mais en définitive, ils ont été jugés moins significatifs qu'en cas d'assainissement.
- En cas d'échec de la stabilisation par le biais d'une fusion par absorption, le capital *gone concern* de CS serait resté intact et aurait continué à protéger la situation des créanciers. En cas d'échec de l'assainissement, il ne reste que l'option de la faillite.

Une fusion est un processus éprouvé ; elle n'est pas soumise à de grandes insécurités d'importants risques comme l'aurait été le premier assainissement d'une banque d'importance systémique active au niveau international avec un *bail-in* d'une ampleur jamais testée.

6 Credit Suisse

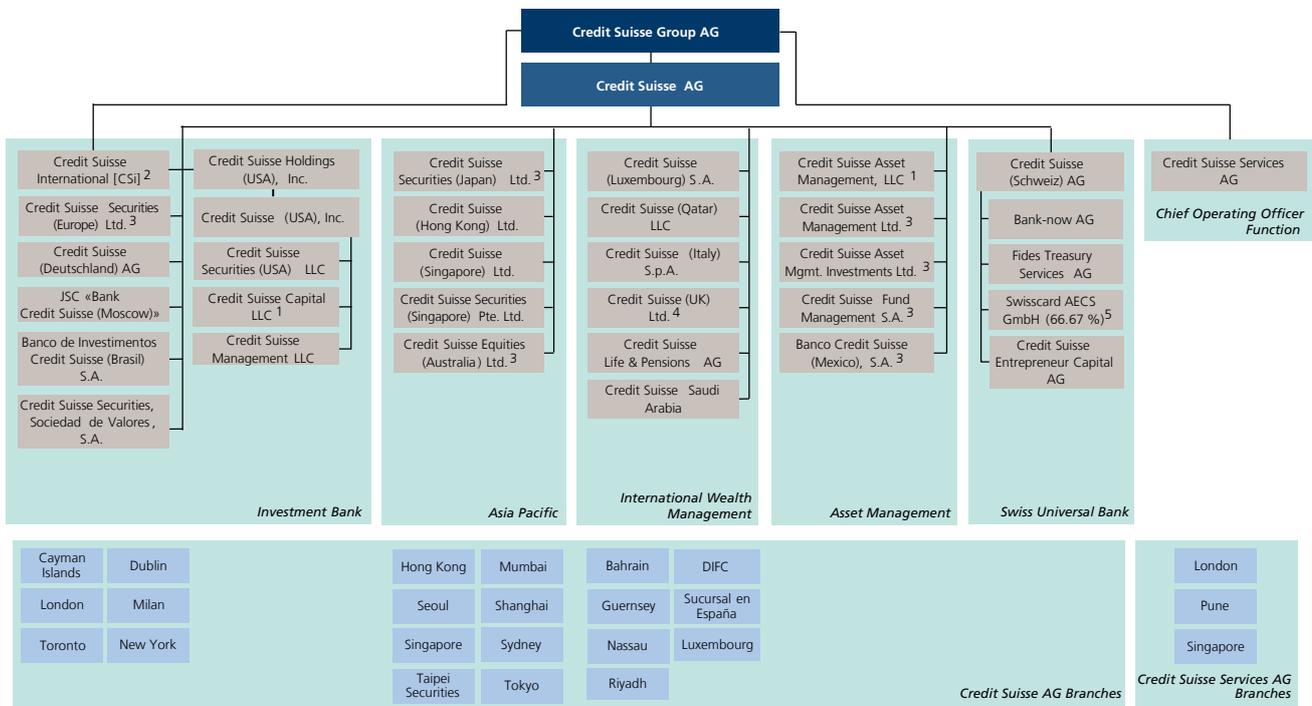
6.1 Faits et chiffres, organisation

Les origines de CS remontent à l'année 1856, année de la fondation de la banque par Alfred Escher et d'autres investisseurs sous le nom de « Schweizerische Kreditanstalt ». Banque d'investissement suisse à ses débuts, CS s'est développé au fil du temps jusqu'à devenir une banque universelle d'envergure internationale. Il doit cette évolution à sa croissance organique et à toute une série de fusions et d'acquisitions importantes, dont la First Boston et la

Banque Leu (en 1990), la Banque populaire suisse (en 1993) ou encore Donaldson Lufkin & Jenrette (2000).

Jusqu'à son acquisition par UBS le 12 juin 2023, CS était l'une des deux grandes banques suisses actives au niveau international. Société mère à la tête de la holding, cotée à la SIX Swiss Exchange et à la New York Stock Exchange, Credit Suisse Group SA (CSG) détenait 100 % de Credit Suisse SA (maison mère), sa principale filiale. Credit Suisse SA détenait à son

Vue d'ensemble des principales entités juridiques – Credit Suisse Group SA



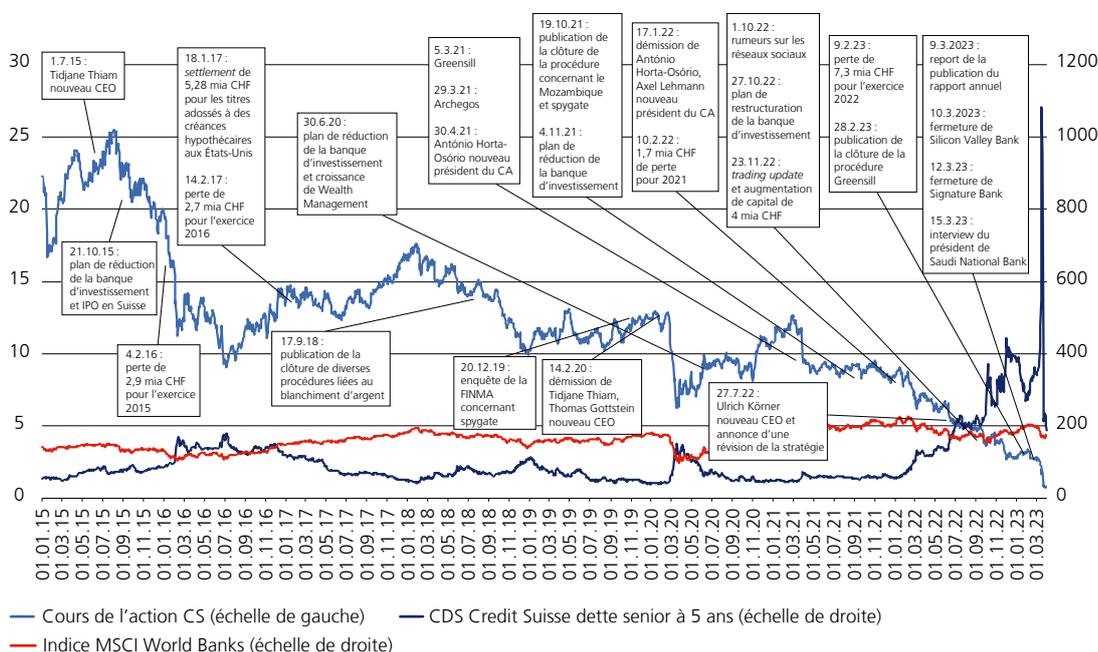
Information as of June 3, 2021. This Principal Legal Entities Overview shows information for selected entities and branches only. Note: This chart reflects voting interests only. All entities are 100% owned unless indicated otherwise. DIFC = Dubai International Financial Centre. 1 Indirectly held by Credit Suisse (USA), Inc. 2 CSi: Credit Suisse AG [Bank] directly and indirectly owns 97.59% of total voting and Credit Suisse Group AG owns 2.41% of total voting. 3 Indirectly held by Credit Suisse AG [Bank]. 4 Credit Suisse AG directly owns 75.34% and indirectly owns 24.66% of total voting. 5 33.33% of total voting held by third party.

Source du graphique : credit-suisse.com (supprimée du site Internet entre-temps)

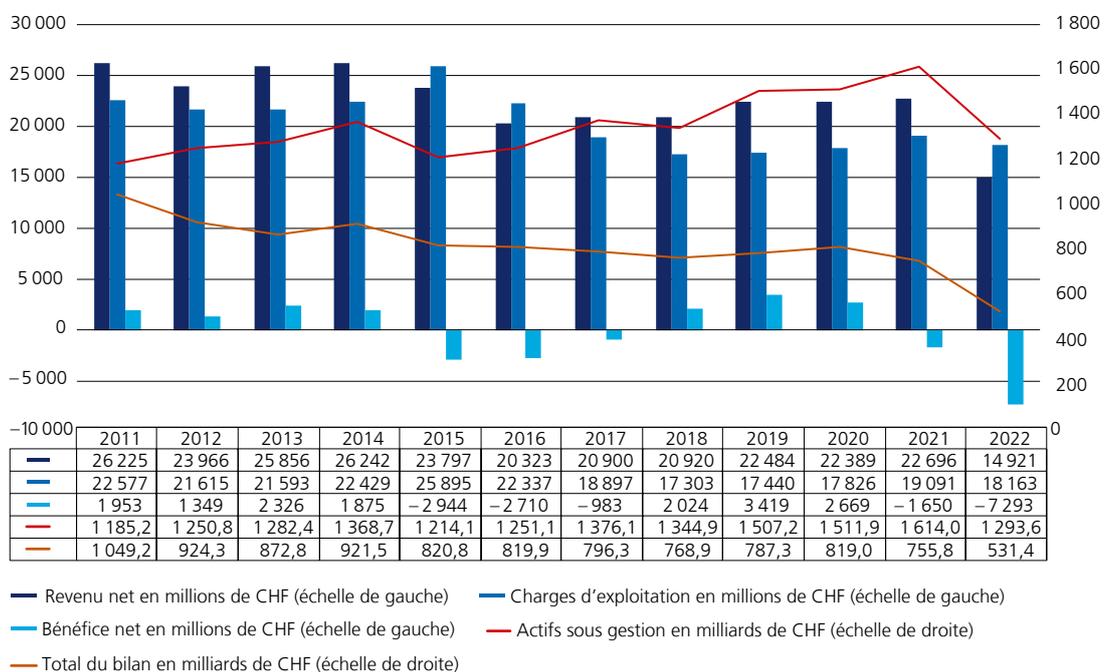
tour des participations dans des filiales suisses et étrangères – dont la banque suisse Credit Suisse (Suisse) SA – et réalisait elle-même des activités opérationnelles. Compte tenu des nombreuses acquisitions et créations d’entreprises à son actif, CS comptait plus de 1100 sociétés à fin 2022. Du point de vue organisationnel, il était dernièrement scindé en quatre divisions (Wealth Management; Investment Bank; Swiss Bank; Asset Management) et en quatre régions géographiques (Switzerland; Europe, Middle East and Africa; Asia-Pacific; Americas). Le Corporate Center, regroupant les fonctions centrales et les activités Treasury, ainsi que la Non-Core Unit – destinée à liquider les activités non essentielles – constituaient des divisions internes séparées des autres. CS employait récemment encore près de 50 000 collaborateurs et plus de 10 000 *contractors*.

Depuis la crise financière et le plus haut atteint par l’action de CS en avril 2007 avec 96 francs, le cours de l’action s’est effondré et s’établissait encore à 2,76 francs fin 2022, puis à environ 0,80 franc en juin 2023, lors de la reprise juridique de la banque par UBS. Récemment, la capitalisation boursière était tombée nettement en dessous du niveau des fonds propres comptables de CS. Fin 2022, la capitalisation boursière de CS ne représentait plus qu’un quart de la substance comptable du groupe, avec 11 milliards de francs. Les coûts occasionnés pour s’assurer contre une défaillance de CS (*credit default swap spread*) ont augmenté de façon significative durant l’année 2022 et étaient depuis longtemps nettement supérieurs à ceux de banques similaires, ce qui doit être interprété comme un signe évident de manque de confiance des acteurs du marché.

Évolution du cours de l’action et des CDS de CS Group ainsi que de l’indice MSCI World Banks



Résultat commercial, total du bilan et actifs sous gestion de CS Group 2011-2022



Le graphique à la page 23 illustre l'évolution des principaux indicateurs de marché et des épisodes les plus marquants de l'histoire de CS à partir de 2015. Les plus grosses corrections du cours de l'action s'expliquent notamment par les événements ayant des conséquences financières négatives.

Les résultats d'entreprise de CS ont été très volatils dans le passé. Cette extrême variabilité des résultats annuels s'explique entre autres par la forte fluctuation des résultats de la banque d'investissement, par les paiements effectués dans le cadre d'accords amiables et le règlement d'amendes infligées par les autorités de surveillance et les autorités de poursuite pénale étrangères, ainsi que par les coûts résultant des adaptations de la stratégie.

En réaction à la forte volatilité de ses résultats annuels, CS a nettement réduit les versements de dividendes

au cours des six dernières années. Les rémunérations variables n'ont diminué quant à elles que de manière limitée durant la même période et, dans les années 2019 à 2021, CS a réduit le capital destiné à absorber les pertes avec des programmes de rachat d'actions. La conjugaison de ces éléments a limité la génération organique du capital, et CS a finalement dû recourir à des augmentations de capital pour constituer des fonds propres (voir chapitres 6.2 et 7.5).

6.2 Évolution de la banque

Ce chapitre décrit l'évolution de CS de 2008 à 2023. Seule une partie des mesures de surveillance et d'enforcement prises par la FINMA est abordée, couvrant essentiellement la période de crise véritable, qui a commencé à l'automne 2022. Les mesures détaillées de la FINMA et leur impact sont notamment expliqués au chapitre 7 (Problèmes de CS).

Dividendes et rachats d'actions vs bénéfice net de CS Group



6.2.1 CS après la crise des crédits hypothécaires américains sous la direction opérationnelle de Brady Dougan (de 2007 à juin 2015)

En 2008, CS a enregistré le pire résultat de son histoire avec une perte de 8,2 milliards de francs, causée par des amortissements élevés et le dénouement de positions à risque dans la banque d'investissement. Néanmoins, CS s'est relativement bien sorti de la crise financière mondiale par rapport à d'autres banques d'importance systémique et n'a pas eu à recourir à l'aide publique contrairement à sa principale concurrente, UBS. Durant les années qui ont suivi, CS a renoué avec les bénéfices. Dans un premier temps, son conseil d'administration n'a pas radicalement modifié

l'orientation stratégique fondamentale et a poursuivi la voie sur laquelle CS s'était engagée, avec un modèle d'affaires intégré qui permettait d'offrir à la clientèle une large gamme de produits grâce à la franchise importante de la banque d'investissement.

Sous la direction du CEO Brady Dougan et du nouveau président du conseil d'administration nommé en 2011, Urs Rohner (président du conseil d'administration de CS jusqu'en 2021), le modèle d'affaires a connu de premières modifications. Le but était essentiellement d'adapter les activités avant l'entrée en vigueur des exigences réglementaires remaniées (Bâle III). Dans ce contexte, CS a annoncé une stra-

tégie de réduction des activités de la banque d'investissement, l'idée maîtresse étant d'investir davantage dans la gestion de fortune et de réduire la base de coûts. Les grandes lignes du modèle d'affaires de CS ont néanmoins été conservées. Les résultats d'entreprise de CS à cette époque étaient caractérisés par une dégradation constante des marges due au contexte de faibles taux d'intérêt, par la volatilité des rendements et par les coûts liés à la modification du modèle d'affaires.

En 2008, la problématique fiscale avec les États-Unis s'étant aggravée, plusieurs autorités américaines ont lancé des enquêtes. Au début des années 2010, la FINMA a multiplié les investigations et les procédures concernant les activités transfrontières de différentes banques. Ces mesures concernaient également des enquêtes relatives aux activités de CS avec sa clientèle aux États-Unis, en Allemagne et en Italie. En 2012, la FINMA a clos la procédure d'*enforcement* engagée à l'encontre de CS en relation avec ses activités financières transfrontières aux États-Unis⁹. CS avait gravement enfreint les conditions d'autorisation exigées pour une organisation de gestion adéquate et pour la garantie d'une activité irréprochable, après quoi elle a rompu ses relations avec certains clients américains et certains responsables du *desk* américain. La FINMA a en outre enjoint CS de mettre en œuvre un système de *compliance*, de gestion des risques et de contrôle des risques approprié pour les affaires transfrontières. Par la suite, la banque est restée exposée à des risques opérationnels élevés, notamment sur le plan des litiges juridiques. En 2014, la FINMA a publié un rapport succinct sur la procédure d'*enforcement* concernant les activités transfrontières de CS avec des clients américains et a informé de la mise en œuvre des mesures qui avaient été ordonnées à CS pour renforcer la gestion des risques dans le domaine transfrontière. La même année, CS a été condamné par le Département américain de la justice (DoJ) à verser la somme de 2,6 milliards de dollars.

Par décision du 16 novembre 2012, la Banque nationale suisse (BNS) a désigné CS comme un groupe financier d'importance systémique pour l'économie suisse et le système financier suisse (*systemically important bank*).

Du point de vue stratégique, la banque s'est fixé pour objectif à partir de 2013 de réduire les actifs pondérés en fonction du risque de la banque d'investissement à 50 % de la totalité des actifs pondérés en fonction du risque jusqu'en 2016, et d'investir le capital ainsi libéré dans les activités de gestion de fortune. Toutefois, la banque a toujours conservé dans la banque d'investissement une large gamme de produits et services pour sa clientèle. Afin de réaliser la réduction des activités commerciales, CS a créé des *non-strategic units*.

6.2.2 CS sous la direction opérationnelle de Tidjane Thiam (de juillet 2015 à février 2020)

Mi-2015, après huit ans passés à la tête de CS, le CEO Brady Dougan a été remplacé par Tidjane Thiam. Ce dernier avait pour ambition d'opérer un repositionnement stratégique de CS en vue de l'avenir. Pour ce faire, il a mis l'accent sur une courbe de croissance ambitieuse dans le secteur de la gestion de fortune et dans les activités asiatiques. L'idée était de réduire certaines parties et d'en réorienter d'autres dans des activités moins gourmandes en capitaux, afin de libérer du capital dans la banque d'investissement et de l'investir dans la génération de croissance dans la gestion de fortune et en Asie. Une croissance de la banque d'investissement était aussi prévue en Asie.

Pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie, la banque a été restructurée. CS a créé deux divisions à ancrage régional: la Swiss Universal Bank et Asia-Pacific. Celles-ci proposaient pratiquement tous les produits et les services. Les activités de gestion de fortune internationale en dehors de ces divisions ont été regroupées dans la division International Wealth Management. En outre, la banque d'investissement a

⁹ Communiqué de presse du 20 mai 2014 (finma.ch).

été scindée en deux divisions : Global Markets (en prévoyant une réduction) et Investment Banking & Capital Markets (en prévoyant de réorienter les activités sur les marchés des capitaux vers des activités nécessitant moins de capitaux). Les activités non stratégiques ont été regroupées dans un secteur à part dénommé Strategic Resolution Unit. Afin de financer la mise en œuvre de la stratégie, CS a réalisé deux augmentations de capital de plus de 6 milliards de francs au total¹⁰ et a lancé un large programme de réduction des coûts.

Sous Tidjane Thiam, la banque a également procédé à des modifications des fonctions de contrôle et de support. Ainsi, la fonction de General Counsel a été séparée de la fonction Compliance et une nouvelle Chief Operating Officer Division a été mise en place. L'année 2015 a également été marquée par plusieurs changements à la tête de la banque. Ainsi, outre Tidjane Thiam, six nouvelles personnes ont pris leurs fonctions au sein du directoire ; il s'agit entre autres de Lara Warner, en tant que Chief Compliance & Regulatory Affairs Officer, de Thomas Gottstein au poste de CEO de Swiss Universal Bank et d'Iqbal Khan, nommé CEO International Wealth Management.

CS a annoncé une perte de 2,9 milliards de francs pour l'exercice 2015. Le résultat a été entaché, surtout au quatrième trimestre, par des amortissements de *goodwill* élevés et des dépréciations dans les portefeuilles de la Strategic Resolution Unit. Sont venus s'y ajouter des coûts de restructuration ainsi que des provisions pour litiges.

En 2016, Credit Suisse a de nouveau essuyé une grosse perte annuelle, de 2,7 milliards de francs. La banque d'investissement, surtout, a dû affronter des conditions de marché difficiles et une base de coûts élevée. Tandis qu'Asia-Pacific et Investment Banking & Capital Markets n'ont pas généré les revenus escomptés et ont subi des pertes de crédit, le secteur

Global Markets a accusé d'énormes pertes. Par conséquent, CS a introduit l'initiative Global Markets Accelerated Restructuring (GMAR) dans le but de réaliser une nouvelle restructuration de la banque d'investissement. En outre, des provisions nettes pour pénalités en faveur d'autorités américaines et pour indemnités de clients du marché américain en lien avec la vente de titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles aux États-Unis (*residential mortgage-backed securities settlement*) ont grevé le résultat à hauteur de 2,98 milliards de francs au total. En 2016, CS a vu le cours de son action accuser un repli de plus de 30 % et les *spreads* des CDS s'accroître. Cela s'explique en partie par la manière dont les informations concernant les pertes du secteur Global Markets ont été communiquées au public. Cette année-là, la banque s'est focalisée sur la poursuite du programme de réduction des coûts et sur les améliorations de l'environnement de contrôle dans le domaine de la *compliance*.

Toujours en 2016, Credit Suisse (Suisse) SA a été créée et a obtenu l'autorisation d'exercer. Cela a marqué un jalon important dans la mise en œuvre des exigences applicables aux banques d'importance systémique en vertu de la réglementation *too big to fail*, et des mesures de *recovery* et *resolution*. En 2017, CS a décidé de renoncer à son projet initial d'introduction partielle en bourse (*initial public offering*) de sa filiale suisse Credit Suisse (Suisse) SA. Après les pertes subies au cours des deux dernières années, la base de capital a été renforcée par une augmentation de capital d'un montant d'environ 4 milliards de francs. Dans le même temps, de nouveaux incidents se sont produits, révélant les faiblesses du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent.

À l'automne 2018, la FINMA a clos ses enquêtes liées aux cas Petrobras, PDVSA et FIFA, ainsi qu'à une relation d'affaires importante de CS avec une personne politiquement exposée¹¹. La FINMA avait constaté que

¹⁰ Communiqué de presse de CS du 19 novembre 2015 (credit-suisse.com).

¹¹ Communiqué de presse du 17 septembre 2017 de la FINMA (finma.ch).

la gestion des risques, et notamment le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent de CS, n'étaient pas adéquats pour identifier, limiter et contrôler de manière appropriée les risques inhérents favorisés par l'appétit pour le risque élevé. Les faits s'étaient matérialisés dès 2015 et la banque avait elle-même décidé de prendre des mesures de grande envergure. Ainsi, en 2015 déjà, CS avait scindé la fonction Legal et Compliance en deux divisions distinctes. CS a donné plus de poids au département Compliance au moyen d'une représentation directe au sein de la direction générale et en engageant des collaborateurs supplémentaires, et l'environnement de contrôle a été renforcé. Comme mesure supplémentaire, la FINMA a exigé de CS le lancement d'un vaste programme global destiné à renforcer les processus et les contrôles afin que les normes minimales puissent être déployées à l'échelle du groupe. Elle a en outre ordonné par décision formelle la mise en œuvre à l'échelle du groupe d'une vue globale de chaque relation client (*single client view*) et un renforcement de la surveillance par le conseil d'administration afin d'assurer la *compliance* et de promouvoir une culture de la *compliance* appropriée. Pour ce faire, le conseil d'administration de CS a institué un comité du conseil d'administration dédié, le Conduct and Financial Crime Control Committee. La FINMA a en outre exigé qu'une entreprise indépendante vérifie la mise en œuvre appropriée des mesures.

L'exercice 2018 s'est soldé par un bénéfice net de 2,1 milliards de francs. L'amélioration par rapport aux années précédentes s'explique entre autres par la mise en œuvre du programme de réduction des coûts.

En 2019, CS a enregistré un bénéfice net de 3,9 milliards de francs. La hausse du résultat par rapport aux années précédentes est due à une augmentation des revenus nets des divisions Global Markets, International Wealth Management et Swiss Universal Bank. Sous la direction de Tidjane Thiam, les résultats financiers se sont stabilisés et la le poste « capital » à l'échelle du groupe a été renforcé.

Cependant, l'année 2019 a été marquée par un scandale majeur en matière de gouvernance. Dans le cadre de l'affaire des filatures concernant de hauts dirigeants de CS (« Spygate »), le conseil d'administration a essayé de calmer la situation en menant sa propre enquête. Peu après la première conférence de presse, lors de laquelle l'affaire a été présentée comme un cas unique, le public a eu connaissance d'informations concernant d'autres filatures. La crédibilité du conseil d'administration a donc été entamée et la FINMA a ouvert ses propres enquêtes dans cette affaire. À l'automne 2021, elle a constaté que CS avait gravement enfreint les exigences en matière d'organisation, a fait preuve de manquements dans sa gestion des risques juridiques et de réputation et s'est rendu coupable de graves violations des obligations de renseigner selon l'art. 29 LFINMA¹². Dans le cadre de sa procédure d'*enforcement*, la FINMA a imposé à CS des mesures organisationnelles et opérationnelles dans les domaines de la sécurité et des moyens de communication afin de veiller à ce que les responsabilités soient adaptées aux niveaux hiérarchiques et à ce que les processus de décision et de surveillance soient clairs.

6.2.3 CS sous la direction opérationnelle de Thomas Gottstein (de février 2020 à juin 2022) 2020

En février 2020, Thomas Gottstein a remplacé Tidjane Thiam en tant que CEO. Sous sa direction, la banque a poursuivi sur la voie stratégique de la croissance dans la gestion de fortune, en se concentrant moins sur la banque d'investissement. Là encore, de nombreuses adaptations organisationnelles ont néanmoins été réalisées. Les unités Global Markets et Capital Markets ont réintégré la division Investment Banking et les fonctions Risk et Compliance ont été regroupées. CS a déclaré que les actifs pondérés en fonction des risques de la banque d'investissement ne représenteraient plus à l'avenir qu'un tiers au plus du total des actifs pondérés en fonction des risques du groupe¹³.

¹² Communiqué de presse du 19 octobre 2021 de la FINMA (finma.ch).

¹³ Communiqué de presse de CS du 30 juillet 2020 (credit-suisse.com).

Au premier semestre 2020, des irrégularités concernant les fonds Credit Suisse Supply Chain ont été rendues publiques. Les investigations subséquentes ont notamment confirmé des problèmes dans la gestion et la publication des accords (*side letters*) conclus avec les investisseurs des fonds. Sous la pression de la FINMA, CS a pris diverses mesures pour combler les lacunes identifiées au niveau du contrôle et les a mises en œuvre, comme l'a révélé l'audit subséquent. De plus, dans le cadre de ses investigations, la FINMA a constaté un comportement problématique de la banque en matière de renseignements. Elle a prononcé un blâme à l'encontre de CS et ouvert une enquête contre un dirigeant. La banque a décidé de blâmer les personnes impliquées et de prendre des mesures individuelles en matière de rémunération, tout en maintenant ces personnes à leur poste.

La pandémie de COVID-19 a marqué l'année 2020. En raison des incertitudes économiques en découlant et à la demande de la FINMA, de nombreuses banques suisses ont suspendu leurs distributions à leurs actionnaires. Sous la pression de la FINMA, CS a également interrompu au printemps 2020 son programme de rachat d'actions et réduit ses dividendes pour protéger sa base de fonds propres. Malgré les conditions de marché difficiles, la banque a réalisé un bénéfice net de 2,7 milliards de francs. Dès octobre 2020, elle a annoncé un nouveau programme de rachat d'actions de l'ordre de 1 à 1,5 milliard de francs pour l'année 2021.

Au début de la pandémie, le marché des financements à court terme s'est asséché et la volatilité des marchés a fortement augmenté. Ces turbulences ont davantage touché CS que des banques comparables. L'établissement a enregistré un recul significatif de son ratio de liquidité. Pendant cette période, la FINMA a mis en place une organisation de projet pour renforcer la surveillance de CS¹⁴. Elle était en contact étroit avec la BNS, le comité de gestion des crises financières (CG, voir [chapitre 5.1](#)) ainsi que les autorités

partenaires américaines et britanniques. Ces dernières et la FINMA ont constitué conjointement le *core college of supervisors* pour la banque (voir [chapitre 4.2](#)). Les problèmes de liquidités découlaient principalement du fait que de nombreux clients entreprises en Suisse et à l'étranger utilisaient les limites de crédit en vigueur, tandis que CS se refinançait à court terme de manière significative et les financements arrivant à échéance ne pouvaient pas être renouvelés sur le marché. De plus, la volatilité marquée des marchés financiers s'est traduite par des appels de marge (*margin calls*) et des demandes de garanties (*collateral calls*) élevées de la part des contreparties, affaiblissant encore les liquidités de CS. La FINMA a donc sensiblement relevé les exigences de liquidités de la banque. En outre, celle-ci a dû prendre des mesures pour renforcer l'identification des risques de liquidités et la gestion de ces dernières et réduire sa dépendance aux refinancements à court terme.

Compte tenu des nombreuses faiblesses dans l'environnement de contrôle, des problèmes de gouvernance persistants, de la recrudescence d'incidents nécessitant des investigations et de l'accumulation des cas d'*enforcement*, la FINMA a décidé en 2020 de relever sa propre notation pour CS, passant l'établissement du deuxième plus haut niveau – où il se situait depuis toujours – au niveau le plus haut (« surveillance intensive et permanente ») sur une échelle de quatre¹⁵. L'intensité de la surveillance et l'utilisation des instruments correspondants se sont donc encore accentuées. Pour de plus amples informations, il est renvoyé au [chapitre 4.2](#) consacré à la surveillance des grandes banques.

2021

En mars 2021, deux incidents concernant les fonds Credit Suisse Supply Chain et le *hedge fund* Archegos Capital Management (Archegos) se sont produits à bref intervalle¹⁶. En ce qui concerne les fonds Supply Chain, CS a fermé à court terme quatre fonds gérés en collaboration avec Greensill Capital UK. Au mo-

¹⁴ Ces dernières années, la FINMA a mis en place une organisation de projet dédiée à la surveillance de CS dans trois cas au total : la pandémie de COVID-19 en 2020, Archegos en 2021 et les mesures d'urgence liées au changement de stratégie et à la crise des liquidités en 2022 et 2023.

¹⁵ Les quatre échelons de l'échelle de notation sont : surveillance standard, surveillance accrue, surveillance intensive et surveillance intensive et permanente.

¹⁶ La société de gestion de fortune Archegos Capital Management n'était pas enregistrée en tant que *hedge funds* aux États-Unis et se désignait elle-même comme un *family office*.

ment de leur fermeture, les clients de CS avaient investi près de 10 milliards de dollars américains dans ces fonds, dont quelque 7 milliards ont pu être récupérés jusqu'en juillet 2023¹⁷. Dans le cas d'Archegos, plusieurs banques d'investissement ont enregistré de lourdes pertes à la suite de l'effondrement du *hedge fund*. La banque d'investissement de CS présentait elle aussi une exposition élevée aux risques de crédit et de marché par l'intermédiaire de produits dérivés. Sa perte de 5 milliards de dollars américains a été l'une des plus importantes parmi les banques d'investissement concernées.

En mars 2021, la FINMA a ordonné à CS de vastes mesures immédiates pour stabiliser la situation et atténuer les risques. Peu après, elle a ouvert dans les deux cas des procédures d'*enforcement*, qui ont été clôturées respectivement en décembre 2022¹⁸ et en juillet 2023¹⁹. Ces mesures immédiates englobaient notamment la mise en place d'une gestion de crise sous la supervision d'un comité du conseil d'administration, l'interruption des futurs versements de la rémunération variable des personnes potentiellement impliquées ainsi que l'interdiction de lancer de nouveaux produits ou d'autres activités commerciales dans l'Asset Management et l'Investment Banking qui accentueraient le risque ou la complexité de l'opération sous-jacente. La FINMA a encouragé la banque à examiner rapidement l'organisation et la structure de direction d'Asset Management, qui faisait jusqu'alors partie de la division Wealth Management, et lui a imposé un supplément de fonds propres de pilier 2 pour les risques sous-jacents. De plus, elle a demandé à CS de lui remettre sans délai une planification révisée des fonds propres pour vérifier l'adéquation des distributions prévues, qui devaient être décidées lors de l'assemblée générale organisée peu après. Enfin, la FINMA a exigé une analyse approfondie et minutieuse de l'appétit pour le risque du groupe sous la direction du nouveau président du conseil d'administration. CS a alors abaissé ses dividendes, arrêté son programme

de rachat d'actions²⁰ et réduit les provisions relatives aux rémunérations variables et plusieurs limites de risque.

En mars 2021, la FINMA a de nouveau mis sur pied une organisation de projet en vue d'une surveillance intensive de CS et de l'évaluation des risques résultant des opérations avec Archegos. Le CG en a été informé. La FINMA et les autorités américaines et britanniques ont surveillé attentivement la réduction des risques de marché et de crédit encore existants. Après avoir eu connaissance des premières indications sur la gravité des manquements constatés dans la banque d'investissement, la FINMA a pris d'autres mesures immédiates en avril 2021. Les actifs pondérés en fonction des risques et l'exposition du ratio d'endettement du groupe et de la banque d'investissement ont été limités jusqu'à la fin de l'analyse des risques encourus par CS. CS a été prié de réévaluer toutes les opérations avec des *hedge funds* et des *family offices* similaires à des *hedge funds*, de réduire les risques des activités de *prime services* et d'adopter des mesures ciblées pour renforcer la gestion des risques. La banque a respecté ces conditions.

Dans le même temps, CS a pris d'autres mesures au niveau de la direction. En mars 2021, les activités de gestion d'actifs ont été scindées de la division Wealth Management et placées sous la supervision d'Ulrich Körner en tant que division autonome. En avril 2021, CS a annoncé le départ de Brian Chin, CEO de la banque d'investissement, et de Lara Warner, responsable des fonctions Risk et Compliance. La direction de la banque d'investissement a été confiée à Christian Meissner, tandis que les fonctions Risk et Compliance ont de nouveau été dissociées. Joachim Oechslin a pris la direction de la fonction Risk et Rafael López Lorenzo, celle de la fonction Compliance.

De plus, CS a décidé en avril 2021 de procéder à une augmentation de capital de l'ordre de 1,7 milliard de

¹⁷ Credit Suisse Supply Chain Finance Funds ([credit-suisse.com](https://www.credit-suisse.com)).

¹⁸ Communiqué de presse du 28 février 2023 de la FINMA ([finma.ch](https://www.finma.ch)).

¹⁹ Communiqué de presse du 24 juillet 2023 de la FINMA ([finma.ch](https://www.finma.ch)).

²⁰ Jusqu'à ce moment, CS avait déjà racheté des actions présentant une contre-valeur de 305 millions de francs. Voir le communiqué de presse de CS ([credit-suisse.com](https://www.credit-suisse.com)).

francs grâce à des emprunts à conversion obligatoire, qui a pu être réalisée à partir de capital conditionnel ou autorisé.

Lors de l'assemblée générale d'avril 2021, Urs Rohner, président du conseil d'administration, a remis son mandat comme prévu et l'a transmis à son successeur nouvellement élu, António Horta-Osório, qui a présidé le conseil d'administration de CS jusqu'en janvier 2022. La FINMA a informé le nouveau président du conseil d'administration de son évaluation de la situation et lui a demandé de superviser l'examen déjà ordonné de l'appétit pour le risque de la banque. Elle a également attiré son attention sur les nombreuses vulnérabilités au niveau de la gouvernance, le manque de fermeté de la direction (*tone from the top*), l'absence de responsabilité des divisions du front pour les risques qu'elles prennent et la culture du risque problématique. La FINMA l'a sommé d'élaborer et de mettre en œuvre avec le conseil d'administration des mesures visant à améliorer durablement la situation. Sous la direction d'António Horta-Osório, la banque a pris plusieurs initiatives pour renforcer la gouvernance d'entreprise, la gestion des risques et le contrôle interne ainsi que pour améliorer la culture du risque dans le cadre d'un programme centralisé de mesures structurelles et a laissé entrevoir un examen de la stratégie baptisé « Group Strategy Review ».

Par ailleurs, lors de l'assemblée générale d'avril 2021, le responsable du comité des risques (*risk committee*) ne s'est plus représenté à sa réélection au sein du conseil d'administration. CS ne pouvant organiser une autre élection à court terme, le responsable du comité d'audit (*audit committee*) a donc également pris la tête, par intérim, du comité des risques.

En clôturant la procédure d'*enforcement* sur les crédits au Mozambique en septembre 2021, la FINMA a de nouveau constaté des manquements liés à l'organisation administrative et aux obligations de com-

muniquer posées par la législation sur la lutte contre le blanchiment d'argent ainsi que des vulnérabilités dans la gestion des risques inhérents aux crédits. En plus des mesures prises par la banque, elle en a ordonné d'autres pour rétablir l'ordre légal²¹. Pour encourager la transparence et éviter des incidents similaires, CS a notamment été contraint de ne plus exécuter d'opérations de crédit avec des pays financièrement faibles ou très exposés à la corruption, si celles-ci ne sont pas rendues publiques dans le pays concerné.

En novembre 2021, António Horta-Osório a présenté les résultats de l'examen de la stratégie : l'accent continuerait d'être mis sur la gestion de fortune, et la banque d'investissement serait réduite. L'abandon des activités de *prime services* et de certaines activités de crédit sur les marchés émergents devait diminuer le besoin en capitaux de la banque d'investissement de 3 milliards de francs et ce montant serait investi dans la croissance de la division Wealth Management, l'objectif étant que la banque d'investissement ne représente plus à l'avenir qu'un tiers des besoins en capitaux de CS dans son intégralité.

L'exercice 2021 s'est clôturé par une perte nette de 1,7 milliard de francs, qui résultait principalement de celle enregistrée avec Archegos et d'amortissements du *goodwill* de l'ordre de 1,6 milliard de francs.

2022

Après une enquête interne de la banque, António Horta-Osório a démissionné en janvier 2022 de son mandat de président du conseil d'administration. Pendant cette période, la FINMA était en contact étroit avec le conseil d'administration ; elle a été informée rapidement des résultats de l'examen et des scénarios éventuels. Le mandat a été confié à Axel Lehmann, qui avait été élu au conseil d'administration à l'automne 2021. Compte tenu de ces changements, Richard Meddings, responsable du comité d'audit, a de nouveau pris la tête du comité des risques. La

²¹ Communiqué de presse du 19 octobre 2021 de la FINMA ([finma.ch](https://www.finma.ch)).

FINMA a demandé à la banque de rétablir rapidement une gouvernance appropriée au sein du conseil d'administration. Le double mandat de Richard Meddings a duré jusqu'à ce que Mirko Bianchi soit élu au conseil d'administration en avril 2022 et prenne la direction du comité d'audit.

Début 2022, le poste de Chief Risk Officer, occupé jusqu'alors par intérim, a été confié de manière permanente à David Wildermuth. De plus, Joanne Hanford a endossé le rôle de Chief Technology and Operations Officer et Francesco De Ferrari, celui de CEO de Wealth Management.

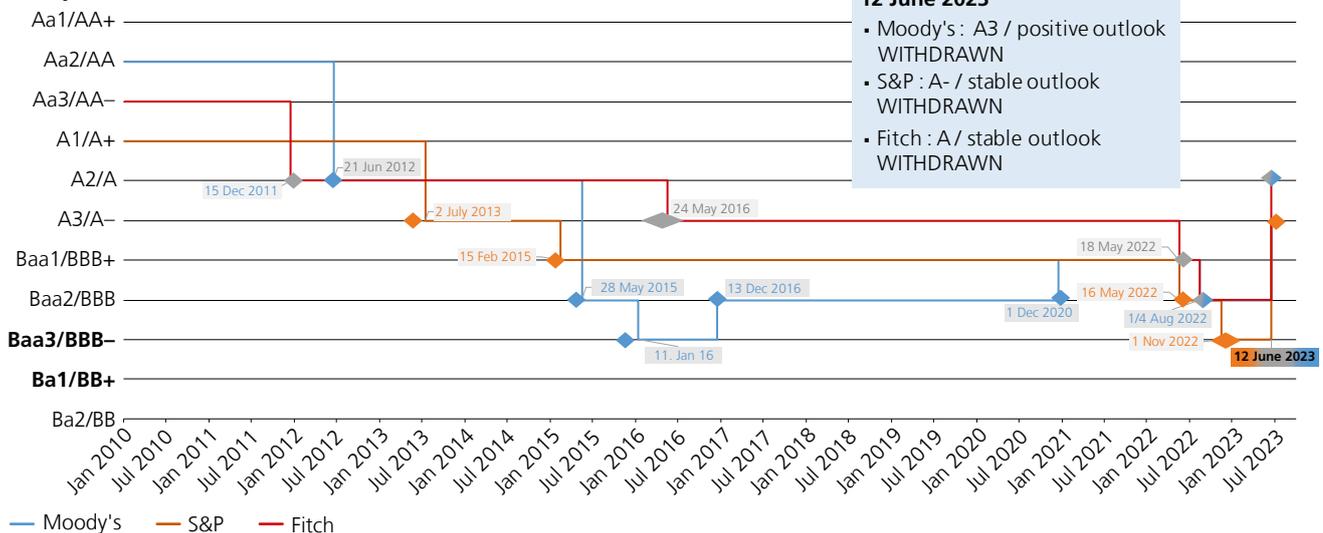
Au premier trimestre 2022, CS a enregistré une perte de 428 millions de francs, soit la troisième perte trimestrielle consécutive. La banque d'investissement affichait une faiblesse persistante de ses revenus, tandis que ceux des divisions Wealth Management et Swiss Universal Bank étaient eux aussi sous pression, notamment en raison d'un environnement

macroéconomique plus exigeant lié à la guerre en Ukraine. Dans le même temps, CS a annoncé d'autres changements au niveau de sa direction : Romeo Cerutti, General Counsel, a été remplacé par Markus Diethelm. David Mathers, Chief Financial Officer, a annoncé son départ et Dixit Joshi lui a succédé en octobre 2022.

La FINMA a une nouvelle fois alerté le conseil d'administration de CS sur la faible dotation en fonds propres de Credit Suisse SA (maison mère) et sur les risques découlant de sa planification des fonds propres. En avril 2022, elle a demandé à la banque d'élaborer un plan et différentes mesures qui pourraient être initiées et mises en œuvre en cas d'urgence pour renforcer cette dotation si la situation venait à se dégrader. En mai, la FINMA a réitéré ses requêtes et informé les responsables de CS que dans l'intervalle, le groupe présentait un ratio CET1 de 13,8 %, c'est-à-dire inférieur à ses objectifs à moyen terme de 14 %.

Credit Suisse Group AG – Senior Unsecured Debt

Moody's/S&P or Fitch



En réponse, la banque a déposé plusieurs demandes d'allègements réglementaires et laissé entrevoir des mesures à court et à moyen termes, comme la cession du segment Securitized Products (produits titrisés) ou de sa gestion d'actifs. Il n'y avait aucune mesure substantielle pour améliorer durablement la situation par ses propres moyens. La FINMA l'a déploré auprès de la banque et a de nouveau exigé des mesures.

En mai 2022, certaines agences de notation ont abaissé d'un cran la note de CS. Chez S&P, la notation du groupe s'établissait à BBB, soit deux crans au-dessus de la limite « Sub Investment Grade ». L'évolution des notations des trois grandes agences correspondantes depuis 2010 est présentée ci-après.

Les faiblesses dans l'environnement de contrôle des risques et la rentabilité insuffisante au vu des incertitudes macroéconomiques furent les motifs cités pour la rétrogradation de la notation en mai 2022. Cette rétrogradation a donc renchéri, entre autres, l'approvisionnement en liquidités par CS. En juin 2022, la banque a, sur une base volontaire, remboursé par anticipation un instrument AT1 de l'ordre de 1,5 milliard de dollars américains à la première date *call* possible. Pour respecter les exigences de fonds propres, la FINMA a réclamé une émission de remplacement, que CS a réalisée à hauteur de 1,65 milliard de dollars américains en l'assortissant d'un coupon de 9,75 %. Cette rémunération était sensiblement supérieure à celle des autres instruments AT1 de CS ou des établissements comparables, comme en témoignaient également les primes de *credit default swaps*. L'analyse des indicateurs de marché a alors révélé de plus en plus clairement que CS était un établissement hors normes par rapport à ses concurrents.

Compte tenu de ces développements, la FINMA a fortement intensifié les discussions imposées au printemps 2022 sur des mesures d'urgence. Fin juin 2022,

CS l'a informée d'autres modifications de sa stratégie dans la banque d'investissement, qui pourraient impliquer la cession de secteurs d'activité. Eu égard à la persistance des pertes, aux conditions de marché difficiles et au changement de stratégie prévu, la FINMA a encore renforcé la surveillance de CS dès juillet 2022. Elle a notamment mis en place une organisation de projet dédiée pour garantir un étroit suivi de la banque dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa stratégie et pour préparer des mesures au cas où la situation se dégraderait de nouveau. Les ressources allouées aux différentes phases du projet sont exposées au [chapitre 4.2](#).

À la mi-juillet, la FINMA a déclaré au conseil d'administration et à la direction de CS que les mesures d'urgence proposées par la banque jusqu'à présent étaient insuffisantes pour répondre rapidement à une nouvelle détérioration de la situation. Elle a une nouvelle fois demandé à CS de lui soumettre un plan concret comportant d'autres mesures efficaces et rapidement réalisables pour stabiliser le groupe. Au vu de la persistance des pertes, elle a également incité la banque à détenir davantage de liquidités pour se préparer à d'éventuelles réactions négatives qui découleraient de la prochaine présentation des résultats trimestriels.

Le 27 juillet 2022, CS a présenté ses résultats du deuxième trimestre. La pression sur sa rentabilité s'était considérablement accentuée. La banque d'investissement a enregistré des pertes élevées en raison d'un recul de l'activité. De même, Wealth Management, qui est le principal segment, a réalisé une perte opérationnelle au deuxième trimestre, et Swiss Universal Bank n'a apporté qu'une contribution favorable limitée aux résultats. Cette marche des affaires défavorable a affecté le volant de fonds propres. Les deux premiers trimestres 2022 affichaient une perte nette cumulée de 1,9 milliard de francs, dont 1,6 milliard pour le seul deuxième trimestre. Les perspectives pour les troisième et quatrième trimestres

étaient également négatives. Le ratio de fonds propres du groupe s'inscrivait à 13,5 % à la mi-2022, contre 14,4 % fin 2021.

6.2.4 CS sous la direction opérationnelle d'Ulrich Körner (de juillet 2022 à mars 2023)

Lors de la présentation des comptes du deuxième trimestre 2022, le CEO Thomas Gottstein a été remplacé par Ulrich Körner avec effet immédiat. En juillet 2022, CS a annoncé un nouvel examen de sa stratégie. Compte tenu de l'environnement changeant, il s'agissait d'étudier des alternatives qui iraient au-delà des résultats de l'examen de la stratégie réalisé en 2021. La focalisation sur les activités principales, à savoir la gestion de fortune, la gestion d'actifs et l'activité en Suisse, a été confirmée. La banque d'investissement devait être transformée en une activité moins intensive du point de vue du capital et qui serait davantage en phase avec ces activités principales. En outre, CS voulait étudier des options stratégiques pouvant inclure des fonds de tiers pour une partie de la banque d'investissement : les opérations sur produits titrisés. Ces mesures s'accompagneraient d'un programme de réduction des coûts. CS a précisé que les résultats de l'examen de la stratégie seraient dévoilés le 27 octobre 2022, lors de la présentation des chiffres du troisième trimestre 2022²². Début août 2022, deux agences de notation ont dégradé sa notation d'un cran supplémentaire au niveau tant du groupe que de la banque (Moody's à respectivement Baa2 et A2 et Fitch à respectivement BBB et BBB+) en raison de la marche défavorable des affaires et des incertitudes entourant l'orientation concrète de la nouvelle stratégie. La pression sur les coûts de financement et la situation en matière de liquidités s'est alors encore accentuée. Début août, il était évident que CS aurait besoin de capitaux supplémentaires pour financer une vaste transformation de sa banque d'investissement, cette injection étant nécessaire pour respecter les objectifs de fonds propres du groupe qui avaient été communiqués aux investisseurs et aux clients et pour atténuer l'adap-

tation de valeur attendue des filiales de Credit Suisse SA. La FINMA a fait part précocement de ces attentes à la banque.

La situation a été abordée début août 2022 par le CG et fin août par son CP également. La FINMA a alors précisé aux autres autorités et au chef du DFF qu'elle avait raccourci le temps de préparation pour des mesures d'assainissement et de *recovery* de la banque en raison de la situation critique. De plus, elle a renforcé sa surveillance des liquidités avec les autorités partenaires du *core college* et demandé à CS d'informer régulièrement les autorités sur l'avancement des réflexions concernant la stratégie.

Le 1^{er} octobre 2022, un message sur les supposés problèmes d'une banque d'investissement internationale, dont le nom n'était pas précisé, a circulé sur Twitter, engendrant de nombreuses spéculations. Eu égard aux vastes problèmes de CS, aux informations défavorables à son sujet et à la persistance de ses pertes, l'hypothèse selon laquelle il devait s'agir de cette banque a gagné du terrain. Ces suppositions et leur diffusion ont ravivé la crise de confiance envers CS et entraîné une vague de retraits de fonds de la clientèle. À la fin du troisième trimestre 2022, les dépôts de clients auprès de CS s'inscrivaient à environ 370 milliards de francs. Au dernier trimestre 2022, les clients avaient retiré 138 milliards, dont la majeure partie en octobre. Étoffés à la suite de la crise du coronavirus en 2020, les volants de liquidités ont pu absorber ces retraits élevés. CS a respecté les exigences réglementaires en matière de liquidités.

Compte tenu de la persistance des pertes ainsi que des incertitudes liées à la nouvelle réorientation stratégique de la banque d'investissement et aux premiers retraits de dépôts de clients, la FINMA a transformé l'organisation de projet existante en une cellule de crise dès début octobre 2022. À partir de ce moment, des échanges quotidiens ont eu lieu entre la FINMA, les autres autorités partenaires du

²² Communiqué de presse de CS du 27 juillet 2022 ([credit-suisse.com](https://www.credit-suisse.com)).

core college et la banque. La collaboration a été étendue aux autorités de liquidation aux États-Unis et au Royaume-Uni afin de coordonner les préparatifs d'un éventuel assainissement (mise en place d'un *crisis management college*). Sur le plan national, le CG a formellement initié la phase rouge et la situation a ensuite été examinée chaque semaine. La FINMA a collaboré étroitement avec la BNS pour surveiller la situation de CS en matière de liquidités et de fonds propres. Avec les autorités suisses et étrangères susmentionnées, elle a de nouveau demandé à CS de prendre des mesures concrètes pour améliorer sa situation en matière de liquidités. De plus, la FINMA a exigé que la direction et le conseil d'administration de CS élaborent des mesures d'urgence allant au-delà du plan de stabilisation existant. Celles-ci englobaient non seulement des cessions partielles, mais également la vente de l'intégralité du groupe. Dans le même temps, la FINMA a poursuivi et accéléré dès l'automne 2022 ses propres processus internes (confirmation de la solvabilité) liés à la demande éventuelle d'une aide sous forme de liquidités auprès de la BNS (*emergency liquidity assistance* [ELA]).

Au cours des séances menées en octobre et en novembre 2022, le CG a principalement mis l'accent sur l'analyse de la situation et la définition des actions possibles, si CS ne parvenait pas à stabiliser seul la situation. Un défi concret lors de la préparation de l'assainissement résidait dans le fait qu'en Suisse, les bases d'une loi pour un mécanisme public de garantie des liquidités n'étaient encore qu'en cours d'élaboration. Pendant ces mois, le CP a renoncé à ce que les autorités impliquées communiquent activement à l'extérieur sur la crise de CS.

Le 27 octobre 2022, CS a présenté la réorientation stratégique de sa banque d'investissement annoncée en juillet, l'objectif étant d'apaiser la clientèle et les marchés. La banque a laissé entrevoir une accélération de la réduction des coûts et des risques jusqu'en 2025. Elle a annoncé la cession partielle des activités

liées aux produits titrisés et son intention de se recentrer fortement sur les activités de conseil sur le marché des capitaux pour diminuer le besoin en capitaux et céder à terme les activités relatives à ce marché ou, du moins, en introduire une partie en bourse. CS voulait créer une nouvelle unité *non-core* devant accueillir d'autres positions de la banque d'investissement pour réduire encore les risques de cette dernière. En raison de ces modifications, des créances fiscales latentes de 3,7 milliards de francs ont dû être amorties, diminuant en partie les fonds propres de base. Cet amortissement est venu s'ajouter à une nouvelle perte trimestrielle liée à l'activité opérationnelle, de sorte que CS a enregistré une perte nette d'environ 4 milliards de francs au troisième trimestre 2022. Pour financer les mesures de restructuration prévues, la banque a annoncé le 27 octobre 2022 une augmentation de capital de 4 milliards de francs, qui a été approuvée lors de l'assemblée générale extraordinaire du 23 novembre 2022. À cette occasion, Saudi National Bank a acquis une part de 9,9 %, devenant ainsi le principal actionnaire de CS.

Début novembre, les incertitudes concernant la réussite de la mise en œuvre de la stratégie et la future rentabilité se sont traduites par de nouvelles rétrogradations de la note (S&P: moins un cran à BBB- pour CS et A- et A-2 pour Credit Suisse SA; Moody's: également moins un cran à A3 et Prime-2 pour Credit Suisse SA). Ces rétrogradations ont cependant accru les coûts de financement de CS et limité fortement sa capacité à renouveler les financements à court terme arrivant à échéance.

La FINMA et d'autres autorités craignaient que cette nouvelle rétrogradation de la notation restreigne sensiblement l'accès de CS aux marchés pour des financements à court terme et envoie un nouveau signal à la clientèle qui raviverait fortement les sorties de fonds. Afin d'être préparée à ce scénario et de pouvoir initier un assainissement en cas de besoin, la banque a été invitée à déterminer les conséquences

d'un plan d'assainissement concret sur son bilan et son compte de résultat (*valuation in resolution*). Les autorités de liquidation suisses et étrangères du *crisis management group* ont analysé les résultats et les ont approfondis avec la banque le week-end du 5 novembre 2022. Quelque 70 personnes des autorités membres du CMG ont collaboré à ce processus. La FINMA s'est ainsi assurée que les préparatifs d'un assainissement en cas de dégradation spectaculaire de la situation progressent autant que possible. Contrairement à ce qui était redouté, cette annonce n'a entraîné aucune hausse spectaculaire des sorties de fonds des clients. Pendant cette période, la FINMA et CS étaient en contact très étroit et ont abordé les différentes options de la banque si la situation se détériorait encore. CS pensait que la vente de l'ensemble du groupe serait la meilleure option, et la FINMA l'a invité à poursuivre concrètement les préparatifs de ce scénario.

Le 23 novembre 2022, CS a indiqué dans une communication ad hoc que les sorties nettes de capitaux au niveau du groupe correspondaient le 11 novembre précédent à environ 6 % des actifs sous gestion à la fin du troisième trimestre 2022. De plus, certaines filiales de CS avaient dû utiliser leur volant de liquidités en raison de ces sorties de fonds. Par ailleurs, des filiales ne remplissaient plus certaines exigences réglementaires, mais les exigences de liquidités réglementaires et le ratio de financement (*net stable funding ratio*) ont toujours été garantis au niveau du groupe.

Début décembre 2022, Axel Lehmann, président du conseil d'administration, s'est exprimé publiquement sur les sorties de fonds des clients. La FINMA a examiné si ces déclarations contenaient des indices de violation du droit des marchés financiers. À l'issue de ses investigations, elle n'a pas vu de motif suffisant pour ouvrir une procédure, mais a fait part à la banque de ses attentes claires concernant la communication à l'avenir²³.

Vers la fin 2022, des retraits supplémentaires de fonds des clients ont aggravé la situation en matière de liquidités. Le refinancement était très difficile avec les instruments en cours et les capacités réduites dans ce domaine. Credit Suisse Group a toutefois respecté les exigences réglementaires relatives aux liquidités. Dans le même temps, la FINMA et la BNS ont accentué la pression sur CS pour que la banque poursuive ses travaux relatifs à une éventuelle vente du groupe. CS a élaboré deux scénarios : le premier examinait de manière approfondie une vente qui devait être réalisée en très peu de temps en raison de sorties de liquidités supplémentaires. Compte tenu des nombreuses questions réglementaires et relatives au droit de la concurrence ainsi que des incertitudes inhérentes à ce scénario, seule une vente à UBS, unique acquéreur suisse envisageable, y était considérée comme une option réaliste pour rétablir sans délai la confiance des clients et des acteurs du marché. Le second scénario prévoyait davantage de temps pour le processus de cession, ce qui aurait permis de mener des négociations avec plusieurs acquéreurs potentiels et d'obtenir éventuellement un meilleur prix de vente. À la fin de l'année, la FINMA a clairement exigé que CS prépare concrètement le premier scénario, à savoir la vente en urgence, et mette déjà en place une salle des données (*data room*). CS n'a répondu à cette exigence qu'après des interventions répétées de la FINMA.

Début janvier 2023, CS a pu émettre des emprunts à long terme de l'ordre de 4 milliards de francs. Une stabilisation s'est esquissée en janvier et en février 2023, de sorte que la banque a pu un peu consolider ses volants de liquidités. Comme une déstabilisation rapide consécutive à une rétrogradation de la notation et à d'autres sorties de fonds ne pouvait pas être exclue, la FINMA a décidé de mettre à jour ses propres préparatifs concernant un assainissement et l'obtention d'ELA. Le 9 février 2023, CS a publié ses résultats pour l'exercice 2022. L'adaptation de la stratégie, qui a eu des effets sur les activités de la

²³ Communiqué de presse du 10 mars 2023 de la FINMA ([finma.ch](https://www.finma.ch)).

clientèle, les créances fiscales latentes (*deferred tax assets*) et le *goodwill*, ainsi que les retraits élevés de fonds des clients et l'environnement de marché qui reste défavorable se sont soldés par une perte nette de 7,3 milliards de francs (exercice précédent: perte nette de 1,7 milliard), dont des corrections de valeur de 3,7 milliards sur les créances fiscales latentes en raison de cette adaptation. Pour ce qui est des actifs sous gestion, les sorties nettes ont atteint 123 milliards de francs, dont 111 milliards rien qu'au dernier trimestre 2022. Aucune réaction négative notable de la clientèle n'a été recensée.

Fin février 2023, la FINMA a annoncé la clôture de la procédure d'*enforcement* dans le cas Greensill²⁴. Dans ce contexte, CS avait gravement manqué à ses obligations prudentielles en matière de gestion des risques et d'organisation adéquate. À l'avenir, la banque devra donc examiner périodiquement ses relations d'affaires les plus importantes et définir les responsabilités de ses collaborateurs les plus haut placés dans un document sur les responsabilités.

Mars 2023

Après une légère accalmie de la situation de CS en matière de liquidités en janvier et en février 2023, l'incertitude a de nouveau gagné les marchés financiers mondiaux début mars 2023.

La banque américaine Silicon Valley Bank (SVB) a annoncé le 8 mars 2023 une restructuration de son bilan. Celui-ci comprenait la cession d'actifs à hauteur de 21 milliards de dollars américains, soit une perte d'environ 1,8 milliard. SVB prévoyait de combler cette perte grâce à une augmentation de capital de 2,25 milliards de dollars²⁵.

Le 9 mars 2023, soit la veille de la publication prévue de son rapport annuel 2022, CS en a annoncé le report et a annoncé une intervention de la Securities and Exchange Commission américaine en relation avec la qualité des contrôles des rapports finan-

ciers 2019 et 2020 de la banque. Après l'échec de l'augmentation de capital de SVB, le California Department of Financial Protection and Innovation est intervenu le 10 mars 2023 et a fermé la banque.

Les incertitudes croissantes sur le marché ont affecté d'autres banques. Dès le 12 mars 2023, le New York State Department of Financial Services a fermé la banque américaine Signature Bank²⁶.

Le rapport annuel de CS a finalement été publié le 14 mars 2023. Non seulement la société d'audit réglementaire de CS a émis une attestation de révision avec réserve, mais le groupe lui-même a dû reconnaître dans ce rapport des « material weaknesses in internal control over financial reporting as of December 31, 2021 and, consequently, December 31, 2022 »²⁷. Cela a engendré des craintes supplémentaires auprès des clients et des investisseurs, contribuant à une nouvelle perte de confiance.

Le mercredi 15 mars 2023, plusieurs médias ont rapporté que Saudi National Bank, le principal actionnaire de CS, excluait catégoriquement tout investissement supplémentaire dans la banque²⁸. Le même jour, le cours de l'action CS a perdu 30 %, la prime pour défaillance de crédit (*CDS spread*) a dépassé la barre des 1000 points de base (= 10 %) et la valeur de marché des titres de créance particulièrement risqués a été la plus affectée par les réactions du marché. Par exemple, certains instruments AT1 ne se négociaient plus qu'à 23 % de leur valeur nominale. La crise de confiance s'est alors accentuée et a eu des effets immédiats sur la situation de la banque en matière de liquidités, puisque les sorties de dépôts se sont de nouveau accélérées fortement (de 1,6 milliard de francs le 13 mars et 2,7 milliards de francs le 14 mars à 13,2 milliards de francs le 15 mars) et les contreparties ont exigé des garanties supplémentaires.

Le même jour, soit le mercredi 15 mars 2023, la FINMA et la BNS ont publié un communiqué de

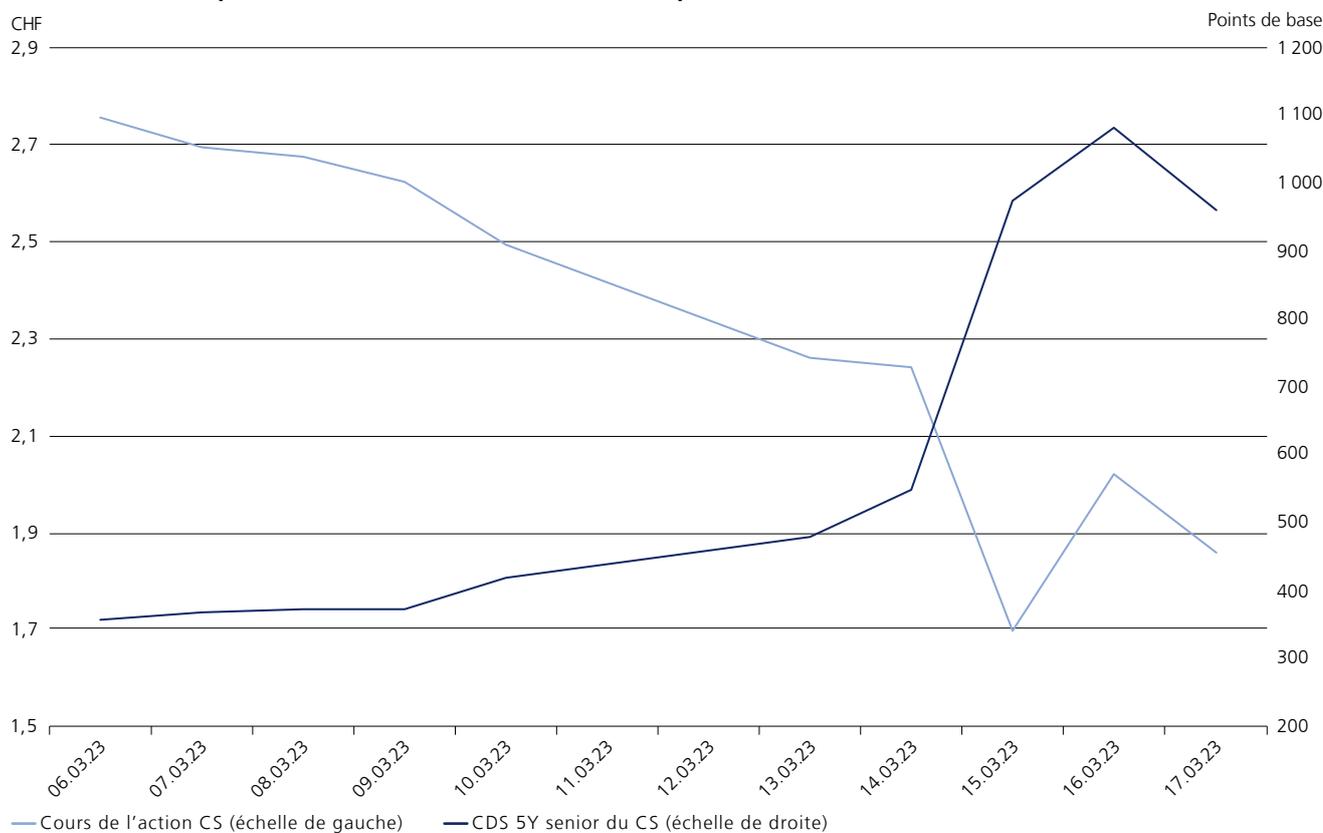
²⁴ Communiqué de presse du 28 février 2023 de la FINMA ([finma.ch](https://www.finma.ch)).

²⁵ Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank ([federalreserve.gov](https://www.federalreserve.gov)).

²⁶ FDIC's Supervision of Signature Bank ([fdic.gov](https://www.fdic.gov)).

²⁷ P. 50 ss du rapport de gestion 2022 de CS.

²⁸ Credit Suisse's biggest backer says can't put up more cash; share down by a fifth ([reuters.com](https://www.reuters.com)).

Credit Suisse Group : cours de l'action et *credit default swap* (CDS)

presse commun²⁹. La FINMA y confirmait, sur la base des chiffres-clés dont elle disposait ce jour, que CS répondait aux exigences réglementaires particulières applicables aux banques d'importance systémique en matière de capital et de liquidités. Dans le même temps, la BNS a annoncé mettre des liquidités à la disposition de Credit Suisse en cas de besoin. Il s'agissait d'aides (extraordinaires) sous forme de liquidités (ELA) prévues par le cadre légal. Dans la nuit du mercredi au jeudi, CS a déclaré qu'il recourrait à cette aide. Le même jour (16 mars 2023), la BNS a mis à disposition 38 milliards de francs au titre de l'ELA et 10 milliards au titre de la facilité pour resserrement de liquidités (FRL), soit un total de 48 milliards³⁰. Ce

faisant, CS a confirmé à la BNS qu'il n'était pas en mesure d'obtenir assez de liquidités sur le marché monétaire, celui des capitaux ou ailleurs pour couvrir le besoin correspondant, qu'il devait faire face à un retrait des dépôts en numéraire et que ses efforts actuels en matière de financement seraient probablement insuffisants.

Malgré cette prise de position commune de la FINMA et de la BNS et les aides susmentionnées de cette dernière sous forme de liquidités, le retrait de fonds des clients s'est poursuivi au même rythme le jeudi 16 mars 2023. Pendant cette seule journée, Credit Suisse a enregistré des sorties supplémentaires de

²⁹ Communiqués de presse du 15 mars 2023 de la FINMA et de la BNS (finma.ch).

³⁰ Rapport sur la stabilité financière 2023 de la BNS (snb.ch), p. 26.

quelque 17,1 milliards de francs. Le lendemain, celles-ci s'inscrivaient à 10,1 milliards. La crise de confiance touchait désormais de plus en plus fortement Credit Suisse (Suisse) SA. En raison des retraits élevés durant ces deux jours, notamment auprès de l'entité suisse, le risque d'une insolvabilité imminente concernait dorénavant non seulement Credit Suisse SA, mais également Credit Suisse (Suisse) SA.

S'appuyant sur les art. 184 al. 3 et 185 al. 3 de la Constitution fédérale³¹, le Conseil fédéral a édicté le jeudi 16 mars 2023 l'ordonnance sur les prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités et l'octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale suisse à des banques d'importance systémique (RS 952.3 ; ci-après ordonnance de nécessité)³². Cette ordonnance prévoit notamment des mesures relatives aux liquidités, qui se concrétisent par des prêts d'aide supplémentaires de la BNS sous forme de liquidités (ELA+) et par des garanties du risque de défaillance octroyées par la Confédération à la BNS pour d'autres prêts d'aide de cette dernière sous forme de liquidités (mécanisme public de garantie des liquidités, PLB) en échange d'un privilège en cas de faillite. Le versement des ELA+ ou du PLB est admis uniquement lorsque le preneur de crédit a épuisé toutes les possibilités de financement par ses propres moyens, ce que la FINMA doit confirmer au DFF. De même, lors du premier versement d'aides PLB, la BNS doit confirmer au DFF qu'il ne reste plus de sûretés suffisantes pour garantir les prêts d'aide ELA, et que les prêts d'aide supplémentaires ELA+ ont été épuisés³³.

Dans l'intervalle, rien ne parvient à arrêter la détérioration de la situation en matière de liquidités de la banque³⁴. Le vendredi 17 mars 2023 déjà, CS est contraint de demander une nouvelle aide en liquidités, à hauteur de 20 milliards de francs (ELA+). Dans sa requête de liquidités supplémentaires à la BNS, CS confirme ne pas être à ce moment-là en mesure de

se procurer suffisamment de liquidités sur le marché monétaire, le marché des capitaux ou d'autres marchés pour couvrir les besoins en la matière. Il sollicitait un soutien supplémentaire pour augmenter immédiatement ses liquidités et garantir ainsi la poursuite des paiements sans occasionner d'autres craintes aux agents bancaires, aux agents de règlement, aux centrales de compensation et, surtout, à sa clientèle. La BNS lui a alors accordé des liquidités supplémentaires sous forme d'ELA+ de 20 milliards de francs³⁵. Sans celles-ci, CS aurait été insolvable le vendredi 17 mars 2023 en milieu de journée.

Aux graves problèmes de liquidités de la banque s'ajoutait le fait que des contreparties professionnelles et des infrastructures des marchés financiers non seulement exigeaient de CS des garanties plus élevées, mais réduisaient encore leurs limites et, globalement, restreignaient leurs activités avec lui ou y mettaient fin³⁶. Dans l'après-midi du vendredi 17 mars 2023, Euroclear a informé ses membres qu'elle avait désactivé avec effet immédiat CS comme correspondant bancaire pour le numéraire en francs suisses. Bien que la banque ait encore été solvable selon l'hypothèse *going concern*, c'est-à-dire respectait les exigences réglementaires de fonds propres, il existait un risque imminent d'incapacité de paiement³⁷, qui aurait entraîné une réduction massive des fonds propres, notamment en raison de la comptabilisation à la valeur de réalisation. Compte tenu de la perte de confiance persistante envers CS, les sorties de fonds se sont poursuivies et la banque a dû fournir des garanties supplémentaires sur le marché ou des partenaires commerciaux ont interrompu totalement leurs relations d'affaires avec elle. CS se trouvait dans une situation menaçant son existence, qui nécessitait impérativement une intervention immédiate des autorités compétentes. Il était évident qu'il ne pourrait pas rétablir par ses propres moyens la confiance des marchés et de sa clientèle et qu'une faillite ou un assainissement (mesures de *resolution*) étaient inévitables³⁸.

³¹ Cst. ; RS 101

³² Entrée en vigueur le 16 mars 2023 (RO 2023 135) ; entrée en vigueur de la version révisée le 19 mars 2023 (RO 2023 136).

³³ Art. 3 al. 4 et art. 4 al. 4 de l'ordonnance de nécessité.

³⁴ Message spécial concernant le crédit d'engagement (admin.ch), p. 6.

³⁵ Rapport sur la stabilité financière 2023 de la BNS (snb.ch), p. 26.

³⁶ Message spécial concernant le crédit d'engagement (admin.ch), p. 11 ; article du 17 mars 2023 de Reuters.

³⁷ Communiqué de presse du 19 mars 2023 de la FINMA (finma.ch).

³⁸ Message spécial concernant le crédit d'engagement (admin.ch).

Lorsqu'il est apparu que CS ne pourrait plus surmonter seul la crise de confiance, les autorités concernées ont cherché d'autres solutions éventuelles, en plus des mesures prévues par la loi (mesures protectrices et assainissement ou faillite; voir chapitre 5.5). Une fusion par absorption par UBS semblait la solution la plus raisonnable et répondant le mieux aux objectifs, à savoir protéger les créanciers de la banque, l'économie suisse et le système financier helvétique et conjurer cette crise. Cette fusion de CS avec UBS, une banque couronnée de succès et bénéficiant de la confiance du marché, offrait les meilleures perspectives de réussite pour résoudre la crise de confiance mondiale de CS. Cette approche l'a ainsi emporté sur les autres solutions envisagées³⁹.

Le 19 mars au matin, CS a communiqué à la FINMA son estimation des besoins en numéraire attendus pour garantir un début de semaine sans friction. CS Treasury misait sur un montant d'environ 100 milliards de francs (en plusieurs devises), qui comprenait des avances envers des correspondants bancaires et d'autres contreparties, les anticipations des régulateurs locaux concernant un encours de numéraire suffisant et d'éventuelles sorties de fonds des clients pour le lundi, le mardi et le mercredi.

Le 19 mars 2023, le Conseil fédéral a adapté l'ordonnance de nécessité en y ajoutant des mesures liées à cette fusion par absorption⁴⁰. Sur cette base, la Confédération a également initié des mesures visant à garantir la capacité de paiement de CS pour protéger la stabilité financière et l'économie suisse, et à permettre la fusion avec UBS dans le cadre d'un train de mesures⁴¹.

Le soir du dimanche 19 mars 2023, les deux grandes banques se sont entendues sur une fusion par absorption avec l'aide de mesures extraordinaires de soutien étatique au sens d'un train de mesures global qui reposait notamment sur la version à ce jour de l'ordonnance de nécessité. À 19 h 30, UBS et CS ont

donc annoncé lors d'une conférence de presse organisée avec des représentants de la Confédération, de la BNS et de la FINMA qu'UBS reprenait CS. Le Conseil fédéral a expressément soutenu cette fusion et a adopté l'ordonnance de nécessité requise à cet effet⁴². Ce dispositif global comprenait les mesures détaillées ci-après. Elles étaient à la fois indispensables à la réalisation de la fusion et interdépendantes.

Les mesures extraordinaires de soutien étatique introduites par le droit de nécessité englobent les prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités (ELA+) et les prêts d'aide sous forme de liquidités assorties d'une garantie du risque de défaillance (PLB). La Banque nationale a ainsi accordé deux autres lignes de crédit n'excédant pas 100 milliards de francs chacune, qui étaient garanties par un privilège en cas de faillite (ELA+ et PLB), respectivement protégées à concurrence de ce montant par une garantie de la Confédération (PLB). Au total, elle a mis à disposition des aides sous forme de liquidités pouvant atteindre 250 milliards de francs (ELA et FRL: 50 milliards; ELA+: 100 milliards [dont 50 pour CS]; PLB: 100 milliards). Le dimanche 19 mars 2023, CS a demandé une nouvelle fois une aide sous forme de liquidités en fournissant essentiellement les mêmes motifs que lors de sa requête d'ELA+.

Analyse: traitement des instruments AT1

Les bases réglementaires des instruments de capital de droit privé destinés aux fonds propres de base supplémentaires (additional tier 1, AT1) ont été créées en 2011 dans le cadre de la législation too big to fail, à la suite de la dernière crise financière. Elles visaient à permettre aux banques d'obtenir plus facilement et plus rapidement des fonds propres grâce à un abandon de créance pour surmonter une crise. Ces instruments de capital sont destinés à être amortis notamment en cas d'aide extraordinaire de l'État ou pour éviter une insolvabilité, afin que les contribuables ne soient pas les seuls à supporter les risques. Conformément au fonctionnement des instruments

³⁹ Message spécial concernant le crédit d'engagement (admin.ch).

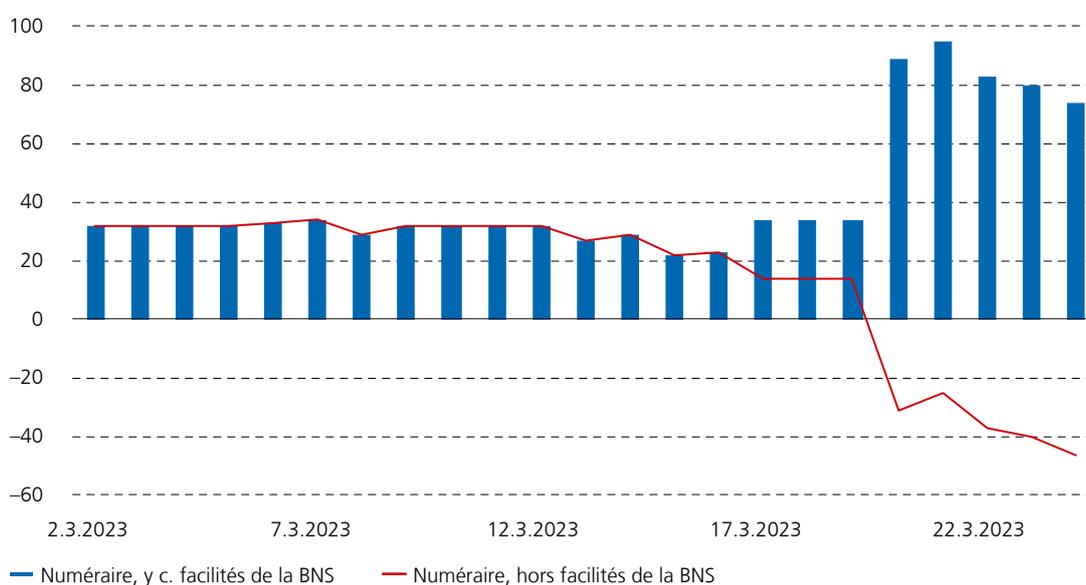
⁴⁰ Ordonnance de nécessité.

⁴¹ Message spécial concernant le crédit d'engagement (admin.ch), p. 6 et 13 ss.

⁴² Communiqués de presse du 19 mars 2023 de CS, d'UBS, de la FINMA, de la BNS et du Conseil fédéral; message spécial concernant le crédit d'engagement (admin.ch), p. 13 ss.

Évolution de l'encours de numéraire de la maison mère (Credit Suisse SA) du 2 au 24 mars 2023, en milliards de francs

En milliards de francs



AT1 en tant qu'instruments going concern, les créanciers AT1 doivent supporter des pertes avant l'ouverture d'une procédure d'assainissement formelle et indépendamment de celle-ci, c'est-à-dire avant même les actionnaires de la banque.

En mars 2023, des mesures de soutien étatique extraordinaires et très étendues étaient nécessaires pour stabiliser CS par la fusion de CSG avec UBS Group SA. Le train de mesures impliquait dès lors que les instruments AT1 de l'ordre de 16,5 milliards de francs (valeur nominale) soient amortis conformément aux dispositions et aux contrats. Ces instruments ont ainsi rempli la fonction qui leur avait été assignée.

L'amortissement a été exécuté par CSG au moyen d'une déclaration contractuelle aux créanciers AT1.

Se fondant sur sa compétence légale actuelle en matière de mesures protectrices ainsi que sur l'ordonnance de nécessité du Conseil fédéral, la FINMA a ordonné par décision à CSG de remettre cette déclaration. Quelque 2500 créanciers AT1 ont déposé au total 230 recours contre cette décision. Les procédures de recours correspondantes sont pendantes auprès du Tribunal administratif fédéral.

Pour permettre la fusion de CS avec UBS, le train de mesures prévoyait également l'octroi à UBS d'une garantie de la Confédération contre les pertes d'un montant maximum de 9 milliards de francs pour un portefeuille précis d'actifs de CS dont la valeur est difficile à évaluer (ci-après: garantie contre les pertes). Cette garantie aurait déployé ses effets seulement si UBS avait effectivement subi des pertes

⁴⁸ Message spécial concernant le crédit d'engagement (admin.ch), p. 15 s.

supérieures à 5 milliards de francs lors de la vente de ces actifs⁴³.

Le 19 mars 2023, la DélFin a examiné lors d'une séance extraordinaire les crédits d'engagement d'urgence d'un montant total de 109 milliards de francs pour la garantie du risque de défaillance (PLB) et la garantie contre les pertes et les a approuvés le même jour⁴⁴. L'approbation de la DélFin a ainsi remplacé celle des Chambres fédérales; le Conseil fédéral et l'administration ont donc pu prendre immédiatement des engagements financiers jusqu'au plafond autorisé⁴⁵.

La loi sur les cartels en vigueur prévoit que la FINMA puisse tenir compte en priorité des intérêts des créanciers en cas de concentration de banques au sens de la loi sur les banques (LB). C'est ce qu'a fait la FINMA en approuvant par anticipation le 19 mars 2023 la fusion des deux grandes banques, qui était nécessaire et appropriée pour protéger les créanciers. La solution trouvée a permis de maintenir l'activité bancaire et de protéger la clientèle de CS.

À la suite de la conférence de presse, la FINMA a présenté en détail la solution retenue aux autorités étrangères dans le cadre du *crisis management group* et du *general college* et a répondu aux questions en suspens des régulateurs étrangers concernés. Plusieurs d'entre eux ont décidé de publier dans leur pays un communiqué de presse sur cette solution et ses conséquences sur le fonctionnement de CS en vue d'un effet stabilisateur. Cela était particulièrement important en Asie, où les marchés ouvrent avant leurs homologues européens en raison du décalage horaire.

Le 20 mars 2023, CS a obtenu des aides supplémentaires sous forme de liquidités de respectivement 30 milliards de francs (ELA) et 70 milliards (PLB). Jusqu'à fin mars 2023, la banque a effectivement bénéficié d'aides de la BNS sous forme de liquidités d'un montant total de 168 milliards de francs. Elle a intégralement remboursé les aides au titre du PLB le

31 mai 2023 et les ELA+ fin août 2023. Seules les ELA de 38 milliards de francs sont actuellement encore en cours.

Suite à l'approbation de la fusion entre CS et UBS par la FINMA le 19 mars 2023, la situation de CS s'est immédiatement stabilisée, comme en témoigne notamment le recul marqué des coûts des *credit default swaps* et des sorties de fonds des clients. Après l'octroi des autorisations de nombreuses autres autorités, la fusion a pu être exécutée sur le plan légal dès le 12 juin 2023⁴⁶, mettant ainsi un terme à une longue période de grande incertitude.

Un examen de la position de l'entité fusionnée sur le marché et des conséquences de cette fusion sur la concurrence ainsi qu'une décision imposant des obligations correspondantes restent possibles même après l'autorisation anticipée et l'exécution. La FINMA procède à une évaluation indépendante sur la base de la prise de position de la Commission de la concurrence telle que prévue par la loi.

⁴⁴ S'agissant de cette thématique: Communiqué de presse publié par la DélFin le 19 mars 2023, à 21 h 00.

⁴⁵ Note du 24 mars 2023 du secrétariat de la Commission des finances sur les possibilités légales des commissions et des conseils concernant l'approbation a posteriori d'engagements urgents par la DélFin dans l'affaire de la reprise de CS par UBS, p. 1.

⁴⁶ Communiqué de presse du 12 juin 2023 de la FINMA (finma.ch).

7 Problèmes de CS, mesures de la FINMA et solutions

Dans le présent chapitre, la FINMA expose les principaux problèmes qui, de son point de vue, ont conduit à la déstabilisation de CS, puis à son acquisition par UBS. Les mesures prises par la FINMA et les effets qu'elle entendait ainsi déployer sont exposés pour chaque domaine. Les cas dans lesquels ces mesures se sont rétrospectivement révélées insuffisamment efficaces et ceux dans lesquels la FINMA a atteint ses limites (réglementaires) sont également précisés. Sur la base des constats établis dans l'intervalle, des enseignements et des approches de solution sont formulés. Ce faisant, une distinction est opérée entre :

- les enseignements concernant l'activité de surveillance de la FINMA à l'avenir ;
- les mesures que la FINMA pourra mettre en œuvre à l'avenir ;
- les modifications réglementaires éventuelles qui amélioreraient de manière générale la résistance des banques face aux crises et renforceraient les possibilités d'action de la FINMA.

Il convient toutefois de préciser encore qu'il ne peut pas y avoir de casco complète pour les établissements financiers. Même l'extension de la réglementation et de la surveillance évoquées ci-avant ne saurait garantir qu'un établissement financier ne puisse pas faire faillite. Les solutions décrites ici visent toutefois à contribuer à réduire la probabilité et les conséquences d'une défaillance.

7.1 Stratégie / modèle d'affaires viable

Messages-clés

- Les tentatives répétées de CS de réduire sa banque d'investissement pour générer des revenus plus stables sont demeurées inachevées et trop peu efficaces, échouant finalement à convaincre les marchés et les clients.
- La définition, la mise en œuvre et la surveillance de la stratégie d'une banque incombent au conseil d'administration. La FINMA prend des mesures lorsque la stratégie, sa mise en œuvre

prévue ou l'appétit pour le risque se traduisent par des risques accrus et que les fonds propres minimaux et le volant de fonds propres ne garantissent plus une sécurité suffisante pour les créanciers ou que l'environnement de contrôle ne suffit pas pour gérer et surveiller les risques encourus (voir également à ce sujet le chapitre 7.4).

- *À la suite d'une analyse du potentiel de pertes, la FINMA a constaté des risques élevés découlant du modèle d'affaires de CS et a imposé à la banque des suppléments de fonds propres. À l'avenir, la FINMA évaluera encore plus systématiquement dans sa pratique prudentielle les risques spécifiques qui résultent des modèles d'affaires (par ex. dans le cadre d'une extension de l'analyse déjà existante du potentiel de pertes qui engloberait également des suppléments de fonds propres).*
- *En Suisse, des suppléments de fonds propres peuvent être imposés au cas par cas pour des risques accrus, tandis que d'autres juridictions ont des approches plus systématiques. À l'avenir, la FINMA entend appliquer les exigences de fonds propres supplémentaires de manière encore plus systématique. Il faudrait vérifier si les bases réglementaires, notamment au niveau de l'ordonnance, devraient être adaptées pour une mise en œuvre en Suisse ou si une révision de la pratique en matière de surveillance définie dans la Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » suffirait.*
- *Les réflexions sur l'approche de surveillance de la FINMA se fondent sur les travaux du Comité de Bâle.*

Contexte

Sous l'égide de différents CEO et présidents du conseil d'administration, CS a tenté à maintes reprises de diminuer la volatilité de ses revenus en réduisant la taille de sa banque d'investissement et en se focalisant davantage sur les activités de gestion de fortune. Pour ce faire, de nombreuses positions ont chaque fois été scindées dans une division distincte,

qui enregistrait en fin de compte les pertes liées à leur réduction (par ex. Strategic Resolution Unit, Asset Resolution Unit ou unité *non-core*). Les revenus de CS sont néanmoins demeurés volatils, comme en témoigne l'exercice 2022. La hausse de l'inflation, l'augmentation subséquente des taux d'intérêt et la guerre en Ukraine ont détérioré l'environnement macroéconomique de CS, de sorte que les revenus de la banque d'investissement et, dans une moindre mesure, ceux de Wealth Management ont chuté, tandis que les coûts restaient à un niveau élevé.

En juillet 2022, CS a annoncé un nouveau changement de stratégie et remplacé Thomas Gottstein par Ulrich Körner au poste de CEO. En raison de son manque de rentabilité et de ses perspectives incertaines, la banque était soumise à une telle pression qu'elle voulait présenter à brève échéance une solution pour regagner la confiance des marchés, à savoir une nouvelle réduction de la banque d'investissement. Alors qu'un changement significatif de stratégie requiert généralement plusieurs mois, CS a été contraint de fournir des détails concrets au marché dès octobre 2022.

Avant même que la banque puisse dévoiler sa stratégie, des rumeurs sur les réseaux sociaux ont entraîné des retraits massifs de fonds des clients. La banque pâtissait alors d'une perte de confiance aiguë et se trouvait dans une période de grande incertitude stratégique. Les informations détaillées communiquées fin octobre 2022 sur la réorientation stratégique de la banque d'investissement ont certes été saluées par les investisseurs, les analystes et d'autres parties prenantes, mais les risques de mise en œuvre très élevés et la faible rentabilité ont été pointés du doigt. En fin de compte, la stratégie de la banque n'a plus convaincu les investisseurs et les clients. Pendant des années, les changements apportés ont été trop superficiels, et les mesures et adaptations stratégiques présentées par CS en octobre 2022 sont arrivées trop tard (*too little too late*).

Action et efficacité de la FINMA

L'adoption et l'adaptation régulière de la stratégie commerciale et de la politique de risques font partie des tâches intransmissibles du conseil d'administration, en sa qualité d'organe responsable de la haute direction d'une banque. De même, il appartient au conseil d'administration d'une banque de vérifier si le modèle d'affaires remporte l'approbation des investisseurs ou des clients. Cela ne relève pas de la tâche de la FINMA. La banque doit être en mesure de maîtriser les risques inhérents à son modèle d'affaires en les gérant de manière appropriée et de garantir une dotation en fonds propres suffisante ainsi que le respect des règles de conduite correspondantes. Une influence directe de la FINMA sur la stratégie, voire son approbation par l'autorité de surveillance ne sont pas prévues dans la législation suisse ou internationale sur les marchés financiers. Un tel pouvoir d'intervention légal enverrait notamment un message erroné (*moral hazard*). La principale tâche de la FINMA est de protéger les clients des acteurs du marché financier et la stabilité de celui-ci et de veiller au respect des dispositions prudentielles.

Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA s'est toujours attachée à évaluer la manière dont la stratégie proposée est mise en œuvre ainsi que les risques ou le besoin de capitaux qui découlent de cette stratégie et de l'appétit pour le risque de la banque. L'analyse du potentiel de pertes est le principal instrument utilisé à cet effet. La planification financière et celle des fonds propres comptent également parmi les instruments déployés par la FINMA pour analyser les effets d'une stratégie sur la capitalisation d'une banque.

L'analyse du potentiel de pertes comprend une projection des hypothèses de base et de crise sur plusieurs années, qui montre les conséquences de la stratégie sur les revenus et les indicateurs prudentiels. La conception et le calibrage des scénarios de la FINMA sont même plus stricts que ceux des autorités

de surveillance britanniques et américaines. Un dialogue avec la banque sur la planification des fonds propres, leur gestion et celle des risques complète cette analyse. Sur cette base, la FINMA avait identifié des risques accrus au sein de CS qui découlaient de l'orientation stratégique et du grand appétit pour le risque de la banque. Fin 2020, elle lui avait fixé un objectif de 18,2 % d'actifs pondérés en fonction des risques pour le ratio de fonds propres *tier 1* (auparavant : 14,3 %) afin que sa capitalisation demeure suffisante même dans un contexte économique difficile⁴⁷. Ces exigences de fonds propres supplémentaires ont augmenté sa capacité à supporter les pertes.

Enseignements tirés et solutions possibles

L'analyse du potentiel de pertes a permis à la FINMA d'identifier des risques accrus liés à la stratégie et à l'appétit de la banque pour le risque et d'agir proactivement. Rétrospectivement, il convient d'admettre que cette analyse a trop peu mis en lumière les erreurs d'appréciation de la direction de CS quant à l'incidence des changements de stratégie sur la volatilité des revenus. Cette analyse examine les effets de scénarios macroéconomiques défavorables sur la situation financière des banques, mais ne détaille pas les risques opérationnels des différentes divisions et se limite encore à quelques rares scénarios.

La FINMA pourra à l'avenir mettre en œuvre les options suivantes :

- La FINMA intégrera les travaux et les études du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et du Financial Stability Institute⁴⁸ concernant les analyses systématiques des modèles d'affaires dans sa pratique prudentielle et renforcera celle-ci. Ces analyses peuvent soutenir le travail de la FINMA et l'aider à prendre des mesures précoces (par ex. en matière de fonds propres). L'échec éventuel d'une stratégie ne saurait toutefois être évité. De plus, ces analyses n'ont pas pour but de

permettre à la FINMA d'influer directement sur la stratégie d'une banque en fonction de ses résultats. La responsabilité de la définition de la stratégie est et reste l'une des tâches centrales du conseil d'administration de la banque.

- Conformément aux art. 4 al. 3 LB et 45 et 131b de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR), la FINMA a la possibilité de majorer individuellement les fonds propres pour couvrir des risques accrus (suppléments du pilier 2). Selon l'art. 45 OFR, cela s'applique « dans des circonstances particulières et au cas par cas » aux risques concernant a) les activités commerciales, b) les risques encourus, c) la stratégie d'affaires, d) la qualité de la gestion des risques ou e) le niveau de développement des techniques utilisées. Ces possibilités ont également été utilisées dans le cas présent. Les dispositions d'exécution sur l'évaluation de ces aspects par l'autorité de surveillance et sur l'impact au niveau des suppléments individuels de fonds propres dont la FINMA dispose sont moins détaillées par rapport à celles d'autres juridictions. De plus, ces mesures de pilier 2 doivent généralement être publiées dans les juridictions étrangères, ce qui accroît la pression sur la banque concernée. CS a dévoilé le supplément de fonds propres au titre du pilier 2 dans le cas Greensill, mais pas l'objectif de 20 % qui résultait de l'analyse du potentiel de pertes. La Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » ne concrétise la pratique prudentielle de la FINMA que de manière rudimentaire. À l'avenir, la FINMA souhaite utiliser encore plus systématiquement les exigences de fonds propres supplémentaires (pilier 2) et pouvoir ordonner plus souvent la publication de tels suppléments de fonds propres.
- Dans ce contexte, la FINMA a commandé une comparaison des approches prudentielles internationales dans la fixation des exigences de fonds propres supplémentaires. Elle entend ainsi développer sa pratique prudentielle. Dans le même

⁴⁷ La mesure a été définie comme un objectif de fonds propres et non comme une limite stricte. Il a été précisé que la FINMA attendait une planification des fonds propres pour atteindre les 18,2 % et ne tolérerait aucune mesure active de la banque qui irait à l'encontre de cet objectif. Le fait que celui-ci ne soit pas atteint en raison de facteurs non contrôlables par la banque avait déjà été considéré comme acceptable lors de la première implémentation. En 2021, l'objectif a été relevé à 20 % en raison de la dégradation des résultats de l'analyse du potentiel de pertes.

⁴⁸ [Supervisory practices for assessing the sustainability of banks' business models \(bis.org\)](https://www.bis.org).

temps, il faudrait déterminer si des modifications réglementaires sont nécessaires dans l'ordonnance pour y inscrire une application plus systématique. On peut également se demander si l'abrogation, sur le plan légal, de l'effet suspensif des recours contre des décisions portant sur ces mesures permettrait de mieux protéger les créanciers des banques contre des risques accrus, puisque les mesures seraient applicables sans délai, c'est-à-dire y compris pendant une éventuelle procédure de recours. Une comparaison avec le droit des autres juridictions devrait être réalisée à cet effet.

7.2 Gouvernance d'entreprise

Messages-clés

- *Il incombe au conseil d'administration de la banque de nommer la direction et de proposer à l'assemblée générale des personnes candidates pour un mandat au sein de ce conseil. La FINMA est chargée de vérifier la garantie d'une activité irréprochable. La licence bancaire et l'examen subséquent de cette garantie correspondent à ce que l'on appelle une autorisation de police. En d'autres termes, si les conditions d'autorisation sont réunies et s'il n'existe aucune indication contraire, la banque a le droit de se voir accorder une autorisation par la FINMA. Tout manquement dans l'exercice de la fonction d'un membre du conseil d'administration ou de la direction, notamment en relation avec une culture du risque et d'entreprise appropriée, ne peut être constaté qu'après l'entrée en fonction. En dépit des obstacles élevés inhérents à une intervention a posteriori, la FINMA a attiré l'attention du conseil d'administration de CS sur ces manquements, a réclamé des mesures et a ouvert des procédures d'enforcement contre de hauts dirigeants de la banque.*
- *La gouvernance d'entreprise de CS était lacunaire à plusieurs égards: les responsabilités n'étaient pas clairement définies et, souvent, il n'était pas nécessaire de rendre des comptes. La culture de*

conduite déficiente et, depuis des années, l'absence de fermeté dans le message donné par les dirigeants (tone from the top) se sont traduites par une culture du risque erronée, qui présentait également des lacunes en matière de conflits d'intérêts et un manque de transparence vis-à-vis de la FINMA. Au fil des ans, les organes de CS n'ont pas réussi à corriger durablement les irrégularités maintes fois constatées dans l'organisation de la banque.

- *La FINMA a notifié au conseil d'administration de CS l'absence d'une culture du risque et d'entreprise appropriée ainsi que le manque de responsabilité des divisions d'affaires pour leurs actes et a réclamé des mesures pour améliorer la situation.*
- *Malgré ces interventions, il n'a pas été possible d'obtenir l'effet escompté. Un senior managers regime ou un document sur les responsabilités, la compétence de prononcer des amendes et la possibilité de publier régulièrement les procédures d'enforcement seraient autant d'outils renforçant à l'avenir le poids de la surveillance dans la gouvernance d'entreprise.*

Contexte

a) Nombreux changements imprévus au conseil d'administration et à la direction

Le conseil d'administration et la direction de CS ont connu de nombreux changements personnels sur une longue période, mais tout particulièrement depuis 2021 :

Cela concernait également les fonctions de président du conseil d'administration et de CEO, pour lesquelles il y a eu deux changements chacun entre 2020 et 2022. Pendant cette période, les plus hauts dirigeants ne sont restés en poste que brièvement. Les autres membres du conseil d'administration et de la direction ont eux aussi changé à de nombreuses reprises, notamment après l'affaire des filatures et les cas Greensill et Archegos. Cela s'est parfois traduit

par une perte de savoir-faire dans les deux organes et par une surcharge de travail provisoire des comités du conseil d'administration, puisque le président du comité d'audit dirigeait également par intérim le comité des risques.

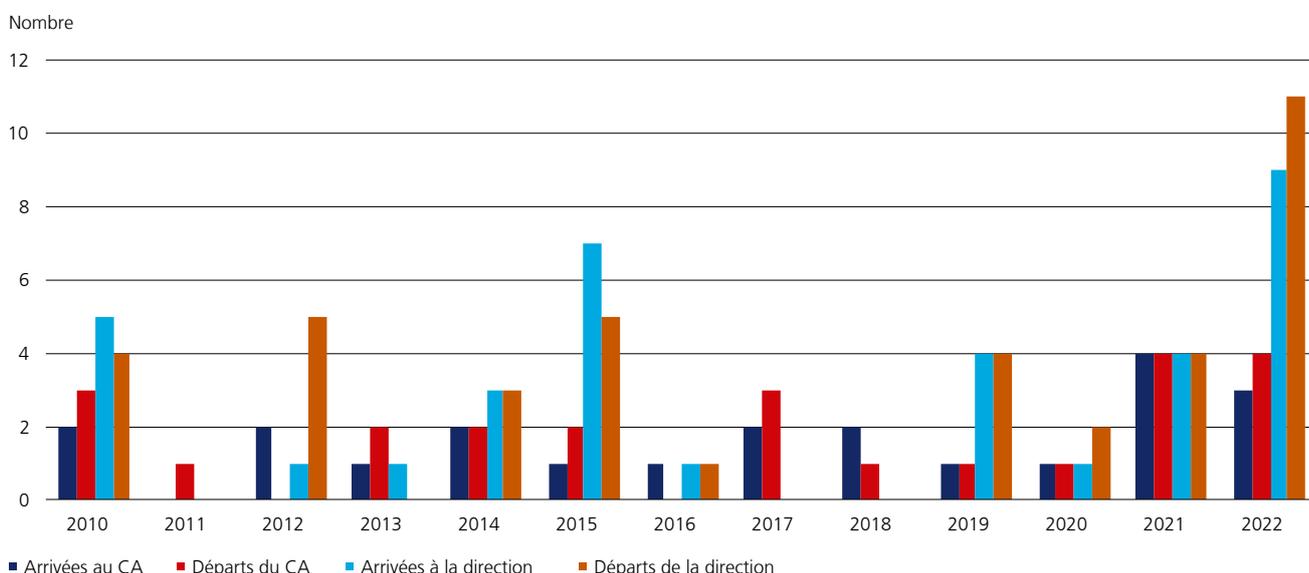
b) Manquements dans la culture de conduite et la culture du risque

Au fil des ans, les organes de CS n'ont pas réussi à remédier durablement aux manquements maintes fois relevés par la FINMA dans l'organisation de la banque. La FINMA a ainsi mené dès 2011 de nombreuses procédures d'*enforcement* contre CS, qui concernaient parfois également des échelons de conduite supérieurs. Elle en a clôturé neuf depuis 2018. Plusieurs d'entre elles portaient sur des cas graves liés à la lutte contre le blanchiment d'argent et aux activités transfrontières aux États-Unis. S'y

ajoutent les procédures médiatisées relatives à l'affaire des filatures, au Mozambique, à Greensill et à Archegos. Un manque de transparence vis-à-vis de l'autorité de surveillance a été identifié et blâmé à maintes reprises.

Les manquements constatés reflétaient notamment une prise de conscience insuffisante des problèmes et des risques, l'absence de fermeté de la part de la direction (*tone from the top*) et une culture d'entreprise inappropriée dans certains secteurs de la banque. Non seulement les limites (appétit pour le risque), mais également les responsabilités pour les risques encourus étaient souvent floues, notamment en ce qui concerne la répartition entre les unités du front et les fonctions de contrôle. Pour ce qui est de la remontée des cas présentant des risques élevés, il existait certes des interfaces dans la conception, mais l'organisation et ses nombreux comités empêchaient

Conseil d'administration (CA) et direction



une attribution claire des responsabilités sur le plan opérationnel et, partant, des décisions cohérentes. Les cas ainsi renvoyés à un échelon supérieur s'enlisaient parfois dans la structure complexe de CS.

Les organes de conduite suprêmes ne sont pas parvenus à renforcer la culture du risque de manière déterminante et durable à l'échelle de la banque. De même, les changements de personnel n'ont pas amélioré durablement la culture d'entreprise et de conduite. Par exemple, le successeur d'Urs Rohner, président du conseil d'administration de longue date, avait formulé des attentes claires sur la culture du risque au sein de la banque, mais les circonstances ayant conduit à une enquête interne, puis à sa démission, ont de nouveau ébranlé la perception de CS dans l'opinion publique.

Action et efficacité de la FINMA

a) Mesures prises par la FINMA en relation avec les organes de conduite suprêmes de la banque

La nomination de la direction et la proposition des personnes à élire par l'assemblée générale pour un mandat au sein du conseil d'administration font partie des tâches intransmissibles de ce dernier⁴⁹. Il n'appartient pas à l'autorité de surveillance de codéfinir activement ce processus de sélection. En ce qui concerne les changements au sein d'organes⁵⁰, le processus d'autorisation ne confère un rôle à la FINMA que dans un deuxième temps, lorsqu'elle vérifie l'adéquation professionnelle (*fitness*) et l'intégrité personnelle (*properness*) des candidatures. Elle mène des investigations autonomes et détaillées sur l'intégrité personnelle, tandis que son évaluation de l'adéquation professionnelle repose sur les processus de sélection et les commentaires correspondants de la banque en question⁵¹. Dans le cadre de la surveillance ordinaire, la FINMA veille au respect des exigences relatives à une gouvernance d'entreprise appropriée et à la garantie d'une activité irréprochable des organes.

La question de l'implication et de la responsabilité des personnes physiques dans les incidents a toujours fait partie du processus de décision de la FINMA. Lors d'une procédure à l'encontre d'une personne physique, il faut prouver dans le cadre de l'imputabilité individuelle que cette personne a, par son comportement, provoqué de manière causale et fautive une violation grave du droit de la surveillance. En cas d'omission éventuelle, il faut en plus indiquer de manière détaillée de quelle disposition prudentielle l'obligation d'agir découle et dans quelle mesure la personne a omis cette action spécifique.

Au total, la FINMA a ouvert huit procédures d'*enforcement* contre des dirigeants de CS. Dans cinq cas, des membres de la direction de la banque étaient concernés. Cinq procédures sont encore en cours. Trois ont pu être clôturées, car les personnes concernées ont quitté leur poste soumis à la garantie d'une activité irréprochable ou se sont retirées à vie de tout poste de conduite dans le marché financier réglementé en signant une déclaration de renonciation⁵². Dans d'autres cas, les dirigeants de CS ont abandonné leur fonction assujettie à cette garantie pendant ou à la suite des activités d'*enforcement* de la FINMA à l'encontre de l'établissement.

Outre les procédures d'*enforcement* contre des dirigeants de CS, la FINMA s'est penchée sur des manquements fondamentaux au sein du *management*. Par exemple, après les affaires Greensill et Archegos, elle a adressé une lettre d'évaluation extraordinaire au président du conseil d'administration de la banque pour lui faire part de ses doutes quant à la capacité du *management*, dans sa composition actuelle, à diriger la banque dans des situations difficiles et à trouver sur le long terme un équilibre approprié entre risques et rendements. Plusieurs changements ont ensuite été opérés au sein de la direction. Jusqu'au dernier trimestre 2022, onze des treize postes de la direction ont été nouvellement pourvus.

⁴⁹ Voir art. 716a al. 1 ch. 4 CO et Cm 13 et 27 de la Circ.-FINMA 2017/1

« Gouvernance d'entreprise – banques ».

⁵⁰ Voir art. 3 al. 2 LB en relation avec l'art. 8a al. 2 OB.

⁵¹ Voir ch. I du guide pratique du 22 septembre 2021 de la FINMA concernant les changements au sein d'organes.

⁵² Si une personne physique ayant déjà quitté un poste de direction renonce de manière crédible, illimitée, inconditionnelle et irrévocable à occuper à l'avenir une position dirigeante ou soumise à la garantie d'une activité irréprochable dans un établissement assujetti à la surveillance, la FINMA peut s'abstenir de mener une procédure d'*enforcement* (tout en prononçant éventuellement une interdiction d'exercer) et interrompre une procédure déjà ouverte en la considérant comme sans objet.

b) Mesures de la FINMA relatives à la prise de conscience des risques déficiente et à la culture de conduite

Le comportement et les valeurs des cadres dirigeants empreignent le *tone from the top*, qui représente un fil rouge à travers toute la hiérarchie de l'entreprise. En tant qu'organe responsable de la haute direction, le conseil d'administration détermine la stratégie commerciale de la banque et édicte les principes directeurs de la culture d'entreprise⁵³. La FINMA a fait remonter l'absence de culture du risque et de culture d'entreprise appropriées, l'appétit excessif pour le risque par rapport à l'environnement de contrôle, les incitations erronées au sein de la banque et la responsabilité déficiente des divisions vis-à-vis du conseil d'administration de CS pour leurs actes, abordant également ces sujets lors des entretiens initiaux avec les nouvelles personnes devant présenter toute garantie d'une activité irréprochable. Elle a réclamé des mesures pour améliorer la situation. En 2021, la FINMA avait fait part de ses craintes concernant le *management* alors en place et la culture du risque prédominante à António Horta-Osório, le nouveau président du conseil d'administration, dans le cadre du processus d'évaluation annuel. Il en avait tenu compte et avait déclaré que les collaborateurs étaient d'abord des gestionnaires de risques, exprimant ainsi des attentes claires. De plus, il avait encouragé des mesures ciblées visant à établir une culture dite de *speaking-up* pour signaler les vulnérabilités et les cas présentant des risques élevés. Ces mesures n'ont cependant pas eu l'effet escompté, car il a démissionné à la suite d'une enquête interne.

Par ailleurs, la FINMA est parfois intervenue au niveau des organes de direction à travers ses décisions d'*enforcement*, par exemple en ordonnant les mesures suivantes: a) délégation durable d'une thématique précise (*compliance* irréprochable, promotion d'une culture de *compliance* adéquate et organisation de la *compliance*) à un comité indépendant du conseil d'administration, b) mise en place d'un *reporting* interne grâce auquel la direction informe le conseil

d'administration ou l'un de ses comités sur des sujets importants concernant la gouvernance, c) prescriptions sur la composition du conseil d'administration d'une société du groupe pour garantir la représentation des personnes ayant l'expérience et les connaissances requises, et d) élaboration d'un document sur les responsabilités qui définit les domaines de responsabilité des (quelque 600) plus hauts dirigeants de la banque. La FINMA veille à la mise en œuvre des mesures qu'elle ordonne, et l'impose également.

En ce qui concerne la gestion des conflits d'intérêts, la FINMA a exigé l'identification, la saisie et l'évaluation systématiques des conflits d'intérêts éventuels, à la suite de quoi CS a mis en place un registre interne correspondant. La banque a également été sommée de vérifier les mandats multiples aux plus hauts échelons du *management*. Elle s'y est conformée et a mis fin à certains doubles mandats.

Mesures de la FINMA relatives au comportement déficient en matière de renseignements

La FINMA est intervenue à plusieurs reprises auprès de CS en raison de sa transparence insuffisante et de son comportement déficient en matière de renseignements⁵⁴, l'intensité des interventions allant croissant. Entre 2014 et 2019, la FINMA avait déjà blâmé CS à plusieurs reprises pour ses renseignements et communications lacunaires. Elle a ensuite également ouvert des procédures d'*enforcement* contre l'établissement en cas de violations de l'obligation prudentielle de renseigner. Pour ce qui est de la fourniture de renseignements, la FINMA a prononcé formellement des blâmes contre certaines personnes, voire a ouvert une procédure d'*enforcement* individuelle. Elle a également déposé plusieurs plaintes pénales pour une violation éventuelle de l'art. 45 LFINMA (fausses informations). Ces plaintes découlaient non seulement de procédures d'*enforcement* en relation avec la fourniture de renseignements, mais également de vérifications des personnes devant présenter toute garantie d'une activité irréprochable.

⁵³ Voir Cm 10 de la Circ.-FINMA 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques ».

⁵⁴ Conformément à l'art. 29 al. 1 et 2 LFINMA, les assujettis doivent fournir à la FINMA les renseignements et les documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches et la renseigner sans délai sur tout fait important susceptible de l'intéresser.

Enseignements tirés et solutions possibles

L'expérience a montré qu'en dépit des nombreuses interventions de la FINMA, les responsabilités au sein de CS étaient définies et délimitées de manière insuffisante. Au début, les mesures ordonnées par la FINMA concernaient les domaines où des erreurs avaient été identifiées. Face à la recrudescence de violations graves du droit de la surveillance, la FINMA a imposé des mesures plus vastes et plus profondes, comme la mise en place d'un document sur les responsabilités à l'échelle de la banque (voir cas Greensill).

Les solutions possibles suivantes nécessitent un examen et éventuellement une adaptation des bases réglementaires actuelles :

- Comme elle l'a déjà annoncé publiquement en avril 2023, la FINMA est favorable à l'introduction d'un *senior managers regime* en Suisse pour renforcer la gouvernance des banques et garantir une répartition claire des responsabilités. Ce faisant, il faut veiller à ce que les divisions qui génèrent des affaires soient aussi responsables des risques encourus, que les risques et les clients les plus importants soient connus au plus haut niveau de la banque et que les membres de la direction des divisions du front assument la responsabilité de l'environnement de contrôle dans leurs domaines. Par ailleurs, la répartition claire des responsabilités doit se refléter dans l'évaluation des performances et la fixation de la rémunération variable. De plus, les infractions éventuelles devraient être imputables aux différentes personnes responsables, leur recensement étant mis à jour si le personnel change plusieurs fois. On obtiendra ainsi un effet préventif et l'autorité de surveillance aura la possibilité d'aborder rapidement et directement les questions liées à la responsabilité individuelle. En outre, la situation de départ devrait être améliorée afin d'identifier et de sanctionner de manière ciblée les comportements fautifs.
- Hormis les interventions aux niveaux organisationnel et opérationnel, la FINMA n'avait pas d'instrument répressif pour sanctionner CS, en cas de faute, en raison de la recrudescence des infractions et envoyer ainsi un signal correspondant à la direction de la banque, aux collaborateurs et aux actionnaires. Dès avril 2023, la FINMA a donc déclaré qu'elle était favorable à la mise en place, par le législateur, d'une compétence de prononcer des amendes et à l'extension de ses pouvoirs d'information envers le public.
- Actuellement, les principales prescriptions relatives à l'adéquation de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et des contrôles internes des banques figurent dans une circulaire de la FINMA. Les dispositions de la LB et de l'OB dans ce domaine reposent fortement sur des principes. Compte tenu de l'importance de ces sujets pour la surveillance, il conviendrait d'examiner si certaines prescriptions devraient être transférées dans la loi ou l'ordonnance ou être précisées pour améliorer leur applicabilité.
- Concernant l'information du public, la FINMA était également soumise à des restrictions légales. La possibilité d'une information plus transparente sur ses procédures d'*enforcement* devrait être étudiée. En s'appuyant sur les réglementations en vigueur dans les pays de l'UE, on pourrait introduire la règle selon laquelle la FINMA informe en principe sur les procédures d'*enforcement* clôturées, et pas uniquement dans des cas exceptionnels. De plus, le législateur pourrait accorder à la FINMA une plus grande liberté d'appréciation quant aux informations publiques sur les investigations et les ouvertures de procédures. Une extension des pouvoirs d'information renforcerait la transparence, la prévisibilité et la visibilité de l'activité de la FINMA, contribuerait à consolider la place financière suisse au niveau tant national qu'international et accentuerait l'effet préventif.

7.3 Système de rémunération

Messages-clés

- L'évolution des rémunérations variables chez CS suivait davantage les évolutions du marché que la marche des affaires de la banque, contrairement à la culture *pay for performance* systématiquement propagée par CS.
- En théorie, le système de rémunération de CS prévoyait certes la prise en compte du comportement face au risque. Dans les faits, la prise de risques élevés et/ou les comportements fautifs (« performance ajustée au risque ») n'avaient qu'une faible incidence sur la rémunération.
- Les rémunérations variables élevées versées les années de pertes, l'influence parfois trop faible des manquements et des comportements face au risque sur la rémunération individuelle ainsi que l'exclusion des événements extraordinaires aux yeux de la banque lors de la détermination de la rémunération variable ont favorisé au cours de la dernière décennie l'émergence d'une culture du risque inappropriée.
- L'influence de la FINMA sur le système de rémunération et le montant de la rémunération variable est limitée en raison de leur base réglementaire. C'est pourquoi la circulaire correspondante de la FINMA prévoit également au principe n° 10 des dérogations aux principes, si elles sont motivées et publiées (*approche comply or explain*). Ces dernières années, l'influence exercée par la FINMA a néanmoins porté ses fruits, puisque le total des rémunérations variables a été réduit. Les contre-mesures restrictives de la part des actionnaires exprimées au travers du vote à l'assemblée générale ou par le comité des rémunérations et le conseil d'administration de la banque n'ont pas été suffisantes pour influencer de manière déterminante la pratique de CS en matière de rémunération.
- Les solutions possibles et les bases réglementaires existantes doivent être réévaluées afin d'assurer un meilleur ancrage légal des exi-

gences à l'égard des systèmes de rémunération et de mettre en place des compétences efficaces pour la FINMA.

Contexte

CS a toujours versé des rémunérations variables très élevées, même durant les années de pertes massives. Au cours des dix derniers exercices, la banque a généré une perte nette de 2,1 milliards de francs, tandis que le total des rémunérations variables tel qu'il ressort des rapports sur les rémunérations se montait à 33 milliards de francs sur la même période. Ainsi, même durant les années de pertes 2015 à 2017, des rémunérations variables supérieures à 3 milliards de francs ont toujours été accordées. Même en 2021, où des pertes considérables ont été enregistrées suite à l'affaire Archegos, la rémunération variable était encore supérieure à 2 milliards de francs⁵⁵. Lors de la fixation des rémunérations variables, CS s'est principalement orienté sur la concurrence. Les actionnaires ont systématiquement approuvé cette démarche lors de l'assemblée générale et ont approuvé aussi bien le rapport sur les rémunérations que les rémunérations individuelles des membres du conseil d'administration et de la direction.

La FINMA a constaté que le conseil d'administration et la direction de CS n'ont guère accordé d'importance à la prise de risques élevés et/ou manquements effectifs. C'est pourquoi un tel comportement n'a eu qu'une faible incidence sur la rémunération, le versement différé du bonus (malus) ou les rémunérations déjà payées (*clawbacks*). Les mesures engagées par CS pour remédier à une culture du risque inappropriée étaient donc insuffisantes.

Action et efficacité de la FINMA

Globalement, l'évolution des rémunérations variables chez CS suivait davantage les évolutions du marché que la marche des affaires de la banque, contrairement à la culture *pay for performance* qu'elle propagait systématiquement. Le fait que CS ait versé des

⁵⁵ En 2021, d'autres instruments de rémunération à hauteur d'environ 0,5 milliard de francs se sont ajoutés à la rémunération variable à proprement parler de 2,0 milliards de francs ; source : Rapport sur les rémunérations de CS, 2021.

rémunérations variables élevées même durant les années où les pertes étaient élevées est en contradiction avec le principe n° 5 de la circulaire de la FINMA sur les systèmes de rémunération. Celle-ci retient que la taille du pool global est fonction du succès économique à long terme et que le pool global doit être réduit de manière décisive, voire supprimé, en cas de mauvaise marche des affaires. Au principe n° 10, la circulaire prévoit cependant qu'une dérogation peut être motivée et publiée (approche *comply or explain*). Dans le secteur bancaire, la Circ.-FINMA 2010/1 « Systèmes de rémunération » s'appuie uniquement sur les dispositions générales de la loi sur les banques concernant une organisation adéquate et la gestion des risques. Dans différents courriers et entretiens, la FINMA a rappelé que la réduction du montant global des rémunérations variables devait être plus importante les mauvaises années. Dans une perspective réglementaire, la FINMA ne dispose cependant pas d'une base légale solide pour permettre d'imposer des mesures drastiques, notamment en cas de dérogations motivées et publiées.

Dans un courrier de février 2017, la FINMA avait déjà insisté auprès du conseil d'administration de CS sur une réduction des rémunérations variables, compte tenu du résultat négatif. Dans son rapport sur les rémunérations, CS a justifié ses décisions en précisant que les coûts de restructurations et les amendes résultant d'incidents anciens ont pesé sur le résultat, que la banque a réalisé d'importants progrès dans l'implémentation de la stratégie et qu'elle a engagé de nombreux nouveaux collaborateurs⁵⁶. Faute de bases légales, la FINMA a dû accepter cette manière d'agir, mais elle a œuvré pour que la rémunération variable n'augmente pas de façon linéaire parallèlement aux résultats les années suivantes, mais soit lissée.

Dès l'exercice 2021, la FINMA a continué à intensifier son influence sur CS concernant la rémunération suite aux affaires Greensill et Archegos et au résultat négatif qui en a résulté (résultat net de -1,7 milliard

de francs). CS a réduit le total des rémunérations variables initialement prévues de 2,5 milliards de francs à 2,0 milliards de francs. La FINMA a en outre enjoint CS de surveiller la réduction des rémunérations variables ainsi que l'application des mécanismes de malus et de *clawback* au niveau du conseil d'administration. Par la suite, CS a introduit le processus *incident and consequences* afin de s'assurer au niveau du conseil d'administration que la responsabilité tant des personnes directement impliquées que des *managers* responsables soit recherchée.

L'exercice 2022 s'est également soldé par des pertes (résultat net de -7,3 milliards de francs). Lorsque ce résultat a commencé à être envisagé au vu des prévisions, la FINMA a engagé le dialogue sur la rémunération variable maximale possible, dès l'été 2022. En raison de l'insistance de la FINMA, CS a réduit les rémunérations variables du montant initialement prévu de 1,75 milliard de francs à 1,0 milliard de francs, ce que la banque considérait comme un montant minimal absolu pour protéger l'activité. À cela s'est ajouté le *strategic delivery program*, qui visait à verser 0,5 milliard de francs au cas où certains objectifs stratégiques auraient été atteints à l'avenir. Le conseil d'administration a par ailleurs estimé que des *retention awards* ciblés à hauteur de 350 millions de francs seraient nécessaires afin de stabiliser la banque. Les rémunérations variables ont pu être réduites par rapport à l'exercice précédent, malgré ces programmes.

Tout au long de ces années, les rémunérations variables élevées versées par CS et qui constituaient pratiquement une composante fixe au fil du temps ont constitué des incitations inopportunes, qui ont favorisé le succès monétaire à court terme au détriment du développement d'une culture du risque saine. La FINMA n'a pu exercer qu'une influence limitée sur le montant des rémunérations variables. Rappelons à cet égard, que les actionnaires de CS ont toujours approuvé les différents rapports sur les

⁵⁶ Gouvernance d'entreprise et rémunérations (credit-suisse.com).

rémunérations lors de l'assemblée générale et n'ont jamais engagé de mesures correctrices⁵⁷.

Dans le cadre des contrôles sur place et en lien avec les affaires Greensill et Archegos, la FINMA a constaté que la prise en compte des infractions aux règles ou des affaires disciplinaires lors de l'évaluation des performances et de la fixation de la rémunération variable du personnel était insuffisante. Outre l'atteinte des objectifs financiers (*contribution*), les supérieurs devaient certes évaluer également l'atteinte d'objectifs non financiers (*behavior*), mais la FINMA a relevé à maintes reprises que les objectifs non financiers étaient clairement sous-pondérés. Un schéma s'est dessiné, où les collaborateurs de haut rang ont notamment profité des rémunérations variables, même lorsqu'ils étaient impliqués dans des procédures disciplinaires ou n'avaient obtenu de façon générale qu'une note moyenne. Fort de ce constat, CS a introduit un processus qui incluait la classification des infractions selon leur degré de gravité et les répercussions obligatoires sur l'évaluation des performances et la rémunération. Ce processus a en outre défini l'ancienneté des collaborateurs concernés comme un facteur aggravant pour l'application du malus.

Dans le cadre des contrôles sur place, la FINMA a régulièrement invité CS à procéder à des adaptations supplémentaires des processus d'évaluation des performances et du système de rémunération. Un processus de surveillance efficace concernant une évaluation appropriée des performances et l'octroi de la rémunération variable faisait défaut à CS. Des contrôles efficaces et un mécanisme solide permettant de justifier et de documenter les bonus élevés étaient notamment nécessaires. CS a amélioré les processus par la suite.

En raison de toutes ces faiblesses et du montant absolu des rémunérations variables disproportionné par rapport au résultat, un système de rémunération

et une culture qui ne sanctionnait pas suffisamment les infractions des collaborateurs ont pu s'établir. Alors que la FINMA a insisté à maintes reprises sur les adaptations nécessaires des processus d'évaluation des performances et du système de rémunération, la mise en œuvre des mesures n'a progressé que lentement en raison du soutien insuffisant de la part de l'organe responsable de la haute direction. La FINMA a intensifié le dialogue et a plusieurs fois soumis la question de la promotion d'un système d'incitation approprié et d'une culture du risque saine au comité des rémunérations du conseil d'administration de CS.

Enseignements tirés et solutions possibles

Les systèmes de rémunération des banques créent de fortes incitations qui ont une influence déterminante sur le comportement face au risque au sein des établissements. Au fil des ans, la FINMA a régulièrement insisté auprès de CS pour que les rémunérations soient en adéquation avec les résultats à long terme. Elle n'a obtenu qu'un succès mitigé et uniquement lorsque la banque a accepté ses interventions. La FINMA a rejeté l'idée d'une intervention plus invasive sur la question des rémunérations au moyen d'une procédure judiciaire. Ceci en raison de bases réglementaires insuffisantes et des faibles chances de succès qui en résultent devant les tribunaux.

Les solutions possibles suivantes nécessitent un examen et éventuellement une adaptation des bases réglementaires actuelles :

- Les exigences à l'égard des systèmes de rémunérations devraient dorénavant être inscrites dans la loi, ce qui serait possible en transposant les principes figurant dans la circulaire applicable. Cependant, il faudrait également des bases dans la loi et dans l'ordonnance sur les banques afin de sensibiliser le personnel aux risques et de permettre à la FINMA d'imposer des mesures concrètes en matière de rémunération aux établissements.

⁵⁷ Le vote consultatif concernant le rapport sur les rémunérations 2022 n'a toutefois débouché que sur une approbation de justesse de 50,6 %.

- Pour qu’une nouvelle compétence de la FINMA soit efficace, elle pourrait être associée à la responsabilité personnelle des collaborateurs, par exemple au moyen d’un document sur l’attribution de responsabilité (voir les solutions possibles au [chapitre 7.2](#)). Cette mesure aurait un effet préventif sur les décisionnaires des établissements assujettis, car la prise de risques inconsidérés ou un comportement inapproprié auraient des conséquences financières directes.

Dans le cadre du rapport relatif à l’art. 52 LB, le Département fédéral des finances (DFF) examine actuellement avec la FINMA la manière dont ces adaptations pourraient être concrétisées précisément et quelles seraient leurs perspectives de succès. Le DFF a prévu une expertise correspondante. La FINMA analysera le résultat et, le cas échéant, adaptera ou complètera ensuite sa position.

7.4 Gestion des risques et environnement de contrôle interne

Messages-clés

- *Les scandales et pertes à répétition ont fortement entaché la réputation de CS et sapé la confiance dans la banque et sa direction.*
- *À plusieurs reprises, la FINMA a imposé à CS des mesures visant à renforcer l’environnement de contrôle et les systèmes d’incitation et a toujours réagi immédiatement en cas de défaillances et d’incidents graves. Elle a ordonné des mesures supplémentaires ciblées et de plus en plus rigoureuses au fil du temps et a utilisé la palette entière des instruments à sa disposition pour exercer une influence (contrôles sur place, assessment letters, clarifications, mesures ad hoc, procédures d’enforcement et restrictions de l’activité). De nouvelles insuffisances concernant des thématiques différentes sont toutefois régulièrement apparues dans d’autres domaines et se sont produites dans différentes régions.*
- *Tout au long de ces années, CS n’a pas réussi à concrétiser à temps, efficacement et durablement*

les mesures exigées par la FINMA pour renforcer le système de contrôle interne et la gestion des risques. La banque a pris de nombreuses mesures pour remédier aux faiblesses, mais celles-ci n’étaient souvent pas assez étendues. Pour garantir une gestion efficace des risques, il est essentiel que la gouvernance fonctionne au sein des établissements et que les responsabilités soient clairement établies mais aussi vécues.

- *Comme les thèmes de la gouvernance d’entreprise, de la gestion des risques et de l’environnement de contrôle interne sont étroitement liés, les solutions possibles décrites au [chapitre 7.2](#) ainsi que la solution relative à l’utilisation plus systématique des suppléments de fonds propres évoquée au [chapitre 7.1](#) sont également pertinentes.*

Contexte

Ces dernières années, CS a été régulièrement impliqué dans des incidents qui ont entraîné des pertes, des amendes et des paiements transactionnels massifs. En tout, la banque a dû s’acquitter d’amendes et de paiements transactionnels à hauteur d’environ 15 milliards de francs depuis 2010. De nombreux audits internes et prudentiels ainsi que des investigations internes ou conduites par la FINMA ont révélé que la faible gouvernance (voir [chapitre 7.2](#)) et les incitations inopportunes dans le système de rémunération ([chapitre 7.3](#)), mais aussi la faiblesse de l’environnement de contrôle et une culture du risque discutables ont contribué à l’implication de CS dans ces incidents et scandales.

Globalement, CS a fait preuve d’un appétit pour le risque excessif. Les prescriptions peu rigoureuses du conseil d’administration et de la direction ont permis aux divisions d’affaires de jouir d’une grande autonomie. Le système de contrôle interne n’était pas encore suffisamment développé et efficace pour être en mesure d’identifier et de gérer correctement les risques inhérents découlant de l’appétit pour le risque. La structure complexe du groupe CS n’a pas

non plus facilité la mise en œuvre systématique des mesures. Elle a entraîné des difficultés concernant la direction efficace et le contrôle des sociétés du groupe et, finalement, aussi concernant la mise en œuvre mondiale de mesures visant à renforcer le système de contrôle interne et la gestion des risques.

CS a toujours formellement adressé les faiblesses du système de contrôle interne, qu'elles aient été identifiées en interne ou suite à des travaux d'audit ou à des investigations, et a lancé des programmes visant à les éliminer. L'accent était mis sur les adaptations spécifiques de la conception des processus et des contrôles. Lors d'interactions ultérieures avec la banque ou d'audits subséquents, il s'est toutefois en partie avéré que les améliorations recherchées étaient inefficaces au plan opérationnel ou que les causes des problèmes n'avaient pas été systématiquement corrigées. CS n'a pas identifié les risques ou faiblesses de l'environnement de contrôle similaires, voire identiques, dans d'autres services, ce qui a eu pour conséquence que les faiblesses n'ont pas été corrigées entièrement. Les adaptations constantes de l'orientation stratégique de base, la pression croissante sur la rentabilité ainsi que les affaires Greensill et Archegos ont en outre empêché la direction de CS de mettre en œuvre efficacement les programmes visant à améliorer l'environnement de contrôle et la gestion des risques.

Action et efficacité de la FINMA

La gestion des risques et l'environnement de contrôle interne de CS ont été régulièrement contrôlés par sa révision interne, la société d'audit prudentiel ainsi que par la FINMA, respectivement évalués dans le cadre de contrôles sur place. Dans de nombreux cas, la FINMA a également eu recours à des chargés d'audit indépendants et compétents pour un audit indépendant et a mené différentes procédures d'*enforcement*. Toutes ces interventions ont révélé dans différents domaines la nécessité d'engager des mesures visant à renforcer le contrôle des risques, la gestion des risques et le système de contrôle interne.

Depuis 2013, la FINMA a réalisé quelque 170 contrôles sur place chez CS. Eu égard à la présence mondiale de la banque, ceux-ci ont souvent été réalisés en étroite collaboration avec des autorités de surveillance étrangères. Les contrôles se focalisaient sur la gestion générale des risques, notamment dans le domaine des règles de conduite (en particulier blanchiment d'argent), des risques de crédit et de marché résultant des activités de la banque d'investissement, des liquidités, des systèmes de rémunération et de la révision interne. Le nombre de contrôles sur place chez CS n'était pas significativement plus élevé que chez UBS, car les mêmes domaines étaient souvent examinés, afin de pouvoir établir des comparaisons. En ce qui concerne la pondération des risques des constatations et recommandations, il est en revanche apparu que les contrôles sur place avec au moins une constatation dont le risque a été jugé « élevé » étaient environ 50 % plus nombreux chez CS.

Chaque année, la société d'audit prudentiel a identifié une centaine de constatations et de recommandations. Dans certains champs d'audit, elle a également formulé des réserves lors de la confirmation du respect des prescriptions légales. La société d'audit prudentiel a, en revanche, toujours confirmé le respect des conditions d'autorisation jusqu'à l'annonce de la fusion par absorption de CS et d'UBS le 19 mars 2023.

Depuis 2015, la FINMA a en outre eu recours à 23 chargés d'audit avec un volume total d'honoraires de 26 millions de francs en guise d'instrument de l'activité de surveillance⁵⁸. Les chargés d'audit ont respectivement été sollicités pour contrôler des faits spécifiques en relation avec le système de contrôle interne et la gestion des risques, ce qui nécessitait des connaissances techniques spécifiques, ou dans des domaines présentant des carences importantes en matière de contrôle, que la société d'audit prudentiel n'avait pas préalablement identifiés. Cela concernait souvent des cas dans lesquels la FINMA avait également engagé des mesures d'*enforcement*.

⁵⁸ Six mandats de chargés d'audit ne sont pas encore achevés à l'heure actuelle.

La FINMA a également agi sur la gestion des risques et l'environnement de contrôle interne de CS avec ces décisions d'*enforcement*. À l'issue de la procédure, elle a ordonné des mesures ciblées, parfois radicales, afin de rétablir l'ordre légal. Compte tenu des faiblesses récurrentes, la FINMA a également engagé des mesures de plus en plus rigoureuses avec le temps. Elle est parfois même intervenue dans l'activité opérationnelle de la banque, en définissant des conditions pour certaines activités (condition temporaire concernant de nouvelles opérations de crédit avec certains États) ou en ordonnant des restrictions temporaires de l'activité (limitation provisoire de l'externalisation de certaines activités). Ainsi, la banque a par exemple été contrainte

- de restreindre son activité (par ex. consigne de cesser l'activité avec des clients fiscalement opaques⁵⁹; limitation provisoire de l'externalisation de certaines activités⁶⁰; interdiction de nouvelles initiatives d'affaires qui accroissent le profil de risque ou la complexité de CS dans la banque d'investissement⁶¹ ou l'*asset management*⁶²; restriction de l'activité concernée concernant les actifs pondérés en fonction du risque et l'exposition à l'endettement jusqu'à ce que les principales faiblesses soient corrigées);
- de réduire les rémunérations variables et les distributions aux actionnaires;
- d'introduire une *single client view* concernant les relations d'affaires et clientèle avec un accès correspondant, afin de disposer d'une logique et d'une vision globales des différents clients, notamment dans le but de surveiller les risques dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent⁶³;
- d'implémenter des mesures organisationnelles afin de tenir compte suffisamment du conflit d'intérêts inhérent entre l'activité opérationnelle et la fonction d'évaluation du risque, de renforcer l'organisation de l'environnement de contrôle et de certaines fonctions de contrôle (par ex. fonction

Compliance) ou de développer des obligations de *reporting* spécifiques⁶⁴;

- d'implémenter une définition suffisamment claire et compréhensible des responsabilités et des compétences (processus) dans les différentes lignes de défense et à l'intérieur des comités⁶⁵;
- de garantir un processus de surveillance indépendant et performant (contrôle, *reporting*, décision/discipline, escalade, documentation) concernant la première ligne de défense⁶⁶;
- de promouvoir une culture du risque et de la *compliance* appropriée, notamment dans le cadre d'un concept de formation⁶⁷;
- de n'engager momentanément de nouvelles opérations de crédit avec des États financièrement faibles ou exposés à la corruption que sous certaines conditions, notamment celle d'informer le public sur le crédit⁶⁸;
- de remonter les opérations de crédit risquées au niveau du groupe et de contrôler régulièrement au niveau de la direction les principales relations clients de la banque au niveau mondial⁶⁹.

Les faits et thématiques relevés dans le cadre des procédures d'*enforcement* étaient très hétérogènes. Ils concernaient différents domaines et divisions de la banque (Investment Bank, Wealth Management, Asset Management, Swiss Bank), différentes thématiques juridiques et différentes régions géographiques (juridictions). Les mesures ordonnées par la FINMA et celles engagées en sus par les responsables de la banque ont certes débouché sur des améliorations de la conception des processus et des contrôles dans les domaines concernés. Les affaires récurrentes et d'autres contrôles dans le cadre de la surveillance ont toutefois révélé que les faiblesses identifiées n'avaient pas été durablement corrigées ou seulement dans une partie du groupe.

Dans ses *assessment letters* annuelles et dans le dialogue prudentiel périodique, la FINMA a également remonté la mise en œuvre insuffisante des mesures

⁵⁹ Affaire liée aux activités transfrontières aux États-Unis, 2012.

⁶⁰ Affaire Greensill, 2022.

⁶¹ Affaire Archegos, 2023.

⁶² Affaire Greensill, 2022.

⁶³ Affaires Petrobras/PDVSA/FIFA, 2018.

⁶⁴ Affaires PDVSA/FIFA/Petrobras, 2018; affaire Mozambique, 2021; affaire des filatures, 2021.

⁶⁵ Affaire DINO, 2018.

⁶⁶ Affaire Archegos.

⁶⁷ Affaire DINO, 2018.

⁶⁸ Affaire DINO, 2018.

⁶⁹ Affaire Mozambique, 2021.

⁷⁰ Affaire Mozambique, 2021; affaire Greensill, 2022.

au *senior management* de la banque et a dénoncé les mauvais résultats récurrents lors de la mise en œuvre des améliorations du contrôle. Elle a notamment exigé de la banque qu'elle introduise des normes globales minimales et qu'elle vérifie lors de l'identification de défaillances du contrôle si celles-ci existent également dans d'autres domaines du groupe. En réaction, CS a renforcé les fonctions de contrôles centrales et pris différentes mesures. En réponse aux pressions de la FINMA, la banque a par exemple introduit une unité centrale aux responsabilités claires au niveau de la direction et un monitoring étroit par le conseil d'administration. Elle avait pour mission de surveiller la mise en œuvre de projets importants visant à améliorer l'environnement de contrôle.

Concernant le très gros appétit pour le risque des divisions, la FINMA a invité le conseil d'administration de CS à procéder à un examen approfondi de l'appétit pour le risque dans le sillage des affaires Greensill et Archegos. Par la suite, le conseil d'administration de CS a immédiatement réduit différentes limites internes et s'est assuré que les opérations risquées ne puissent plus être approuvées qu'à un niveau supérieur au sein du groupe. La révision interne de la banque a par ailleurs été chargée de rechercher spécifiquement les risques qui n'avaient pas été identifiés, surveillés et limités par le système de contrôle interne jusqu'à présent. Certains risques qui étaient certes connus des unités du front, mais qui n'avaient pas été enregistrés par le contrôle des risques ont ainsi été identifiés.

Dans le sillage de ses mesures ad hoc, le conseil d'administration de CS s'est intéressé de près aux risques générés par les principales activités de la banque. Les concentrations des risques dans certains domaines ont notamment été examinées de manière approfondie et limitées, d'autres mesures de risque et limites ont été introduites et l'appétit pour le risque a été restreint dans certains portefeuilles. Les 100 clients

les plus risqués ont par ailleurs été analysés de façon approfondie et il a été mis fin à de nombreuses relations d'affaires, car leurs risques n'étaient plus tolérés.

Enseignements tirés et solutions possibles

La prise de risque est une composante fondamentale de l'activité bancaire. Les risques peuvent également se matérialiser dans les banques disposant d'un environnement de contrôle approprié et d'une gouvernance efficace. Dans le cas de CS, la FINMA a cependant constaté à plusieurs reprises que les risques encourus n'avaient pas été correctement identifiés, contrôlés et limités. Avec l'accumulation des problèmes de CS, la FINMA a durci ses mesures et utilisé tous les moyens à sa disposition pour exercer une influence. Cela n'a cependant pas suffi à empêcher de nouveaux incidents chez CS. Il ne suffit pas d'améliorer les processus et les contrôles pour assurer une gestion des risques appropriée. Il est essentiel que la gouvernance fonctionne au sein des établissements et que les responsabilités soient clairement établies mais aussi vécues. Un système de contrôle ne peut pas fonctionner efficacement en l'absence de ces conditions de base. C'est pourquoi les solutions possibles citées aux chapitres 7.1 et 7.2 – notamment a) les mesures d'amélioration de l'imputabilité de la responsabilité personnelle dans le sens du *senior managers and certification regime* britannique (par ex. « document sur l'attribution de responsabilité »), b) la compétence de prononcer des amendes et c) une communication offensive sur les procédures d'*enforcement* ainsi que d) l'utilisation plus systématique des suppléments de fonds propres – sont également essentielles pour assurer une gestion des risques efficace.

7.5 Capital

Messages-cés

– La capitalisation au niveau du groupe CS (consolidé) répondait aux exigences réglementaires avec plus de 14% de CET1 fin 2022. Les exigences

réglementaires en matière de fonds propres du pilier 1 ont été respectées par toutes les entités juridiques. Depuis 2011, CS a toutefois dû lever plus de 20 milliards de francs de fonds propres supplémentaires sur le marché dans le cadre de pas moins de six levées de capitaux, afin de couvrir ses pertes et de financer les coûts résultant des adaptations de la stratégie. La confiance dans la prospérité de la banque en a souffert.

- Credit Suisse SA (au niveau de l'établissement individuel et de la maison mère) a affiché des indicateurs de fonds propres inférieurs à ceux du groupe consolidé.
- Avec l'entrée en vigueur de la réglementation too big to fail (TBTF), le législateur avait prévu, dans certaines conditions, que les exigences à l'égard de la maison mère soient moins strictes que celles imposées au groupe. La FINMA était tenue d'accorder des assouplissements à cette entité juridique. La FINMA s'est engagée pour la suppression de ce régime. CS a dû publier chaque trimestre les effets du régime introduit en lieu et place consistant à appliquer à des fins prudentielles une évaluation globale pour les participations (filtre réglementaire). Ces effets étaient donc connus des investisseurs.
- Durant la crise, les dispositions relatives à la présentation des comptes ainsi que la réglementation des fonds propres ont eu un effet procyclique, puisque les pertes et les réductions d'activité ont entamé les valeurs de participation et la dotation en capital. La maison mère devait en outre renforcer le capital chaque année en raison du régime phase-in pour la pondération des risques des participations et dépendait du rapatriement de capital et des dividendes des filiales. Les options stratégiques de CS dans le cadre de la restructuration ont donc été encore plus restreintes de ce fait.
- La FINMA a formulé des exigences de fonds propres supplémentaires vis-à-vis de CS. Elle entend utiliser cette possibilité de manière encore

plus systématique à l'avenir. Il faudrait par ailleurs vérifier si les bases réglementaires, notamment au niveau de l'ordonnance, devraient être adaptées pour une mise en œuvre en Suisse ou si une révision de la pratique en matière de surveillance définie dans la Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » serait suffisante. (Voir à ce sujet les explications détaillées au [chapitre 7.1](#)).

Contexte

Situation de Credit Suisse Group SA en matière de capital

Fin 2022, CS affichait des ratios de fonds propres de 14,1 % pour le ratio de fonds propres CET1, de 19,9 % pour le ratio de fonds propres *going concern* et de 7,7 % pour le ratio d'endettement *going concern*. La banque satisfaisait ainsi clairement aux exigences réglementaires consolidées applicables en matière de dotation en capital de qualité CET1. Les ratios de fonds propres n'ont pas connu de dégradation significative entre début 2023 et la mi-mars 2023. Les pertes cumulées ont été compensées par la baisse des volumes d'affaires et la diminution du capital nécessaire qui en résulte.

Les ratios de fonds propres de CS ont fait l'objet de discussions intenses et permanentes dans le cadre de la surveillance. Les résultats volatils du groupe faisaient face à des rémunérations variables relativement élevées, tandis que les distributions aux actionnaires ont été fortement réduites dès 2020. Durant de nombreuses années, les fonds propres n'ont donc pas été renforcés grâce à l'accumulation de bénéfices. En cas d'événements particuliers, par exemple d'amendes élevées, de pertes extraordinaires ou à des fins de restructuration, les fonds propres ont souvent dû être renforcés par des transactions de capitaux sur le marché. Depuis 2011, CS a ainsi procédé à pas moins de six levées de capitaux par le biais des fonds propres ou d'emprunts à conversion obligatoire sur le marché (2011, 2013, 2015, 2017, 2021,

2022). La banque a ainsi levé plus de 20 milliards de francs de fonds propres supplémentaires. Tant les transactions de capitaux que les paiements de dividendes ont été approuvés par les actionnaires de CS. Les rapports sur les rémunérations ainsi que les indemnités proposées ont été approuvés.

Dès 2021, les fonds propres de CS se sont érodés à cause des pertes permanentes. Jusqu'au troisième trimestre 2022, le ratio de fonds propres CET1 a baissé jusqu'à atteindre sa valeur la plus basse de 12,6 %. Ainsi, la banque n'a certes pas enfreint les exigences réglementaires, mais elle n'a plus respecté l'objectif de capital annoncé aux investisseurs fin juillet 2022, selon lequel le ratio de fonds propres CET1 serait compris entre 13 % et 14 % au cours de l'année. La restructuration de la banque annoncée en octobre 2022 prévoyait plusieurs trimestres de pertes qui ne devaient être amortis qu'au moyen d'une augmentation du capital à hauteur de 4,0 milliards de francs réalisée au quatrième trimestre 2022, à l'instar des années précédentes.

Les exigences et les ratios de fonds propres effectifs sont présentés ci-après selon l'approche *look through* (c.-à-d. selon une application intégrale des dispositions de Bâle III)⁷⁰. Sur la base des résultats de l'analyse du potentiel de pertes, la FINMA a formulé des attentes plus élevées concernant le ratio *tier 1* en 2020 et 2021 (voir chapitre 7.1). Alors que le ratio CET1 a toujours été respecté, CSG était en deçà de la valeur cible de 20 % pour le ratio *tier 1* en 2022. Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA a exigé un plan pour atteindre l'objectif de capital.

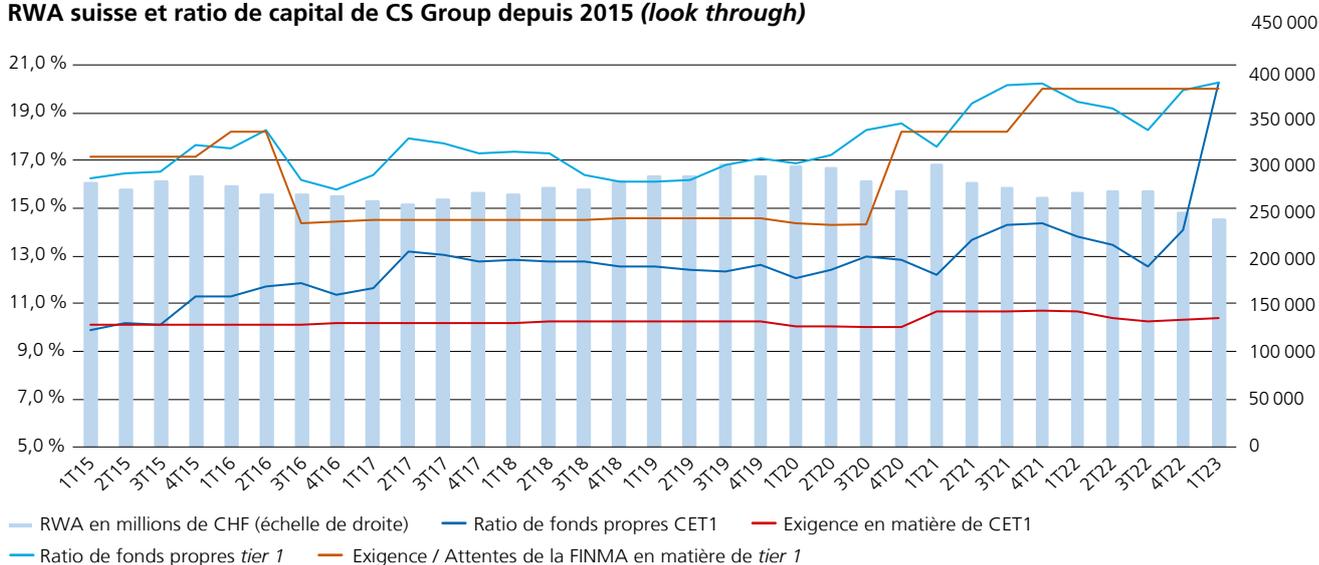
Allocation de capital interne au groupe / maison mère

L'allocation du capital du groupe a revêtu une importance particulière en raison des différentes particularités des filiales de CS.

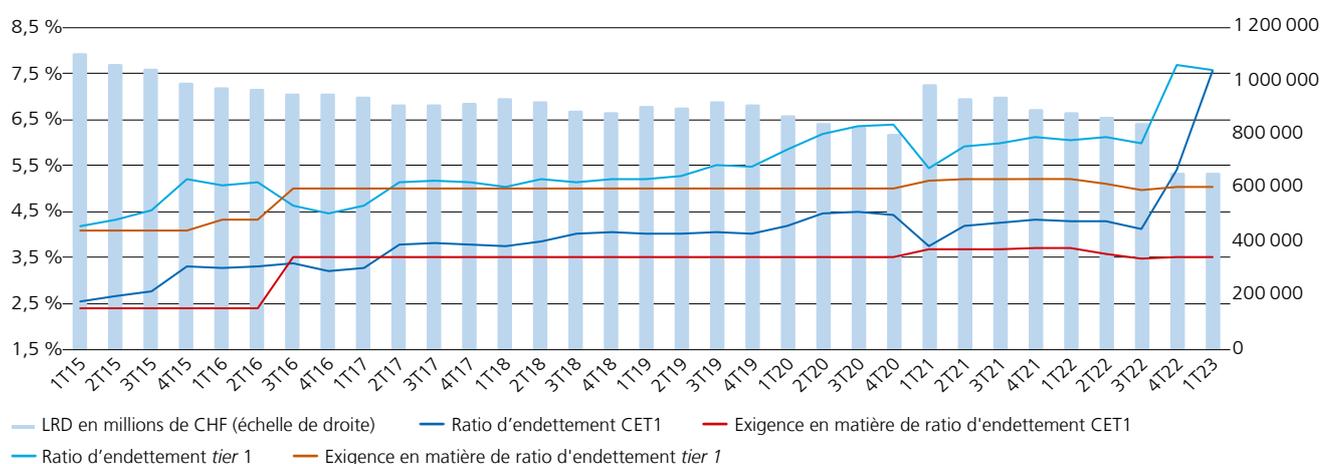
Des activités essentielles du groupe ont été rattachées à des filiales de Credit Suisse SA aux États-Unis et au Royaume-Uni. Cela concerne notamment l'activité de banque d'investissement. Le rapatriement

⁷⁰ L'exigence réglementaire minimale de *tier 1* concernant le ratio de fonds propres pour des actifs pondérés en fonction des risques (RWA) au niveau du groupe a été réduite isolément en 2016 dans le cadre de l'application suisse des exigences concernant les fonds destinés à absorber les pertes (c.-à-d. l'introduction d'exigences *gone concern* séparées).

RWA suisse et ratio de capital de CS Group depuis 2015 (*look through*)



Exposition à l'endettement suisse et ratio de capital de CS Group depuis 2015 (look through)



des bénéficiaires et du capital excédentaire de ces filiales s'est avéré difficile en raison des exigences réglementaires croissantes à l'étranger. Ainsi, les bénéfices générés et comptabilisés dans le groupe n'ont pas pu être transférés en temps utile et sans autres formalités à Credit Suisse SA.

L'évaluation des filiales, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, dans le bilan de la maison mère Credit Suisse SA se basait sur la valeur la plus basse entre la valeur de marché et la valeur d'acquisition (principe de la valeur la plus basse) selon les dispositions relatives à la présentation des comptes. Les valeurs d'acquisition des unités américaines et britanniques étaient nettement supérieures à leur valeur de marché, ne serait-ce qu'en raison des coûts d'acquisition très élevés et des taux de change élevés à la date de l'acquisition (par ex. l'acquisition de la banque d'investissement américaine Donaldson Lufkin & Jenrette en 2000). Les évolutions des perspectives de rendement, telles que celles découlant d'une adaptation des activités commerciales ou de restructurations, ont eu une forte incidence sur les valeurs de marché et par consé-

quent – en cas de correction de valeur – directement sur les fonds propres de la maison mère. Il s'est avéré dans le cadre de la restructuration en 2022 que les divisions à céder seraient loin de rapporter les recettes attendues selon le modèle de la valeur de marché. Les options stratégiques de la banque ont été, de ce fait, encore plus limitées. Dans l'ensemble, les dispositions relatives à la présentation des comptes mais aussi la réglementation des fonds propres de la maison mère ont eu un effet procyclique. Les pertes opérationnelles et les conséquences de la restructuration imminente dans les différentes entités juridiques ont très fortement réduit la valeur des participations ainsi que la dotation en capital. Les options stratégiques ont ainsi été restreintes juste au moment où la banque entendait procéder à d'importants ajustements. Durant les années où la marche des affaires était satisfaisante, elle a omis de retenir davantage de capitaux afin de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour des options stratégiques.

Dès la mise en œuvre des premières prescriptions TBTF en 2013, la FINMA a dû accorder aux deux

grandes banques des assouplissements réglementaires concernant les participations, dans le cadre des prescriptions en matière de fonds propres pour la maison mère⁷¹. Le législateur a tenu compte, dans l'introduction de la réglementation, des spécificités de la structure juridique et de l'importance des affaires étrangères des grandes banques (voir encadré relatif à l'art. 125 OFR). Ainsi, elles ont pu continuer à refinancer une partie des fonds propres des filiales avec des fonds de tiers. Dans les situations où le besoin d'amortissement sur les participations était élevé en raison des restructurations, cet effet de levier a engendré une pression supplémentaire sur les ratios de fonds propres de la maison mère Credit Suisse SA.

Les assouplissements consentis aux maisons mères n'ont rien d'exceptionnel en comparaison internationale et la pratique en vigueur au plan international en 2013 a été poursuivie. Dans le cadre de sa participation à la réglementation TBTF et de l'audition y relative, la FINMA s'est constamment montrée critique envers ces assouplissements dans l'ordonnance sur les fonds propres. Elle a durci les exigences suite aux mises à jour des décisions TBTF en 2017. Les pondérations des risques applicables pour les participations ont été sensiblement relevées. Cela a impliqué le renforcement substantiel et continu des fonds propres au sein de la maison mère durant la phase d'introduction de dix ans. Cette longue phase d'introduction (*phase-in*) était nécessaire pour éviter les effets uniques d'envergure dans les ratios de fonds propres lors de la première mise en œuvre et pour laisser le temps à la banque de renforcer ses fonds propres par ses propres moyens. Dès 2021, la maison mère Credit Suisse SA n'a plus été en mesure de générer les revenus nécessaires au renforcement des fonds propres décidé par la FINMA. Les risques inhérents au financement des filiales par des fonds tiers ont certes été réduits, mais ils ont été conservés même dans le cadre du nouveau régime. Pendant des années, Credit Suisse SA a ainsi été l'entité juridique la moins bien capitalisée en termes de fonds propres au sein du groupe. Son ratio de fonds

propres a toujours été inférieur à celui du groupe sur une base consolidée. Les prescriptions de l'ordonnance sur les fonds propres ont cependant toujours été respectées en raison des assouplissements et du régime transitoire. Fin 2022 (après l'augmentation de capital), le ratio de fonds propres CET1 de Credit Suisse SA s'établissait à 12,7 %, après avoir chuté temporairement à 9,7 % au troisième trimestre 2022 et avoir de nouveau franchi le seuil de 10 % après l'augmentation de capital en novembre 2022. L'exigence réglementaire concernant le pilier 1 était de 9,4 % à fin 2022.

Instruments AT1

Les instruments AT1 pouvant être pris en compte en tant que fonds propres de base supplémentaires constituaient une composante importante des fonds propres pour CS. Les différents instruments représentaient un volume relativement élevé. Les premières années, l'émission a notamment été réalisée au travers de placements privés auprès d'investisseurs-clés. Le placement d'émissions de substitution pour des instruments résiliés sur le marché était parfois difficile, notamment à partir du moment où le sentiment du marché à l'égard de la banque s'est assombri.

À l'instar des actions, les instruments AT1 n'ont pas d'échéance. Mais la banque peut les dénoncer et les rembourser au plus tôt après cinq ans (tout comme les actions peuvent être rachetées et détruites dans le cadre de programmes de rachat). De plus, le paiement des intérêts sur les instruments AT1 est optionnel et se fait à la discrétion de la banque ; les créanciers ne peuvent faire valoir aucun droit en la matière. Pour l'essentiel, ces caractéristiques des instruments AT1 ont été harmonisées au plan international.

Bien que l'OFR interdise aux banques de susciter un quelconque espoir de remboursement lors de l'émission, le marché s'attend à ce que les instruments AT1 soient toujours remboursés à la première

⁷¹ Voir les explications relatives à l'art. 125 OFR dans l'annexe.

date de résiliation contractuelle possible (c.-à-d. souvent après une durée de cinq ans) et remplacés par l'émission d'un nouvel instrument AT1. Il n'y a eu jusqu'à présent qu'un très petit nombre de cas en Europe, où les instruments AT1 n'ont pas été remboursés à la première date de résiliation possible. Par ailleurs, le marché s'attend clairement au paiement (facultatif) d'intérêts. Il n'y a eu qu'un seul cas parmi les banques européennes, où aucun intérêt n'a été versé. Par peur d'un signal négatif envoyé au marché et de ses conséquences sur la capacité de la banque à accéder au marché des capitaux et sur la confiance de la clientèle, CS a toujours résilié ses instruments AT1 à la première date possible et les a remplacés par de nouvelles émissions. En juin 2022, une nouvelle émission a même été réalisée à des taux d'intérêt nettement plus élevés que ceux qui auraient été prévus en cas de maintien de l'instrument précédent. Les intérêts sur les instruments AT1 ont par ailleurs toujours été versés, même durant les années de pertes. Parallèlement, CSG a progressivement réduit les dividendes versés à ses actionnaires à quasiment zéro.

Action et efficacité de la FINMA

CS Group

Bien que la situation de CS en matière de capital était conforme aux exigences réglementaires (à une échelle consolidée), la FINMA a pris à plusieurs reprises des mesures prévisionnelles proactives dans le cadre de son activité de surveillance, afin de prévenir à temps toute évolution négative.

Les tests de résistance de la FINMA ont révélé la vulnérabilité de la banque dans des conditions de marché négatives. Au vu des résultats du test de résistance réalisé en 2020, la FINMA a encouragé la banque à viser un ratio de fonds propres *going concern* de 18,2 % dans sa planification des fonds propres. Cet objectif de capital a été contrôlé tous les six mois sur la base des résultats du test de résistance et a ultérieurement été relevé à 20 %.

Durant la pandémie de COVID-19, la FINMA a interrompu les rachats d'actions de CS, en raison des grandes incertitudes concernant l'évolution de l'économie. Dans le cadre des affaires Greensill et Archegos, elle a en outre imposé la réduction du dividende et la levée de nouveaux capitaux et a relevé les exigences par le biais de fonds propres supplémentaires individuels. Les rémunérations variables de la banque ont en outre été réduites.

Maison mère

Le législateur a contraint la FINMA à accorder des assouplissements concernant les fonds propres à la maison mère opérationnelle au sein d'un groupe financier d'importance systémique qui, outre la fonction centrale de trésorerie du groupe, détient aussi les participations dans les filiales. Ceci en raison de la crainte attisée par les grandes banques dans le cadre de la discussion parlementaire que l'accomplissement consolidé à la tête du groupe sans assouplissements « irait au-delà de l'objectif TBTF fixé » (encadré relatif à l'art. 125 OFR). Ainsi, la FINMA a dû consentir des assouplissements dans le régime de la maison mère, en raison des exigences locales en matière de fonds propres en vigueur au niveau des filiales.

Art. 125 de l'ordonnance sur les fonds propres

L'ordonnance sur les fonds propres (OFR) a été entièrement remaniée dans le sillage de la réglementation TBTF. Outre la révision des exigences générales de fonds propres en référence aux prescriptions révisées de l'Accord de Bâle, la partie séparée « Titre 5: Dispositions applicables aux banques d'importance systémique » a été introduite dans l'OFR. Elle concrétise les prescriptions TBTF de la loi sur les banques dans le domaine des fonds propres et de la répartition des risques et se base principalement sur le texte de loi, mais aussi sur le message et le rapport final du groupe d'experts TBTF. Une réserve concernant l'approbation par le Parlement s'appliquait pour la mise en œuvre initiale de ces modifications de l'OFR.

L'art. 125 a été introduit dans le cadre de cette révision de l'OFR :

Art. 125 Assouplissements pour les groupes financiers et les établissements individuels

1 La FINMA accorde des assouplissements à l'échelon de l'établissement individuel lorsque :

- a. les exigences à l'échelon de l'établissement individuel conduisent à élever le niveau d'exigences à l'échelon du groupe financier; et que
- b. à l'échelon du groupe financier, la banque a pris les mesures qui peuvent raisonnablement être attendues d'elle pour éviter l'élévation du niveau des exigences.

2 Ne sont pas considérées comme raisonnablement exigibles les mesures qui imposent l'adoption d'une structure de groupe ou d'une organisation précises.

3 En cas de changements dans la structure de son groupe ou dans son organisation, la banque n'a droit à des assouplissements que si les conditions citées à l'al. 1 sont remplies.

4 Peuvent notamment être accordés séparément ou conjointement les assouplissements suivants au sens de l'al. 1 :

- a. les exigences de fonds propres pour les établissements individuels peuvent être fixées au-dessous des exigences pour le groupe financier; les fonds propres des établissements d'importance systémique doivent, dans tous les cas, se monter à 14% au moins des positions pondérées en fonction des risques;
- b. les déductions des participations peuvent être réduites;
- c. les exigences internes de couverture par des fonds propres peuvent être réduites au sein du groupe;
- d. le financement du groupe peut être facilité.

5 Les exigences particulières à l'échelon du groupe financier et de l'établissement individuel d'importance systémique, ainsi que les assouplissements accordés sont publiés par :

- a. la FINMA, pour ce qui est des grandes lignes; et
- b. la banque concernée ou le groupe financier, dans le cadre du compte-rendu ordinaire de ses activités, en indiquant le ratio de fonds propres.

Des explications détaillées concernant l'article de l'ordonnance figurent dans le chapitre 7.1.2 du [commentaire du DFF concernant la révision totale de l'OFR du 20 juin 2012](#). Les bases de cet article ont notamment été jetées dans les discussions des commissions de l'économie du Conseil national et du Conseil des États (voir à ce sujet les articles de la NZZ du [12.5.2011](#) et du [6.7.2011](#)).

À l'occasion de la révision des exigences particulières TBTF et dans le cadre de ses compétences prudentielles et de ce qui était financièrement supportable pour CS, la FINMA a introduit en 2017 un nouveau régime visant à renforcer progressivement la situation de la maison mère en matière de capital, tout en améliorant la transparence des exigences en vigueur pour les analystes et les investisseurs. Les dispositions définies en 2013 pour accorder des assouplissements au cas où les exigences au niveau de l'établissement individuel renforceraient les exigences au niveau du groupe financier ont ainsi été remplacées. En plus de l'augmentation progressive de la pondération des risques pour les participations, la FINMA espérait que la transparence accrue concernant les exigences actuelles et futures en matière de fonds propres à l'égard de la maison mère exposerait celle-ci à une pression du marché. Pour les analystes, il était perceptible que la capacité de distribution de dividendes de CS était restreinte en raison de la situation de capital de la maison mère⁷².

Avant cette abrogation de l'art. 125 OFR formalisée en 2019, la FINMA a également dû accorder à CS un

traitement réglementaire spécial en relation avec une modification des prescriptions comptables selon le Code des obligations (CO) : suite à l'adaptation du CO, l'ordonnance sur les banques prévoyait, à des fins de présentation des comptes dès janvier 2020, un passage à l'évaluation individuelle des participations. Cela ne s'appliquait pas à CS qui a pu conserver l'évaluation globale autorisée jusqu'alors pour le calcul des fonds propres (filtre réglementaire). Au final, la maison mère a ainsi été en mesure de différer les amortissements sur les participations, pour autant que la valeur de marché des autres participations était supérieure à leurs valeurs comptables. Avec cette réglementation spéciale, la FINMA a non seulement tenu compte de la structure juridique spéciale de CS, mais a aussi soutenu la restructuration de la banque d'investissement qui était en cours à l'époque.

Dans le cadre des échanges périodiques sur la planification des fonds propres, la FINMA a exigé à plusieurs reprises et de manière continue le renforcement nécessaire des fonds propres de la maison mère, et donc indirectement aussi au niveau consolidé, ainsi que la réduction des distributions. Dès 2020, lorsque l'évaluation globale des participations s'est écartée du principe de l'évaluation individuelle dans le cadre des dispositions relatives à la présentation des comptes, les évaluations des principales participations ont en outre fait l'objet d'un examen critique. À cet effet, la FINMA a mandaté des tiers afin de vérifier la plausibilité des évaluations de la banque. Au vu des résultats de cet examen, la FINMA a réduit à plusieurs reprises la prise en compte des participations dans les fonds propres de base réglementaires. Elle s'est ainsi assurée que l'assouplissement consenti au travers du filtre réglementaire reposait sur des évaluations moins optimistes et préservait la stabilité de la valeur.

En raison de la situation de pertes, CS SA n'a plus été en mesure de générer les revenus nécessaires au renforcement des fonds propres. Les pertes et les adap-

tations de la stratégie vers la fin 2021 ont en outre entraîné une réduction de l'évaluation des participations et la situation de CS SA en matière de capital s'est dégradée. En avril 2022, la FINMA a attiré l'attention sur cette situation et a invité les responsables de la banque à prendre des mesures. La pénurie de capital de la maison mère s'est fortement matérialisée dans le cadre de la restructuration et de la discussion autour de la stratégie à l'automne 2022. Faute de revenus de la banque d'investissement et suite à des évolutions défavorables des taux de change, les valeurs comptables des filiales ont baissé. La marge de manœuvre financière de la maison mère s'en est trouvée fortement restreinte. Le conseil d'administration de CS souhaitait réduire la volatilité élevée des résultats grâce à une réduction plus conséquente de la banque d'investissement. Compte tenu de sa faible valorisation, la banque a estimé qu'une augmentation plus significative du capital n'était pas réalisable et a adressé de nombreuses demandes d'assouplissements réglementaires à la FINMA. Celles-ci devaient assurer la viabilité de la restructuration. De son côté, la FINMA a plusieurs fois rappelé la nécessité d'une dotation en capital suffisante du groupe et les coûts de transformation élevés et a invité la banque à prendre ses propres mesures pour financer la transformation. Elle a exclu tout assouplissement supplémentaire significatif pour CS. CS a finalement prévu une augmentation de capital à hauteur de 4 milliards de francs et envisagé un programme d'économies de coûts et une nette réduction du pool de bonus. La FINMA a accordé à CS quelques assouplissements temporaires lors du traitement des participations au niveau de la maison mère. Du fait de la restructuration, la FINMA a en outre autorisé CS à enfreindre temporairement les prescriptions en matière de fonds propres. CS n'a toutefois pas voulu faire usage de cette possibilité.

Enseignements tirés et solutions possibles

Sur la base de l'art. 125 OFR, la capitalisation de la maison mère constituait le point faible du groupe CS. En outre, l'évaluation des participations au moyen

⁷² Publication de CS
(credit-suisse.com).

des modèles de valeur de marché a déployé un effet procyclique lors des restructurations et des réductions d'activité. Cela a globalement restreint la marge de manœuvre de CS, même si cela n'a pas été à l'origine de la crise de confiance.

Conformément aux explications au [chapitre 7.1](#), la FINMA a fait usage de la possibilité d'imposer à CS des suppléments de fonds propres et elle entend utiliser cet instrument de façon plus systématique à l'avenir. Il faudrait vérifier si les bases réglementaires, notamment au niveau de l'ordonnance, devraient être adaptées pour une mise en œuvre en Suisse ou si une révision de la pratique en matière de surveillance définie dans la Circ.-FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » suffirait.

Les solutions possibles suivantes nécessitent un examen et éventuellement une adaptation des bases réglementaires actuelles :

- Une capitalisation plus importante de la maison mère accroît la capacité de résistance de l'ensemble du groupe et offre une meilleure protection du capital en cas d'incidents dans les filiales. Toutefois, elle accroît en même temps indirectement les exigences en matière de fonds propres au niveau consolidé. Une analyse approfondie est requise afin de déterminer quelles mesures permettent d'adapter de manière ciblée et proportionnée l'évaluation, la pondération des risques et/ou le traitement des fonds propres des participations ainsi que d'autres positions intragroupes dans la maison mère. Il s'agit également d'établir une comparaison avec d'autres juridictions internationales qui abritent des banques d'importance systémique actives au niveau international.
- Dans le cadre du suivi des turbulences bancaires du printemps 2023, le mode de fonctionnement des instruments AT1 est également examiné par des instances internationales. Dans le cadre de ces travaux, la FINMA s'engage clairement en fa-

veur d'un renforcement de la capacité d'absorption des pertes dans le *going concern*. Il s'agissait notamment de durcir les critères de résiliation de l'instrument et de simplifier les possibilités de suspension des versements d'intérêts. Il est toutefois très important que les instruments AT1 des banques suisses restent compatibles aux normes internationales.

7.6 Liquidité

Messages-clés

- *Suite aux turbulences provoquées sur le marché par la pandémie de COVID-19, la FINMA avait imposé à CS des exigences accrues concernant la détention de liquidités. Grâce aux mesures correspondantes de gestion des risques de liquidité, CS avait constitué un coussin de liquidités confortable à l'été 2022, qui a permis d'amortir la première grande vague de sorties de dépôts de la clientèle à partir d'octobre 2022.*
- *Les nouvelles exigences en matière de liquidités pour les banques d'importance systémique régleront à partir de janvier 2024 les suppléments en matière de liquidités pour les banques d'importance systémique dans l'ordonnance sur les liquidités. Cela permet de remédier à certaines faiblesses du liquidity coverage ratio (LCR) et de réglementer ces dispositions pour les banques d'importance systémique. Elles couvrent notamment les retraits de dépôts importants ou de longue durée ainsi que les risques non couverts dans le LCR, tels que le besoin de trésorerie opérationnel pour la liquidité intrajournalière ou la réalisation d'une liquidation / d'un assainissement.*
- *Un accès aux facilités des banques centrales plus aisé et suffisamment préparé par la banque peut permettre un soulagement rapide en cas de crise. Le recours aux facilités des banques centrales peut cependant envoyer un signal négatif aux investisseurs et à la clientèle concernant l'état de la banque, si le recours à ces facilités est porté à la connaissance du public. La FINMA salue*

les propositions correspondantes dans le cadre du rapport du groupe d'experts « Stabilité des banques ».

- Dans la perspective d'une meilleure anticipation des effets d'un stress de marché ou d'un stress idiosyncratique, les banques doivent garantir les conditions préalables techniques au niveau des systèmes et des processus afin d'être en mesure d'élaborer à brève échéance des prévisions aussi pertinentes et précises que possible concernant la situation des liquidités, y compris la gestion de trésorerie. La FINMA accordera encore plus d'importance à cet aspect à l'avenir.
- Dans le cadre de son activité de surveillance des banques, la FINMA se concentrera encore plus sur les analyses de scénarios et les risques de concentration ainsi que sur la faisabilité à brève échéance des mesures prévues par les banques pour générer ou économiser des liquidités.
- La réglementation internationale (Bâle III) ainsi que la réglementation relative aux liquidités en Suisse devraient être examinées dans la perspec-

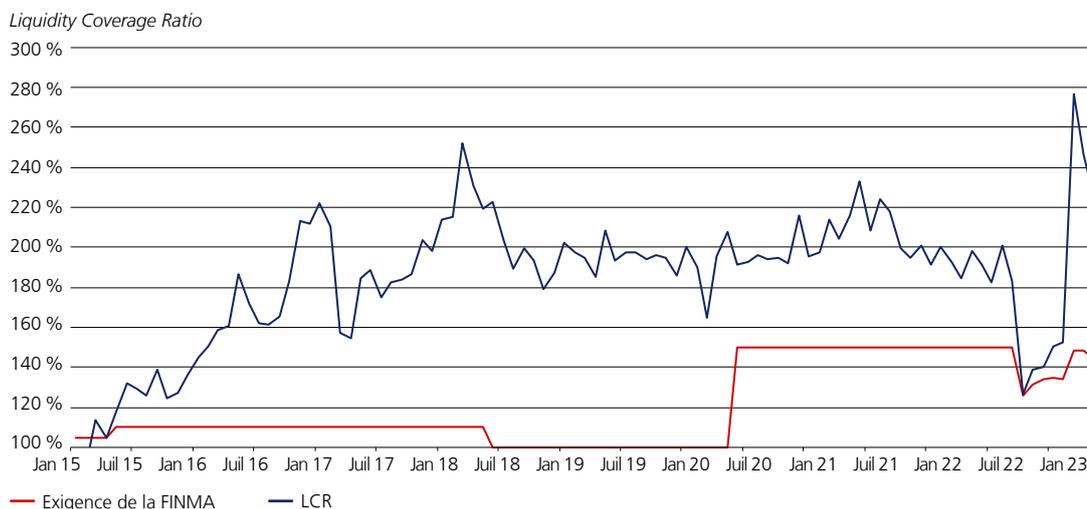
tive des aspects identifiés du digital bank run et des taux de sortie correspondants dans le LCR. Ainsi les taux de sortie des dépôts importants étaient nettement supérieurs chez CS que ce qui était prévu dans le LCR.

Contexte

CS est assujéti à l'ordonnance sur les liquidités des banques et doit respecter les exigences minimales réglementaires, notamment le ratio de liquidités à court terme (LCR). Celui-ci impose que les sorties nettes de trésorerie (modélisées) soient couvertes par suffisamment d'actifs liquides de haute qualité (HQLA) dans un scénario de crise reposant sur des hypothèses de sortie et d'entrée de trésorerie à 30 jours.

Au 31 décembre 2021, CS affichait un total du bilan de 755,8 milliards de francs et des HQLA à hauteur de 227 milliards de francs et publiait un LCR de 203 %⁷³. La banque respectait ainsi les exigences de surveillance d'un LCR de 150 %, que la FINMA avait

LCR CS Group et exigence de la FINMA



imposé à CS en relation avec des problèmes de liquidités pendant les turbulences du marché au début de la pandémie de COVID-19. En octobre 2022, la FINMA a consenti à tolérer le non-respect par CS des exigences en vigueur, car la banque était sous pression concernant sa situation en matière de liquidités. Concrètement, elle a accepté au niveau de CS (consolidé) le montant réglementaire de 100 % complété d'un volant absolu de liquidités de 25 milliards de francs. Les exigences de surveillance de la FINMA ont été respectées⁷⁴.

Au cours de l'année 2022, plusieurs dégradations de CS par les agences de notation ont entraîné une augmentation des *credit spreads* et ont renchéri le refinancement. Par la suite, certains fonds du marché monétaire ont également réduit leurs limites vis-à-vis de CS. Compte tenu des exigences de surveillance élevées de la FINMA et des volants de liquidités constitués dans ce but, CS détenait en moyenne, malgré ces conditions difficiles, des HQLA d'une valeur de 227 milliards de francs et affichait un LCR de 192 % au troisième trimestre 2022.

Le 1^{er} octobre 2022, des rumeurs selon lesquelles une importante banque d'investissement international était au bord du gouffre ont circulé dans les médias sociaux. D'aucuns spéculaient qu'il s'agissait de CS. Ces rumeurs se sont rapidement répandues, notamment en Asie, et ont entraîné un retrait sans précédent des dépôts de la clientèle. La confiance des investisseurs, déjà affaiblie depuis un certain temps s'en est trouvée encore plus affectée. Le 3 octobre 2022, CS a déclenché le plan d'urgence en cas de pénurie de liquidités (*contingency funding plan* [CFP]) de niveau 1 ; deux jours plus tard le niveau 2 et pour finir le niveau 3 le 1^{er} novembre⁷⁵. En octobre, des clients très fortunés de Wealth Management, en particulier, ont retiré des fonds importants. Les sorties se sont élevées à environ 92 milliards de francs, ce qui correspondait à peu près aux sorties de dépôts modélisées par le LCR (91 milliards de francs). Pour finir, la tota-

lité des sorties de dépôts au quatrième trimestre 2022 s'est établie à 138 milliards de francs. Il est aussi apparu que, pour certains groupes de dépôts, les sorties ont été nettement plus importantes que ne le prévoyait le LCR, par exemple pour les dépôts importants de la clientèle fortunée. Par ailleurs, 51 % de tous les dépôts à terme ont été retirés au quatrième trimestre 2022. Avec une sortie de 81 % de tous les dépôts, c'est surtout la banque d'investissement qui a particulièrement souffert des sorties au quatrième trimestre 2022. Au plan géographique, les sorties en Suisse (24 %) ont été nettement moins importantes que dans d'autres régions (Americas 81 %, Asia-Pacific 51 %, Europe, Middle East and Africa 47 %) au quatrième trimestre 2022. Le cas CS montre en outre qu'une sortie significative de dépôts peut se dérouler de façon purement numérique, sans la formation d'attroupements devant les filiales de la banque (*digital bank run*), puisque les instructions de paiement se font actuellement presque exclusivement par téléphone ou via des canaux électroniques.

CS n'était que partiellement en mesure d'anticiper les sorties et d'évaluer les conséquences des risques (par ex. dégradations de la notation) à brève échéance et de façon réaliste. Il a fallu plusieurs semaines pour que la banque puisse calculer des scénarios ad hoc correspondants. Elle a en outre mal évalué l'effet ainsi que le *timing* des mesures prévues pour renforcer les liquidités. Par ailleurs, CS n'était pas vraiment à même de contrôler avec précision et à brève échéance quelles mesures ont été effectivement mises en œuvre et quel a été l'afflux effectif de liquidités généré.

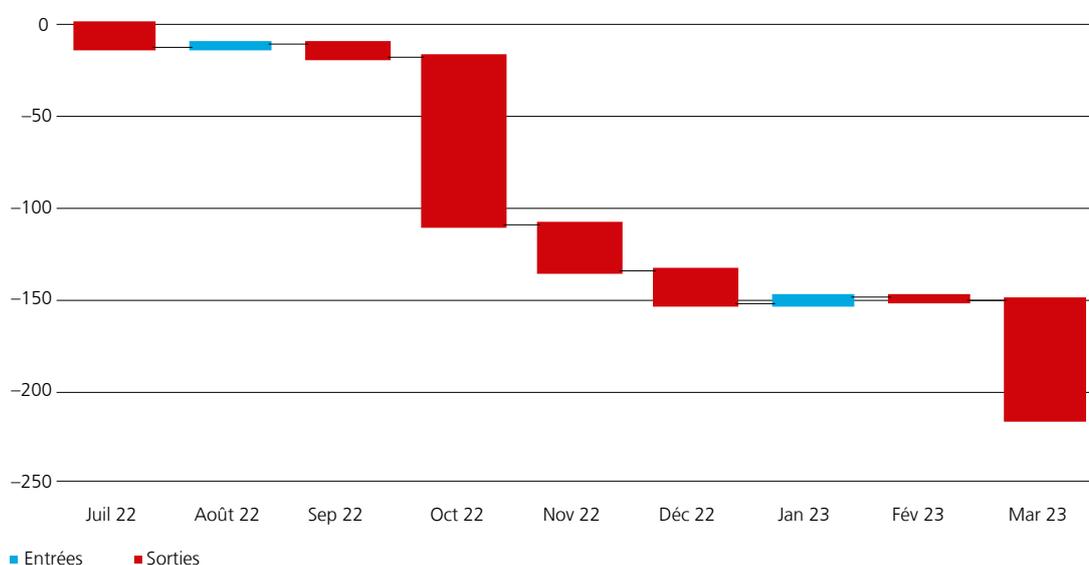
D'un côté, les mesures nécessaires afin de renforcer les liquidités n'ont été que partiellement concrétisées en raison des incertitudes et du manque de transparence quant à l'évolution future. De l'autre côté, le *management* s'est initialement abstenu de prendre des mesures radicales afin de ne pas réduire la rentabilité de la banque. En effet, cela aurait à nouveau accentué le

⁷³ HQLA et LCR se réfèrent respectivement à la moyenne trimestrielle des valeurs quotidiennes (voir CS : Pillar 3 and regulatory disclosures 4Q21, page 79).

⁷⁴ En raison de l'exigence dans le cadre d'un volant absolu de liquidités, l'exigence de la FINMA est dynamique à partir d'octobre 2022.

⁷⁵ Le niveau 3 correspondait au niveau le plus élevé du CFP. Autrement dit, la responsabilité des mesures prises à ce niveau incombait au CEO du groupe CS.

Modification des dépôts de CS Group en milliards de CHF



risque de nouvelles dégradations de la notation. De plus, la perte de confiance de la clientèle et des investisseurs limitait la possibilité d'obtenir des liquidités supplémentaires. En raison des sorties élevées de dépôts de la clientèle, les autorités étrangères ont également intensifié leurs mesures de surveillance.

En plus de propres mesures ayant une incidence sur les liquidités, la banque a régulièrement examiné, à partir du quatrième trimestre 2022, l'opportunité de faire usage des facilités des banques centrales pour lesquelles elle avait préparé des actifs pouvant atteindre jusqu'à environ 50 milliards de francs (*emergency liquidity assistance* et facilité pour resserrement de crédit). Le processus d'approbation ainsi que l'exécution opérationnelle d'un retrait étaient testés chaque année et étaient prêts. En décembre 2022, la banque a notamment été sur le point de décider à plusieurs reprises d'effectuer un tel retrait afin de renforcer la position de liquidité opérationnelle mais aussi les indicateurs de liquidités (par ex. le LCR). Elle

y a cependant renoncé, notamment en raison du signal négatif qu'il aurait envoyé.

Au début de l'année 2023, CS a réussi à accroître faiblement les HQLA grâce à l'émission d'emprunts à long terme et aux opérations de financement garanties. La situation en matière de liquidités s'est légèrement améliorée, mais elle est restée tendue. La banque était loin de pouvoir ramener les HQLA à leur niveau antérieur au *bank run* du quatrième trimestre 2022.

Conformément aux explications données au [chapitre 6.2.4](#), les sorties de liquidités se sont accélérées à partir du 15 mars 2023, suite au report de la publication du rapport annuel 2022 de CS, à l'effondrement des banques régionales américaines et à l'annonce par le président de Saudi National Bank qu'elle n'effectuerait aucun investissement supplémentaire dans CS. Cette fois, les sorties ne concernaient pas uniquement la clientèle de Wealth Ma-

nagement, mais davantage la clientèle de détail et la clientèle commerciale suisses. Le graphique suivant montre les sorties de dépôts entre juillet 2022 et mars 2023.

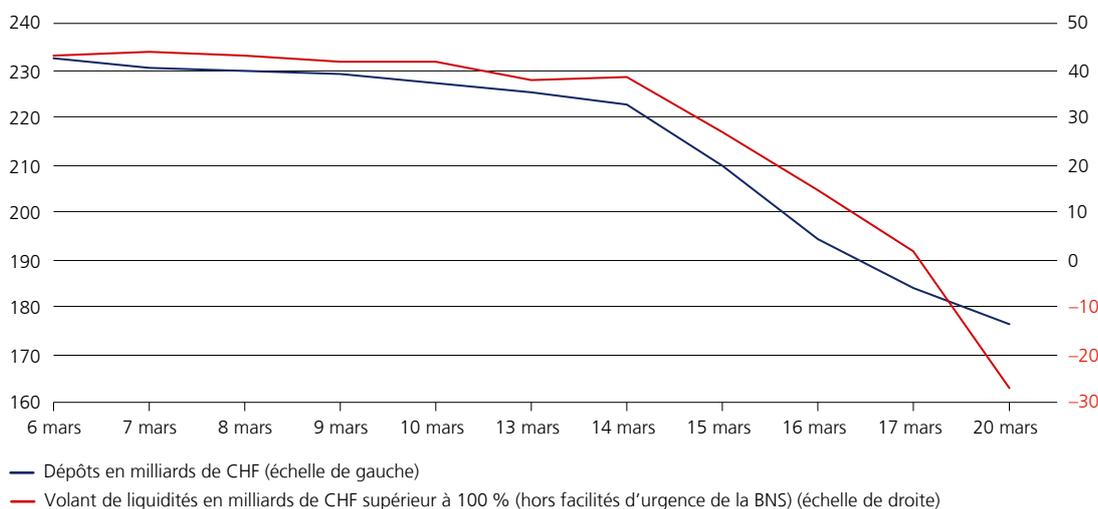
Des acteurs du marché et des contreparties professionnelles ont formulé des exigences accrues afin de maintenir leurs services auprès de CS. Compte tenu des sorties croissantes de dépôts de la clientèle, CS a demandé à utiliser les facilités d'urgence mises à disposition par la Banque nationale suisse (BNS) dans la nuit du 15 au 16 mars 2023. Selon les informations courantes disponibles jusqu'au 15 mars 2023, CS a rempli toutes les exigences réglementaires concernant les liquidités. De même, aucune violation des exigences prudentielles de la FINMA n'a été constatée. La FINMA a confirmé cet état de fait dans son communiqué de presse du 15 mars 2023.

Comme indiqué au [chapitre 6.2.4](#), la situation des liquidités de CS n'a pas pu être stabilisée au cours

des jours suivants. En plus des sorties de dépôts, CS a encore perdu l'accès au marché des devises le vendredi 17 mars 2023. Cela signifiait qu'en plus des facilités d'urgence, la BNS a également dû mettre à la disposition de CS les monnaies étrangères requises. Sans les facilités d'urgence de la BNS, CS se serait retrouvée en dessous des exigences le lundi suivant, comme le montre le graphique ci-dessous concernant l'évolution des dépôts et des volants de liquidités au-dessus de l'exigence d'un LCR de 100 % (sans les facilités d'urgence de la BNS).

En fin de compte, ce n'est pas le LCR qui est déterminant pour le maintien de la capacité de paiement, mais les réserves de change de la maison mère CS SA, dont celle-ci a besoin pour le trafic des paiements et les transactions sur titres. Suite à la réduction ou à l'annulation des limites et à de nouvelles mesures de sécurité (par ex. *delivery vs payment*) prises par d'autres acteurs du marché, CS aurait été insolvable avant le week-end déjà sans l'aide de liquidités de la BNS.

Groupe CS : dépôts et volant de liquidités supérieur à un LCR de 100 %



En raison du risque d'insolvabilité d'une banque d'importance systémique active au niveau international, une intervention des autorités était incontournable afin de garantir la stabilité financière et la protection de l'économie suisse et d'éviter une éventuelle crise financière mondiale.

Action et efficacité de la FINMA

Dans le sillage de la crise du coronavirus, la FINMA avait déjà exigé de CS, au printemps 2020, des mesures approfondies visant à renforcer la gestion des liquidités et à identifier les risques en matière de liquidités. Au-delà d'exigences plus élevées concernant la détention de liquidités, ces mesures incluaient aussi la réduction des risques de concentration lors du refinancement (notamment la structure des échéances du refinancement sur le marché) ainsi que l'amélioration des modèles concernant les exigences de marge pour les opérations sur dérivés. Il a par ailleurs été demandé à la banque de se préparer à déposer des garanties supplémentaires auprès des banques centrales en cas de crise. Jusqu'en septembre 2022, CS a été en mesure de constituer des encours de HQLA au niveau du groupe, qui dépassaient d'environ 100 milliards de francs les exigences minimales réglementaires.

En juillet 2022, la FINMA et les autorités étrangères réunies dans le *core college* ont renforcé les activités de surveillance dans le domaine des liquidités dans la perspective de la publication imminente d'un nouveau trimestre émaillé de pertes importantes. Dès cet instant, elle a exigé de CS la détention de liquidités plus importantes afin de compenser les évolutions négatives. Depuis la fin juillet 2022, CS a transmis quotidiennement à la FINMA des informations et des indicateurs concernant l'évolution des liquidités, mais il n'était que partiellement en mesure de pronostiquer les flux de paiements futurs à temps et de façon fiable, et d'effectuer des analyses ad hoc de tests de résistance. Il a par exemple fallu plusieurs semaines à CS pour évaluer les conséquences d'une éventuelle

dégradation de la notation sur les liquidités. CS a par ailleurs régulièrement sous-estimé les sorties de fonds de la clientèle et parfois considérablement surestimé les effets de ses mesures. Ce n'est que sur l'insistance répétée de la FINMA que CS a finalement élaboré un rapport permettant à son *management* de contrôler la mise en œuvre des mesures prévues.

CS a respecté les exigences réglementaires, malgré les sorties élevées de fonds de la clientèle, notamment parce que la banque disposait à la fin du troisième trimestre 2022 d'encours de HQLA significativement plus élevés que prévu par la réglementation visée par l'ordonnance sur les liquidités, en raison des volants de liquidités qui avaient dû être constitués depuis la pandémie de COVID-19.

Peu après le début des importantes sorties de fonds de la clientèle en octobre 2022, la FINMA a exigé de CS qu'il complète les annonces quotidiennes concernant les liquidités par des informations supplémentaires sous la forme du *liquidity crisis template* (LCT). Ce LCT avait déjà été élaboré par la FINMA conjointement avec les autorités du *core college* avant même la pandémie de COVID-19. La FINMA, les autorités du *core college* et la BNS se sont par ailleurs quotidiennement entretenues avec les services de CS responsables des liquidités. D'autres attentes et des prescriptions supplémentaires concernant la gestion des risques de liquidité de CS ont également été thématiques.

En référence directe au CFP de niveau 3 (voir ci-dessus), la FINMA a exigé à plusieurs reprises des mesures radicales pour améliorer la situation en matière de liquidités, y compris la vente d'actifs des divisions, en particulier de la banque d'investissement. Les effets de ces mesures ont cependant tardé à se manifester, puisque CS a réagi de manière très défensive et a refusé de prendre des mesures radicales dans les unités d'affaires, avant d'avoir défini la stratégie et ses plans de mise en œuvre concrets. La création de

(nouveaux) financements ou la récupération de dépôts de la clientèle n'étaient pas réalisables à ce moment, même avec une tarification plus élevée, ou seulement avec un volume insuffisant.

À plusieurs reprises, la FINMA a exigé des prévisions plausibles, conservatrices, y compris la prise en compte d'éventuels événements négatifs, comme de nouvelles dégradations de la notation. Ces prévisions n'ont malheureusement été disponibles qu'avec beaucoup de retard dans une qualité suffisante.

La FINMA a toujours étroitement collaboré avec des autorités de surveillance étrangères en ce qui concerne la surveillance de la situation en matière de liquidités dans le cadre du *college* CS. Parallèlement, elle a pu convaincre les principales autorités de surveillance étrangères que CS pouvait aller en deçà de certaines des attentes prudentielles actuelles concernant les liquidités. CS a ainsi été en mesure, au moins en partie, de transférer les ressources liquides au sein de son groupe là où elles étaient nécessaires.

Pendant les événements qui ont précédé le week-end du 19 mars 2023, la FINMA a réagi sans délai à la demande de CS de recevoir des aides de la BNS sous forme de liquidités et a pu délivrer à la BNS l'attestation de solvabilité requise relative au respect des exigences minimales réglementaires en matière de fonds propres selon les art. 130 et 131 OFR.

Enseignements tirés et solutions possibles

Avant le début des sorties de fonds de la clientèle en octobre 2022, CS détenait des liquidités très élevées en raison des attentes de la FINMA et a ainsi pu répondre à ses engagements pendant une longue période. Cette circonstance a laissé le temps à la banque et aux autorités de se préparer à une dégradation supplémentaire de la situation. La banque n'a pas pu faire face par ses propres moyens à la deuxième vague de sorties de liquidités en mars 2023. Concernant la gestion des risques de liquidité de CS, la

FINMA a constaté un besoin d'amélioration considérable dès la pandémie de COVID-19 et exprimé des attentes correspondantes. Des faiblesses supplémentaires ont été décelées dans le cadre des sorties d'octobre 2022 et de mars 2023. Les mesures prises par la FINMA concernant les liquidités n'ont cependant pas permis d'éviter l'insolvabilité imminente de la banque à la mi-mars 2023.

La FINMA pourra à l'avenir mettre en œuvre les options suivantes :

- Pour préparer et gérer les risques de liquidités (idiosyncratiques), il faut disposer de procédures de tests de résistance appropriées. Cela suppose que les banques puissent établir rapidement des prévisions fiables sur les flux de paiement en situation de stress et sur leur influence sur la situation en matière de liquidités, y compris la gestion de trésorerie. Durant la crise, CS ne disposait qu'en partie de telles compétences. La FINMA procède déjà à des analyses de scénarios de stress en matière de liquidités et évalue les résultats de ces analyses. Elle accordera encore plus d'importance à cet aspect à l'avenir.
- La FINMA effectue déjà des analyses de concentration concernant le refinancement des banques (par ex. concernant la structure des échéances). Elle les complètera sur la base de nouveaux scénarios de *bank run* en se focalisant sur les sorties de clients très fortunés ayant des dépôts importants et concentrés. Ainsi, les banques ayant des concentrations (de financement) correspondantes seront identifiées et leurs capacités à élaborer à brève échéance des prévisions fiables des flux de paiement seront testées.
- La FINMA surveille et contrôle que les banques ont pris les précautions nécessaires pour mettre à disposition différentes mesures visant à générer et à économiser des liquidités en fonction de l'événement, ce qui inclut notamment une réduction rapide des actifs ou la préparation de

l'engagement d'actifs auprès de banques centrales. Comme il s'est avéré pour CS que la mise en œuvre de certaines mesures n'était pas réalisable à brève échéance et de manière efficace, la FINMA se focalisera davantage sur les plans de la banque et leur faisabilité concernant les mesures visant à générer et à économiser des liquidités.

La solution suivante, découlant de la crise CS, entrera en vigueur avec l'ordonnance sur les liquidités déjà existante :

- L'ordonnance sur les liquidités révisée tient compte dans les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique (*systemically important banks* [SIB]) d'aspects essentiels qui ont été déterminants durant la crise de CS. Ces dispositions entreront en vigueur en janvier 2024. Elles obligent les SIB à détenir des HQLA, pour différents risques non inclus dans le LCR. Cela concerne notamment des risques tels que les risques de liquidité intrajournalière (par ex. les financements préalables de CS en mars 2023), les exigences de marges des contreparties et la garantie des liquidités requises pour mener à bien un assainissement ou une liquidation.

Les solutions possibles suivantes nécessiteraient une coordination internationale ou un examen et, le cas échéant, une adaptation des bases réglementaires existantes :

- La réglementation internationale (Bâle III) devrait être examinée dans la perspective des aspects identifiés du *digital bank run* et des taux de sortie correspondants dans le LCR. Ainsi les taux de sortie des dépôts importants (supérieurs à 1,5 million de francs) étaient nettement supérieurs chez CS que dans la modélisation LCR. Des taux de sortie similaires, voire encore plus extrêmes ont été observés dans des banques américaines. Parallèlement aux travaux des groupes de travail interna-

tionaux, des modifications ponctuelles de la mise en œuvre suisse du LCR doivent être examinées dans le cadre de l'examen de la réglementation TBTF en matière de liquidités, notamment en ce qui concerne les dépôts importants.

- Les banques et les régulateurs devraient (le cas échéant aussi après coordination internationale) faire en sorte que les volants HQLA disponibles puissent effectivement être utilisés en cas de crise. Dans la situation actuelle, l'utilisation des volants ou la publication d'une telle utilisation a parfois un effet amplificateur de la crise. Elle sensibilise tout particulièrement les contreparties et les clients, qui retirent encore plus de fonds. La gestion des liquidités captives (*trapped liquidity*) avant et pendant la crise devrait par ailleurs être vérifiée dans les modèles réglementaires et internes des banques.
- Le ratio de financement NSFR⁷⁶ harmonisé à l'échelle internationale n'a pas suffisamment garanti la stabilité du financement et n'a pas empêché les risques inhérents à la structure de financement. En effet, lors de la définition des paramètres à l'époque, l'accent avait été mis sur les éventuels problèmes de refinancement par les investisseurs institutionnels et, de manière plus générale, par les grands investisseurs et non sur le fait que les dépôts de la clientèle ne sont pas toujours stables. Les coefficients ASF pour les dépôts de la clientèle, notamment en ce qui concerne les dépôts très importants, devraient faire l'objet d'un examen national et international.

7.7 Plan de stabilisation (plan de recovery)

Messages-clés

- L'obligation d'élaborer un plan de stabilisation contraint la direction de la banque à mener une réflexion vaste et approfondie sur les situations de crise et à la concrétiser jusqu'au niveau des mesures applicables au plan opérationnel.
- Par le passé, la FINMA a approuvé le plan de stabilisation de CS, car il respectait les exigences légales. Les défaillances constatées dans le cadre

⁷⁶ Ratio de financement (*net stable funding ratio*, NSFR); voir art. 17f de l'ordonnance sur les liquidités.

de l'audit ont été discutées avec la banque et leur régularisation a été exigée.

- Durant le déroulement spécifique de la crise chez CS, il s'est avéré que toutes les mesures de stabilisation n'avaient pas pu être concrétisées à brève échéance comme le prévoyait le plan de stabilisation.*
- Dès que des indices ont montré que les mesures prévues dans le plan de stabilisation n'étaient pas suffisantes pour remédier à la crise, la FINMA a exigé rapidement et avec de plus en plus d'insistance de la banque qu'elle élabore des alternatives et des mesures allant au-delà de son plan de stabilisation, comme la préparation d'une vente de l'ensemble du groupe, tant en situation normale qu'en situation de crise.*
- La FINMA dispose d'une certaine marge d'appréciation lors de l'évaluation des plans de stabilisation des banques d'importance systémique. À l'avenir, l'accent sera mis davantage sur la faisabilité des mesures prévues.*

Contexte

Les banques d'importance systémique doivent élaborer un plan de stabilisation dans lequel elles exposent les mesures qu'elles entendent prendre pour stabiliser durablement leur situation en cas de crise de manière à pouvoir poursuivre leur activité sans intervention de l'État. Dans son plan de stabilisation, la banque doit identifier des mesures sur la base de différents scénarios de crise et préparer la mise en œuvre. Les mesures doivent permettre de renforcer le capital et/ou de garantir les liquidités. Une augmentation de capital, l'émission d'instruments de dette subordonnés, la renonciation au versement des dividendes ou la vente de certaines unités d'affaires sont envisageables pour renforcer le capital. Afin de garantir ses liquidités, la banque peut par exemple lever des fonds étrangers sur le marché des capitaux, émettre des lettres de gage ou réduire les domaines d'activités mobilisant d'importantes liquidités. Sa marge de manœuvre pour mettre en œuvre les me-

ures de stabilisation est principalement influencée par le scénario de crise effectif.

La FINMA a contrôlé et approuvé les plans de stabilisation de CS, car ils satisfaisaient aux exigences légales. Après les expériences tirées de la pandémie de COVID-19, la banque a été avisée fin 2021 que des aspects temporels devaient être mieux pris en considération dans le plan de *recovery*. La FINMA a par ailleurs critiqué le fait que le plan de stabilisation ne présentait les conséquences des différentes mesures qu'à un niveau consolidé et n'incluait aucun aperçu de la manière dont elles agissent sur les principales sociétés du groupe, notamment sur la maison mère.

Du fait de la situation déficitaire structurelle de CS, la FINMA a, dès le début du deuxième trimestre 2022, invité la banque à élaborer des mesures d'urgence concrètes sur la base du plan de stabilisation afin de pouvoir réagir à des événements imprévisibles. D'autres interactions ont suivi durant l'été 2022 et la banque a notamment été invitée à se préparer à un scénario défavorable pour le cas où le marché jugerait la réorientation stratégique non crédible, en cas d'échec de l'augmentation de capital ou si un autre incident majeur devait se produire. Ce n'est qu'après plusieurs demandes de la FINMA que CS a finalement engagé la préparation et la mise en œuvre de différentes mesures de son plan de stabilisation.

Certaines de ces mesures, telles que la réduction de coûts, la vente de certaines parties de la banque d'investissement ou une augmentation de capital, faisaient également partie de la réorientation stratégique de CS en 2022. Lors de la mise en œuvre, il s'est toutefois avéré que les prix de vente escomptés selon le plan de stabilisation étaient loin de pouvoir être atteints dans des situations de crise, eu égard aux conditions du moment sur le marché. D'autres mesures examinées par la banque n'ont pas pu être concrétisées, parce qu'aucun acheteur n'a été trouvé

en temps utile ou que des obstacles opérationnels se sont présentés. Les responsables de la banque n'étaient par ailleurs pas disposés à concrétiser des mesures spécifiques qui auraient affecté leur stratégie de base (telles que les ventes de parties de la division Wealth Management ou un IPO [partiel] de Swiss Universal Bank). Il y a donc lieu de constater que les mesures du plan de stabilisation de CS n'ont finalement pas suffi dans les circonstances existantes pour stabiliser la banque dans cette situation de crise spécifique.

La question des mesures en matière de liquidités s'est en outre posée dans le sillage des sorties de liquidités accrues à partir d'octobre 2022. Bien que les réductions des actifs (ventes, renonciation à de nouvelles transactions) étaient prévues dans le plan de stabilisation, celles-ci n'ont pas été mises en œuvre ou seulement de façon très limitée. Le *management* s'est focalisé sur les ventes selon la stratégie adaptée. Il a refusé des mesures supplémentaires en invoquant l'effet externe négatif et les conséquences sur la mise en œuvre de la stratégie et a souligné que ces mesures auraient également des effets négatifs sur la rentabilité future de la banque. Un recours à l'ELA en octobre 2022 a également été rejeté par crainte des effets stigmatisants. Avec l'aggravation de la situation en octobre 2022, la FINMA a accru la pression sur CS pour que des mesures supplémentaires soient examinées en dehors du plan de stabilisation actuel. Par la suite, la banque a élaboré des scénarios relatifs à la vente ordonnée de l'ensemble du groupe et a également préparé – uniquement après plusieurs interventions de la FINMA – une vente d'urgence.

Action et efficacité de la FINMA

Un plan de stabilisation contribue en principe à stabiliser une banque en cas de crise imminente et à éviter une *resolution*. Compte tenu de la situation de pertes récurrentes, la FINMA a exigé du conseil d'administration de la banque qu'il prépare concrètement des mesures d'urgence, dès avril 2022.

Au fil des mois, la communication à l'égard de CS s'est intensifiée et est devenue de plus en plus pressante, la FINMA insistant auprès de la banque pour qu'elle améliore nettement ses mesures de stabilisation et réduise les délais de mise en œuvre des mesures.

Dès l'automne 2022, l'examen concret de mesures supplémentaires qui ne figuraient pas dans le plan de stabilisation de la banque a été exigé. Celles-ci incluaient aussi la vente de l'ensemble du groupe. Deux scénarios ont été élaborés : un scénario dans lequel la banque a suffisamment de temps pour négocier avec différents acheteurs pendant plusieurs semaines et un scénario dans lequel elle doit parvenir à une solution dans les plus brefs délais afin d'apaiser la situation.

CS a traîné à engager les travaux de mise en œuvre. Plusieurs escalades ont été nécessaires jusqu'à ce que la banque établisse une documentation complète pour la *due diligence* par un acheteur potentiel du groupe, afin de ne pas perdre de temps à ce sujet en cas d'utilisation et donc de rationaliser le processus de vente. Concrètement, la FINMA a également demandé à la banque de dresser une liste des acheteurs potentiels, de mettre en place une *data room* et de préparer les documents afin de réduire le délai nécessaire à une vente d'urgence.

Les lacunes constatées par la FINMA dès l'automne 2022 dans la planification d'un rachat ou de la vente du groupe en guise de scénario alternatif ont pu être comblées jusqu'en mars 2023 sous la pression de la FINMA, rendant possible le rachat par UBS dans un délai de cinq jours à la mi-mars 2023. Sans cette préparation, une *due diligence* par UBS dans le temps imparti aurait été difficilement possible, ce qui aurait remis en cause une vente avant la fin du week-end.

À plusieurs reprises, la FINMA a signalé à CS que sa planification d'urgence actuelle était insuffisante, au

cas où la situation se dégraderait. En réaction à ces demandes répétées, CS a élaboré des scénarios portant sur la vente de l'ensemble du groupe. La vente de l'ensemble du groupe ne semblait toutefois pas constituer une priorité au sein de CS. Ce n'est que le samedi 18 mars 2023, que CS a présenté des tierces parties alternatives, soi-disant intéressées par un rachat partiel de CS.

Enseignements tirés et solutions possibles

L'obligation d'élaborer un plan de stabilisation contraint la direction de la banque à mener une réflexion vaste et approfondie sur les situations de crise et à la concrétiser jusqu'au niveau des mesures réalisables au plan opérationnel. Le plan de stabilisation de CS a été analysé en profondeur selon les critères habituels en comparaison internationale. Au fil des ans, la FINMA a adressé de nombreux commentaires critiques et recommandations d'amélioration à la banque. Ceux-ci concernaient des éléments tels que la faisabilité des mesures dans le temps ou leurs conséquences sur les sociétés importantes du groupe.

Un plan de stabilisation repose sur des réflexions stratégiques abstraites, alors que la crise évolue de manière très spécifique dans un cas concret. La mise en œuvre concrète de certaines mesures de stabilisation a cependant révélé des obstacles opérationnels qui ont empêché ou retardé la mise en œuvre. Il est en outre apparu clairement que CS a eu une appréciation trop optimiste de bon nombre d'options de stabilisation.

La FINMA pourra à l'avenir mettre en œuvre l'option suivante :

- La FINMA intégrera ces enseignements dans son travail et en tiendra compte lors de l'évaluation des plans de stabilisation présentés. Il s'agit par exemple de pondérer davantage les aspects temporels et de vérifier la faisabilité des mesures dans différents scénarios de crise lors de l'évaluation

des plans de stabilisation. Les banques doivent en outre présenter impérativement les conséquences des mesures de stabilisation sur les différentes sociétés du groupe. La FINMA exigera en outre que les banques élaborent des mesures supplémentaires en tenant compte des scénarios de liquidités et de la possibilité d'un *digital bank run*.

7.8 Plan de liquidation (plan de *resolution*)

Messages-clés

- *Le plan de liquidation selon la réglementation TBTF a joué un rôle décisif dans la recherche de solutions. D'une part, il a offert aux autorités compétentes un choix lorsque la situation de CS s'est massivement dégradée en très peu de temps. D'autre part, on peut considérer que la décision d'assainissement préparée ou les mesures qui y sont prévues (amortissement intégral du capital-actions de tous les actionnaires et des créances de tous les obligataires AT1, conversion des bail-in bonds en actions, remplacement du président du conseil d'administration, nomination d'un délégué à l'assainissement et soutien en liquidités par la BNS et la Confédération) ont joué un rôle fort pour la banque.*
- *Une liquidation⁷⁷ constitue l'intervention ultime des autorités.*
- *Le plan de liquidation des banques d'importance systémique se concentre fortement sur les scénarios dans lesquels une crise se répercute en premier lieu sur le capital de la banque (absorption des pertes). Les sorties massives de liquidités à l'automne 2022 ont exigé de la FINMA qu'elle développe les options disponibles.*
- *Le plan de liquidation devait s'adapter à la nouvelle réalité des bank runs potentiellement plus rapides, ce qui a pu être réalisé à partir de l'automne 2022 grâce à une meilleure préparation aux situations de crise et qui devra être approfondi à l'avenir.*
- *La FINMA a commencé à préparer un assainissement concret en temps utile en impliquant étro-*

⁷⁷ Le mot français « liquidation » ne reflète malheureusement que partiellement et de manière quelque peu imprécise le terme anglais de « *resolution* », puisqu'une « *resolution* » n'est pas nécessairement une liquidation au sens strict (un *wind down* ou un arrêt ordinaire des activités), mais peut aussi consister en un assainissement (la stratégie privilégiée dans le cas de CS) ou l'ouverture d'une faillite du groupe avec le maintien des fonctions d'importance systémique (plan d'urgence, scénario dit de *break-up* concernant CS). Les deux termes sont toutefois utilisés de manière identique dans ce rapport.

tement les autorités nationales et internationales.
– *L'étroite collaboration avec les autorités partenaires du crisis management group (CMG) de CS avant et pendant la crise a renforcé la confiance dans la faisabilité opérationnelle de l'assainissement dès le 19 mars 2023, au cas où celui-ci aurait été appliqué.*

Contexte

Le plan de liquidation et son opérationnalisation concrète incombent en premier lieu à la FINMA dans l'hypothèse où la banque lui remet les informations requises à cet effet (art. 64 al. 2 OB). Comme le montrent les chapitres 4 et 5, la FINMA a entrepris depuis l'été 2022 une planification intensive et concrète de la liquidation, bien au-delà de la planification ordinaire dans ce domaine. Les éléments suivants méritent d'être soulignés à cet égard.

Dès octobre 2022, la FINMA a élaboré la décision d'assainissement, le plan d'assainissement et la décision de nommer un délégué à l'assainissement en fonction de la stratégie d'assainissement. Comme alternative à l'assainissement, la FINMA a également commencé à préparer la mise en œuvre du plan d'urgence (décision de faillite, nomination d'un liquidateur de la faillite et activation du plan d'urgence).

Le plan d'assainissement couvrait concrètement les points suivants :

1. **Mesures de capitalisation :** dans le cas présent, le plan d'assainissement prévoyait la réduction complète des fonds propres de CSG, l'amortissement complet des instruments AT1 (emprunts avec abandon de créance) et la conversion complète des *bail-in bonds* en nouveau capital-actions de CSG, ce qui aurait donné naissance, immédiatement après l'assainissement, à une structure de capital comprenant la capacité totale à supporter les pertes (TLAC) à hauteur de 111,2 milliards de francs, entièrement constituée de fonds propres

CET1⁷⁸. Ces mesures de la FINMA n'auraient pas offert davantage de liquidités à la banque.

2. **Mesures de restructuration :** redimensionnement de la banque au moyen de l'externalisation (vente, dissolution, liquidation) de la majeure partie de la banque d'investissement et focalisation claire sur les divisions Swiss Bank et Wealth Management.
3. **Dispositions en matière de gouvernance :** révocation du président actuel du conseil d'administration de CSG et nomination d'un nouveau président ou d'une nouvelle présidente et maintien provisoire de la direction et des autres membres du conseil d'administration.

Après l'activation de la phase rouge par le comité de gestion des crises financières (CG), la FINMA a également commencé à impliquer le CMG international dans les travaux préparatoires à une *resolution*. La stratégie de *resolution* y a notamment été discutée en détail, afin d'instaurer une compréhension commune de toutes les autorités. Le CMG est normalement constitué des autorités suivantes : Bank of England, Federal Reserve Bank of New York, US Federal Reserve Board et Federal Deposit Insurance Corporation. En novembre 2022, il a été élargi au New York State Department of Financial Services et à la US Securities and Exchange Commission. Cette mesure a été jugée nécessaire, car le New York State Department of Financial Services était l'autorité compétente pour la succursale new-yorkaise de CS et exerçait donc la souveraineté prudentielle sur ses liquidités. La US Securities and Exchange Commission a été impliquée, parce qu'un éventuel *bail-in*, à savoir la conversion des *bail-in bonds* en nouvelles actions CSG aurait concerné des investisseurs américains et que le droit américain des papiers-valeurs aurait été touché.

Compte tenu des sorties massives sur un laps de temps très court en octobre 2022, il a été décidé au

⁷⁸ Les actifs de la banque sont inchangés immédiatement après le *bail-in*; un changement intervient suite à l'adaptation du modèle d'affaires. Les passifs de la banque étaient constitués du capital-actions, d'autres fonds propres et de fonds de tiers, moins les dettes en relation avec les instruments AT1 et les *bail-in bonds*.

cours de ce mois que la préparation opérationnelle de la FINMA aux situations de crise devait être dimensionnée pour une intervention sous sept à dix jours. En d'autres termes, la *runway period* qui inclut les derniers préparatifs en vue d'une liquidation a été raccourcie afin de tenir compte des circonstances du *bank run* (encore) en cours. La FINMA a exigé la remise hebdomadaire des rapports *funding in resolution* par la banque, qui présentent le besoin de liquidités en cas de PONV éventuel.

Plusieurs vidéoconférences du CMG consacrées à l'avancement des préparatifs en vue d'un assainissement éventuel de CS avec *bail-in* ont été organisées durant les mois de novembre et de décembre 2022. Le Royaume-Uni a des règles très spécifiques pour la reconnaissance des procédures d'insolvabilité étrangères. C'est la raison pour laquelle un canal de communication séparé a été ouvert avec la Bank of England dès novembre 2022. À l'occasion de plusieurs téléconférences bilatérales, la FINMA et la Bank of England ont échangé sur des aspects juridiques, discuté les bases des prescriptions suisses ainsi que leur équivalence avec celles du Royaume-Uni et répondu à des questions juridiques concrètes.

Un premier exercice en temps réel portant sur les volets quantitatifs du plan d'assainissement a eu lieu en novembre 2022. Dans ce cadre, la banque a établi un bilan ad hoc pour le groupe et les principales sociétés du groupe (*valuation in resolution*). Il permet de déterminer si et dans quelle mesure un assainissement du groupe est possible et si la recapitalisation au moyen du *bail-in* dégage suffisamment de capacités pour absorber également les pertes futures.

En dehors de la banque, quelque 70 personnes au sein du CMG ont collaboré à l'exercice en novembre 2022. Cet exercice a été un facteur-clé dans les procédures de reconnaissance internationales. La qualité des données fournies par CS était bonne. C'est une preuve solide du fait que les travaux TBTF tech-

niques, notamment *valuation in resolution*, *funding in resolution* et *bail-in execution* ont été efficaces.

En janvier 2023, lorsque la situation des liquidités a connu un certain apaisement chez CS, les documents d'assainissement et, avec une moindre priorité, les documents de faillite ont été mis à jour afin de s'assurer qu'ils puissent être signés. Il était notamment question de précisions juridiques, par exemple à propos de questions concernant un report éventuel de contrats. Ces travaux ont été achevés début février 2023 et, selon l'estimation de la FINMA, 90 % des documents d'assainissement étaient prêts à être signés, ce qui était en conformité avec l'hypothèse d'une *runway period* de sept à dix jours. Les 10 % restants concernaient principalement des mesures et des préparatifs qui ne pouvaient être achevés que juste avant d'ordonner l'assainissement ou la faillite.

Pour tous les travaux de préparation de la *resolution*, la FINMA s'est aussi appuyée sur une expertise externe en cas de besoin. Sur la base des données fournies par la banque ainsi que de l'analyse des rapports d'agences de notation et d'informations du marché, la FINMA a également commencé début 2023 à examiner et à durcir les mesures d'assainissement. Dans le cadre de ces réflexions, elle a aussi examiné la faisabilité économique et juridique de mesures alternatives, par exemple une scission de la banque au moyen de ventes partielles de certaines entités juridiques et de portefeuilles ainsi que la liquidation d'une banque résiduelle. Ces mesures alternatives ont toutefois été rejetées en raison des fortes incertitudes juridiques et d'une mauvaise faisabilité.

Des phases de tests en vue d'un recours éventuel de CS à l'ELA se sont également déroulées entre octobre 2022 et janvier 2023. Le processus interne à la FINMA et les données à fournir par CS à cet effet ont alors été définis afin de pouvoir établir la confirmation de la solvabilité de la banque à la BNS dans les plus brefs délais. La FINMA s'est alors assurée que seul l'examen

à proprement parler des informations fournies par la banque devait encore avoir lieu au moment du recours effectif à l'ELA.

Lorsque la crise CS s'est de nouveau accentuée à la mi-mars 2023, la FINMA a finalisé les documents d'assainissement :

- Le mercredi 15 mars 2023, dans l'après-midi, CS a reçu l'instruction d'examiner le plan d'assainissement préparé par la FINMA et de le compléter jusqu'au jeudi soir afin d'améliorer les perspectives de succès d'une telle démarche. Ce n'est qu'à la suite d'une pression accrue de la FINMA que CS a remis ses commentaires et ses propositions d'amélioration du plan d'assainissement préparé le vendredi matin.
- Concernant les données chiffrées du plan d'assainissement, la FINMA avait besoin de livraisons de données précises de la banque au titre de la *valuation in resolution*. Compte tenu de l'urgence, la FINMA a fourni le plan d'assainissement à la banque le jeudi soir 16 mars 2023, en lui enjoignant de le compléter avec des données du domaine *valuation in resolution* et de s'assurer que le plan et donc le *bail-in* pourraient être mis en œuvre conformément au droit.
- Les interactions avec le CMG ont eu lieu à partir du 15 mars 2023 à tous les niveaux, parfois plusieurs fois par jour. Le samedi 18 mars 2023 à la première heure, les autorités constituant le CMG ont reçu les traductions anglaises du plan d'assainissement et de la décision d'assainissement dont elles auraient eu besoin pour leurs procédures de reconnaissance. Après un échange technique avec les autorités impliquées, celles-ci ont assuré verbalement à la FINMA, le samedi 18 mars 2023 en fin de soirée, qu'elles ne voyaient pas d'obstacle à la mise en œuvre d'un assainissement éventuellement décrété par la FINMA dans leurs juridictions (voir cependant la référence à la US

Securities and Exchange Commission concernant le *bail-in* ci-dessus).

Parallèlement, la FINMA a finalisé les mesures de gouvernance. Il a été décidé que seul le président du conseil d'administration serait remplacé avec la décision d'assainissement. Une agence de recrutement de cadres a été mandatée à cet effet en amont. Il a ainsi été possible de s'assurer que la personne identifiée assumerait la fonction de président du conseil d'administration de CSG durant le week-end des 18 et 19 mars 2023. En raison des décisions du Conseil fédéral en matière de liquidités (introduction du PLB et de ELA+) en vertu du droit de nécessité le jeudi 16 mars 2023, la finalisation de la décision de faillite de CSG et de CS SA a pu être abandonnée, alors que le plan d'urgence pour CS Suisse était activé parallèlement. En effet, la perspective d'un apport de liquidités suffisant par la BNS et la Confédération existait et un assainissement de CS était possible.

La décision d'assainissement, y compris le plan d'assainissement et la décision de nomination d'un délégué à l'assainissement, était coordonnée au plan international et prête à être signée le 19 mars 2023, ce que le Conseil de stabilité financière a confirmé dans son rapport « Preliminary lessons learnt for resolution » publié le 10 octobre 2023. Le concept de communication correspondant, y compris les communiqués de presse et les *speaking notes* pour la conférence de presse, avait également été préparé au sein de la FINMA.

Enseignements tirés et solutions possibles

Afin de préparer les étapes d'une éventuelle *resolution*, la FINMA a collaboré étroitement et efficacement avec les autorités nationales et internationales. Pour finir, les autorités disposaient avec l'assainissement, le 19 mars 2023, d'une alternative valable à la fusion des deux grandes banques. Les mesures préventives découlant du cadre TBTF et les *colleges* institutionnalisés correspondants ont donc apporté une

contribution essentielle à la maîtrise de cette crise aiguë. Une relation de confiance a été instaurée entre les autorités impliquées et des décisions largement étayées ont pu être prises avec célérité.

Si CS et UBS ne s'étaient pas mises d'accord le dimanche 19 mars 2023 en fin d'après-midi, la FINMA aurait pu ordonner le plan d'assainissement susmentionné avec une décision d'assainissement et mandater un délégué à l'assainissement pour surveiller les travaux d'assainissement. L'apport de liquidités de la BNS et les garanties correspondantes de la Confédération à la BNS (pour le PLB) auraient également constitué un élément central d'un assainissement.

Les éléments suivants peuvent être retenus :

- Les mesures de *resolution* sont des mesures ultimes et ce même au PONV. Elles ne devraient être utilisées que s'il ne semble pas y avoir de meilleure solution qui pourrait rester sous le contrôle, au moins en partie, de la banque concernée.
- Les mesures de *resolution* ne peuvent être élaborées qu'en étroite concertation et collaboration avec les autorités partenaires internationales afin de garantir la reconnaissance juridique des mesures dans les principales juridictions.
- Un assainissement requiert des mesures appropriées en matière de liquidités, notamment lors d'une crise de confiance. Dans cette optique, la réglementation TBTF était encore incomplète à la mi-mars 2023 et l'application du droit de nécessité aurait également été nécessaire pour l'assainissement de CS.
- L'hypothèse de travail était en outre qu'il s'écoulerait entre deux et quatre semaines entre la constatation qu'un PONV menaçait effectivement de survenir et sa survenance. Durant cette *runway period*, la FINMA aurait finalisé les documents de *resolution* et coordonné les mesures d'assainissement avec les autorités partenaires suisses et étrangères. En l'occurrence, la *runway period* n'a

duré que quelques jours. Le cas CS montre qu'il faut compter avec une *runway period* plus courte.

La FINMA pourra à l'avenir mettre en œuvre l'option suivante :

- Les simulations de crise régulières, spécifiques aux établissements, sont nécessaires pour les autorités afin qu'un assainissement puisse être préparé et mis en œuvre rapidement en cas de crise. Il convient alors de s'assurer en collaboration avec les autorités que différents scénarios, y compris le *digital bank run*, seront pris en compte.

La solution possible suivante requiert une adaptation des bases réglementaires :

- Afin de pouvoir couvrir le besoin de liquidités d'un assainissement, la législation ordinaire requiert un PLB⁷⁹. En cas d'assainissement, la garantie des liquidités représente une condition essentielle lors de l'évaluation des perspectives de succès des mesures d'assainissement.

⁷⁹ La consultation organisée par le Conseil fédéral au sujet d'une modification correspondante de la loi sur les banques a pris fin le 21 juin 2023.

8 Glossaire

Notion	Description
Activités de <i>prime services</i>	Activités dans le cadre desquelles les banques d'investissement et autres établissements financiers offrent une grande variété de services aux <i>hedge funds</i> et autres gros investisseurs. Le prêt de titres, le financement d'activités de négoce et la gestion de trésorerie font notamment partie des services fournis dans le cadre du <i>prime brokerage</i> .
Activités <i>securitized products</i> (produits titrisés)	Activités dans le cadre desquelles des actifs financiers – par exemple des crédits – sont titrisés et vendus à des investisseurs sous forme de titres.
Activités transfrontières	Relations d'affaires de la banque dans le cadre desquelles le client et l'unité d'affaires en contact avec lui sont domiciliés dans des juridictions différentes. De telles relations exigent de manière générale le respect d'obligations de diligence particulières au sein de la banque.
<i>Additional tier 1 capital</i> (capital de base supplémentaire, AT1)	Voir <i>capital going concern</i>
Analyse du potentiel de pertes	L'analyse du potentiel de perte est le test de résistance le plus complet de la FINMA. Elle comprend une projection des hypothèses de base et de crise sur plusieurs années, qui montre les conséquences sur les revenus et les indicateurs prudentiels. Les scénarios de la FINMA reposent sur une conception et un calibrage qui sont même plus stricts que ceux des autorités de surveillance britanniques et américaines. Cette analyse est complétée par des échanges sur la planification et la gestion des fonds propres ainsi que sur la gestion des risques.
<i>APAC college of supervisors</i>	Voir collaboration internationale
Appels de marge (<i>margin calls</i>) et demandes de garanties (<i>collateral calls</i>)	Demande adressée par un courtier, une banque ou une infrastructure de marché financier à un investisseur pour qu'il verse des fonds ou des titres supplémentaires sur son compte afin de rétablir la valeur des fonds propres de l'investisseur à un niveau minimal fixé par l'appel de marge.
<i>Assessment letter</i>	Évaluation annuelle des forces et des faiblesses d'une banque, formalisée par la FINMA dans ses relations avec l'établissement en question. Cette évaluation comprend également la communication de la notation interne de l'établissement établi par la FINMA et indique comment l'établissement peut l'améliorer.
<i>Bail-in bonds</i>	Voir <i>capital gone concern</i>
Banque d'importance systémique (<i>systemically important bank, SIB</i>)	<p>Les banques ou groupes financiers d'importance systémique désignent les établissements et groupes financiers dont la défaillance porterait gravement atteinte à l'économie et au système financier suisses (art. 7 al. 1 LB).</p> <p>Dans le contexte national, la BNS détermine par voie de décision, après consultation de la FINMA, quelles sont les banques d'importance systémique et quelles sont les fonctions de ces banques qui ont une importance systémique (art. 8 al. 3 LB).</p> <p>Au niveau international, le CSF désigne, sur la base d'une analyse annuelle, les banques d'importance systémique actives au niveau international et les classe dans différentes catégories. En fonction de la catégorie dans laquelle les établissements sont classés, des majorations G-SIB plus ou moins élevées leur sont appliquées.</p>

Notion	Description
<i>Base look through</i>	Dans le contexte d'exigences réglementaires, <i>look through</i> désigne une perspective selon laquelle la réglementation en vigueur à un moment donné sur la base de dispositions transitoires est par anticipation remplacée par les dispositions finales (généralement plus strictes) de la réglementation. Une telle perspective a pour but d'illustrer dans quelle mesure une banque est encore loin de satisfaire à la norme prudentielle finale, ou si elle y satisfait déjà de manière anticipée.
<i>Capital going concern</i>	Pour satisfaire aux exigences de fonds propres <i>going concern</i> , les banques d'importance systémique doivent détenir des fonds propres leur permettant de garantir la poursuite de l'activité en cas de pertes importantes. Les fonds propres pris en compte sont répartis, selon leur qualité, en fonds propres de base (<i>tier 1</i>) et en fonds propres complémentaires (<i>tier 2</i>). Les fonds propres de base, élément central, sont composés des fonds propres de base durs (<i>common equity tier 1 capital</i> , CET1) et des fonds propres de base supplémentaires (<i>additional tier 1 capital</i> , AT1). Les banques d'importance systémique doivent satisfaire aux exigences uniquement avec des fonds propres de base.
<i>Capital gone concern</i>	Les exigences de fonds propres <i>gone concern</i> ont pour but de garantir qu'en cas de risque d'insolvabilité et de mesures prises par les autorités, il soit possible de procéder à un assainissement et à une liquidation ordonnés sans l'aide financière de l'État. Conformément à l'OFR, les banques suisses d'importance systémique doivent détenir des exigences correspondantes en tant que « fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes ». Ces exigences sont, dans la plupart des cas, satisfaites au moyen de <i>bail-in bonds</i> . Il s'agit d'instruments de dette explicitement conçus pour absorber les pertes lorsque des mesures d'insolvabilité sont prises. La conversion en fonds propres s'effectue dans le cadre d'un <i>bail-in</i> ordonné par les autorités.
<i>Clawback</i>	Le terme <i>clawback</i> désigne une disposition d'un contrat de travail selon laquelle les salaires ou bonus déjà versés aux collaborateurs doivent être remboursés ultérieurement par ces derniers à l'employeur.
Collaboration en matière de crises financières	<p>Le DFF, la FINMA et la BNS collaborent étroitement en matière de prévention et de gestion des crises qui menacent la stabilité du système financier.</p> <p>La coordination stratégique de l'organisation de crise et des éventuelles interventions est de la responsabilité du comité de pilotage (CP). Celui-ci se compose du chef du DFF, qui en assure aussi la présidence, du président de la direction générale de la BNS et du président de la FINMA. Le comité de pilotage se réunit selon les besoins, en règle générale en présence des membres du comité de gestion des crises financières (CG).</p> <p>Le comité de gestion des crises financières est quant à lui chargé de la coordination des mesures préparatoires et de la gestion des crises. Il fait élaborer les bases de décision. Le comité de gestion des crises financières se compose du directeur de la FINMA, qui préside le comité, du secrétaire d'État du DFF, du vice-président de la direction générale de la BNS et du directeur de l'Administration fédérale des finances AFF.</p>
Collaboration internationale	<p>Il y a une coordination et une coopération étroites entre les nombreuses autorités de surveillance en ce qui concerne la surveillance des banques d'importance systémique (G-SIB) actives au niveau international.</p> <p>Les activités de surveillance sont généralement coordonnées dans le cadre de <i>colleges of supervisors</i>. Selon l'importance des filiales et des succursales locales et de l'organisation de la banque, différents types de <i>colleges of supervisors</i> sont établis. Dans le cas de CS, il s'agissait du <i>core college</i> avec les principaux régulateurs des États-Unis et du Royaume-Uni, de l'<i>APAC college</i> regroupant différentes autorités de la région Asie et Pacifique et du <i>general college</i> au sein duquel toutes les autorités de surveillance internationales pertinentes pour CS étaient représentées.</p> <p>La collaboration concernant l'assainissement ou la liquidation d'une G-SIB a lieu dans le cadre du <i>crisis management group</i> (CMG), qui regroupe les principales autorités de surveillance et de faillite de la banque concernée. Les objectifs d'un CMG consistent à évaluer la capacité de <i>resolution</i> d'une banque (<i>resolvability assessment</i>), à élaborer une compréhension commune sur le plan de liquidation de la G-SIB et à préciser les plans de <i>resolution</i> pour la G-SIB.</p>

Notion	Description
Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) et Bâle III	Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) est l'instance de référence en matière de coordination internationale de la réglementation bancaire et sert de plate-forme pour la collaboration en matière de surveillance bancaire. La Suisse est membre de ce comité de banques centrales et d'autorités de surveillance bancaire. Elle y est représentée par la Banque nationale suisse (BNS) et la FINMA. Les standards internationaux CBCB évoluent au fil du temps. Ceux actuellement en vigueur sont appelés Bâle III.
Comité de gestion des crises financières (CG)	Voir collaboration en matière de crises financières
Comité de pilotage (CP)	Voir collaboration en matière de crises financières
<i>Common equity tier 1</i> (fonds propres de base durs, CET1)	Voir <i>capital going concern</i>
<i>Contingency funding plan</i> (plan d'urgence en cas de pénurie de liquidités)	CS a appelé son plan d'urgence en cas de pénurie de liquidités <i>contingency funding plan</i> (CFP). Celui-ci comprenait plusieurs étapes, qui prévoyaient aussi des mesures plus profondes en fonction de la gravité de la situation de crise.
<i>Contingency plan</i> (plan d'urgence)	Le plan d'urgence vise à garantir qu'une organisation est capable de réagir efficacement à un incident, un événement ou une situation future importante, qui peut ou non se produire. Le plan d'urgence est parfois aussi appelé « plan B » ou plan de remplacement, car il peut servir d'alternative si les résultats escomptés ne sont pas atteints.
<i>Core college of supervisors</i>	Collaboration internationale des autorités de surveillance relative à une banque ou un groupe financier sous la direction de la principale autorité responsable. Les autorités de surveillance des principaux sites étrangers de la banque ou du groupe financier sont représentées.
<i>Credit default swap</i>	Un <i>credit default swap</i> (CDS) est un dérivé de crédit qui offre la possibilité de négocier le risque de défaillance d'obligations, de crédits ou de noms de débiteurs. Il s'agit en l'occurrence d'un contrat conclu entre deux parties et portant sur un débiteur de référence (sous-jacent). Plus la probabilité de défaillance est grande, plus le coût de la couverture est élevé.
Credit Suisse Supply Chain Funds / Greensill	Fonds de financement des chaînes d'approvisionnement de CS, domicilié au Luxembourg, dans lequel la sélection des créances sur les chaînes d'approvisionnement avait été déléguée à Greensill Ltd. UK.
<i>Crisis management group</i>	Voir collaboration internationale
<i>Deferred tax assets</i> (créances fiscales latentes, DTA)	Élément d'actif dans le bilan d'une entreprise qui réduit le revenu imposable dans l'avenir. Le système fiscal d'un pays peut par exemple prévoir que les pertes passées peuvent être déduites des revenus futurs.
<i>Due diligence</i>	Analyse et évaluation minutieuses d'un objet dans un contexte commercial. Les audits de <i>due diligence</i> sont en particulier réalisés dans le cadre de transactions à venir, telles que des acquisitions d'entreprises. Dans le contexte de la loi sur le blanchiment d'argent, les audits de <i>customer due diligence</i> , c'est-à-dire l'examen minutieux des nouveaux clients et des clients existants, constituent un élément central du respect des obligations de diligence.

Notion	Description
<i>Emergency liquidity assistance</i> (ELA et ELA+)	Voir facilités des banques centrales
<i>Enforcement</i>	Le terme d'« <i>enforcement</i> » (« application du droit ») couvre l'ensemble des enquêtes, procédures et mesures dont la FINMA dispose pour tirer au clair et sanctionner les manquements au droit de la surveillance ⁸⁰ .
Exigences de fonds propres	<p>Les exigences de fonds propres pour les banques sont calculées de deux manières et l'exigence la plus élevée doit être satisfaite.</p> <p>Les actifs pondérés en fonction des risques (<i>risk weighted assets</i>, RWA) sont les actifs ou engagements hors bilan d'une banque, multipliés par différents facteurs qui expriment le risque de perte de la banque en fonction de la contrepartie. Les fonds propres de la banque sont exprimés par rapport aux RWA pour déterminer le ratio de fonds propres.</p> <p>Le ratio d'endettement (<i>leverage ratio</i>, LR) se détermine par contre en fonction d'actifs non pondérés, dont la somme est appelée exposition totale. Le risque de défaillance des différentes positions ne joue aucun rôle à cet égard.</p>
Exigences en matière de liquidités	L'exigence quantitative en matière de liquidités disponibles à court terme est fixée par le ratio de liquidité à court terme, aussi appelé <i>liquidity coverage ratio</i> (LCR). Le LCR a pour but de garantir que les banques détiennent suffisamment d'actifs liquides de haute qualité (high-quality liquid assets, HQLA) pour pouvoir couvrir en tout temps la sortie nette de trésorerie attendue dans un scénario de crise reposant sur des hypothèses de sortie et d'entrée de trésorerie à 30 jours (voir art. 12 de l'ordonnance sur les liquidités [OLiQ; RS 952.06] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/883/fr).
Facilités des banques centrales	<p>Dans le cadre des facilités permanentes, les contreparties éligibles peuvent obtenir des liquidités auprès de la Banque nationale suisse. Les facilités permanentes comprennent la facilité intrajournalière et la facilité pour resserments de liquidités (FRL) ainsi que la facilité de refinancement BNS-COVID-19 (FRC).</p> <p>En vertu de l'art. 9 al. 1 let. e LBN, la BNS joue également le rôle de prêteur ultime (<i>lender of last resort</i>). Dans le cadre de cette aide extraordinaire sous forme de liquidités (<i>emergency liquidity assistance</i>, ELA), elle peut fournir des liquidités à une ou plusieurs banques suisses qui ne seraient plus en mesure de se refinancer sur le marché. L'aide sous forme de liquidités doit être couverte en tout temps et intégralement par des garanties suffisantes. La BNS définit les garanties qu'elle juge suffisantes (voir les Directives générales de la Banque nationale suisse sur ses instruments de politique monétaire, ch. 6; disponible sous https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/snb_legal_geldpol_instr/source/snb_legal_geldpol_instr.pdf).</p> <p>En complément à ces instruments, le Conseil fédéral a créé les bases légales nécessaires pour permettre à la BNS d'accorder à CS des aides supplémentaires sous forme de liquidités. Concrètement, le Conseil fédéral a créé un privilège en cas de faillite pour ces aides supplémentaires sous forme de liquidités. La BNS a ainsi obtenu la garantie nécessaire pour pouvoir mettre à la disposition de CS des liquidités supplémentaires substantielles. Cette facilité est aussi appelée ELA+.</p> <p>Le Conseil fédéral a en outre décidé d'accorder à la BNS une garantie du risque de défaillance pour les prêts. Cette garantie est aussi appelée <i>public liquidity backstop</i> ou PLB (voir description séparée).</p>
Filtre réglementaire	Terme utilisé pour décrire la détermination des fonds propres réglementaires pris en compte sur la base de la présentation des comptes. Dans le cas de CS, la maison mère (Credit Suisse SA) a été autorisée en 2017 à ne pas passer à l'évaluation individuelle des participations dans les filiales du secteur financier mais à continuer d'appliquer l'évaluation globale.
Fonction centrale de trésorerie	Unité organisationnelle qui fournit des services dans le domaine des marchés financiers, du financement mondial et de la liquidité aux sociétés d'un groupe.

⁸⁰ Application du droit de la surveillance (finma.ch).

Notion	Description
<i>Funding in resolution</i> (FiR)	Concept développé au niveau international, notamment par le CSF, selon lequel une banque doit calculer son besoin de liquidités pour une <i>resolution</i> . Idéalement, la banque peut couvrir elle-même son besoin de liquidités pour une <i>resolution</i> (surtout en cas de crise des capitaux). Dans le cas contraire, il faut faire appel à des sources externes (marchés, soutien de la banque centrale, garanties de liquidités étatiques, fonds de liquidation spécifiques [cf. UE], etc.).
<i>General college of supervisors</i>	Voir collaboration internationale
<i>High quality liquid assets</i> (actifs liquides de haute qualité, HQLA)	Voir exigences en matière de liquidités
Instruments <i>gone concern</i>	Instruments de dette, généralement des <i>bail-in bonds</i> , pouvant être convertis en fonds propres de la banque dans le cadre d'une procédure d'assainissement. Ces <i>bail-in bonds</i> doivent remplir certains critères pour pouvoir être pris en compte en tant qu'instruments <i>gone concern</i> . Ils doivent en particulier être émis par la société mère du groupe, être soumis au droit suisse et avoir un for juridique suisse. De plus, leurs conditions doivent comprendre une clause inconditionnelle et irrévocable selon laquelle les créanciers obligataires acceptent une éventuelle conversion ou réduction de créance (<i>bail-in</i>) ordonnée par l'autorité de surveillance. Ils ne doivent être ni compensables ni garantis.
<i>Liquidity coverage ratio</i> (LCR)	Voir exigences en matière de liquidités
<i>Liquidity crisis template</i> (LCT)	Le LCT est un modèle de <i>reporting</i> prédéfini qu'une banque dans une situation particulière, par exemple une crise, doit remplir sur ordre de la FINMA. Développé par la FINMA pour les deux G-SIB il y a cinq ans, ce modèle a été coordonné avec les autorités du <i>core college</i> de ces établissements. En cas de crise, la FINMA peut exiger le LCT avec effet immédiat, par exemple à une fréquence quotidienne. Le contenu du LCT permet une surveillance prudentielle approfondie de la situation de liquidité quotidienne de la banque en question.
Maison mère	Plus haute entité opérationnelle d'un groupe financier, soumise à la surveillance prudentielle globale d'une autorité de surveillance des marchés financiers. Au sein du groupe CS, la maison mère désigne Credit Suisse SA (CS) dans la perspective de la surveillance individuelle (non consolidée).
<i>No creditor worse off</i> (NCWO)	Règle à respecter dans le cadre de la restructuration d'une entreprise ou d'un groupe financier selon laquelle aucun créancier ne doit être pénalisé par rapport à ce qu'aurait été sa situation en cas de liquidation de la banque.
Notation	Évaluation de la solvabilité d'un débiteur (état, entreprise ou particulier) sur une échelle de solvabilité. La notation peut être attribuée par l'établissement de crédit lui-même (notation interne) ou par une agence de notation (externe). Le niveau de notation, souvent représenté sous la forme de codes de notation, reflète la probabilité de défaillance attendue du preneur de crédit. Plus la notation est bonne, plus la solvabilité du preneur de crédit est considérée comme bonne et plus la probabilité de défaillance est estimée faible.
Plan d'urgence suisse	Dans le plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent prouver que leurs fonctions d'importance systémique peuvent être poursuivies en Suisse sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité. En ce sens, le plan d'urgence se focalise sur l'activité suisse des banques, contrairement au plan global de <i>recovery</i> et de <i>resolution</i> .
Plan de liquidation (plan de <i>resolution</i>)	Plan établi par la FINMA pour les banques d'importance systémique. Ce plan présente la manière dont la FINMA recapitaliserait, assainirait et/ou liquiderait (partiellement) la banque (resp. le groupe) dans un cas d'application.

Notion	Description
Plan de stabilisation (plan de <i>recovery</i>)	Plan dans lequel la banque doit présenter les mesures lui permettant de se stabiliser durablement elle-même en cas de crise, de manière à pouvoir poursuivre son activité commerciale sans <i>resolution</i> .
PONV	Le terme <i>point of non-viability</i> (survenance d'un risque d'insolvabilité ou d'incapacité de paiement) est utilisé dans les standards de surveillance de Bâle et à l'art. 29 OFR. Le PONV est atteint lorsqu'il existe un risque d'insolvabilité au sens de l'art. 25 LB, c'est-à-dire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de craindre qu'une banque ne soit surendettée, qu'elle ne souffre de graves problèmes de liquidités, ou si elle ne respecte pas les exigences en matière de fonds propres à l'expiration d'un délai fixé par la FINMA. Ce terme est utilisé concrètement dans les conditions d'émission d'instruments de fonds propres et désigne un des événements déclencheurs pour l'absorption des pertes par les instruments en question.
<i>Public liquidity backstop</i> (mécanisme public de garantie des liquidités, PLB)	Garantie étatique extraordinaire des liquidités octroyée aux banques d'importance systémique dans le but de renforcer la confiance des acteurs du marché dans la capacité de survie d'une banque d'importance systémique recapitalisée et solvable. Au niveau international, le PLB fait partie des instruments standard en cas de crise bancaire.
Ratio d'endettement / exposition à l'endettement	Voir exigences de fonds propres
Ratio de financement (<i>net stable funding ratio, NSFR</i>)	Le ratio de financement (<i>net stable funding ratio, NSFR</i>) doit garantir que le financement stable d'une banque à l'horizon d'un an est assuré en permanence. Le NSFR correspond au quotient du financement stable disponible (<i>available stable funding, ASF</i>) au numérateur, et du financement stable exigé (<i>required stable funding, RSF</i>) au dénominateur (voir art. 17f et 17g OLiQ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/883/fr).
Relation PPE	Par personnes politiquement exposées (PPE), on entend les personnes qui exercent ou ont exercé par le passé des fonctions publiques influentes. Les transactions avec des personnes politiquement exposées requièrent une obligation de diligence accrue.
<i>Resolvability</i>	Création des conditions nécessaires pour parvenir à un assainissement ou à un retrait du marché par le biais d'une faillite d'une banque d'importance systémique en cas de crise, sans mise en danger de la stabilité financière.
<i>Risk weighted assets</i> (actifs pondérés en fonction des risques, RWA)	Voir exigences de fonds propres
Risque idiosyncratique	Type de risque de placement qui s'applique à un actif particulier (par ex. l'action d'une société donnée) ou à un groupe d'actifs (par ex. les actions d'un secteur donné), par opposition au risque systématique du marché dans son ensemble.
Risque de liquidité intrajournalière	Risque qu'une banque ne dispose pas de suffisamment de liquidités en début de journée pour honorer les paiements attendus au moment prévu. Les liquidités intrajournalières sont les ressources auxquelles il est possible d'accéder pendant le jour ouvrable, généralement pour permettre aux banques d'effectuer des paiements en temps réel.
Risques inhérents	Risques découlant d'une activité commerciale, sans prise en compte des mesures/contrôles visant à atténuer les risques.
<i>Runway period</i>	Période jusqu'au moment auquel une entreprise aura vraisemblablement utilisé toutes ses liquidités.
Scénario dit de <i>break-up</i>	Le scénario de <i>break-up</i> fait partie du plan de liquidation des G-SIB suisses (désormais uniquement UBS). Dans ce scénario, l'assainissement a échoué ou n'a aucune chance de succès. Dans ce cas, l'accent est mis sur le maintien de l'entité suisse. La partie restante du groupe est liquidée.

Notion	Description
<i>Senior managers regime</i>	Approches de différentes autorités de surveillance pour garantir que les compétences et les responsabilités des cadres supérieurs des établissements financiers soient clairement définies afin de pouvoir tenir les cadres supérieurs en question responsables de leur comportement.
<i>Standard operating procedures</i> (procédure opérationnelle standard, SOP)	Une <i>standard operating procedure</i> (SOP) est une description textuelle contraignante du déroulement des opérations, y compris la vérification des résultats et leur documentation.
Stratégie SPoE	La stratégie de liquidation dite du <i>single point of entry</i> (SPoE) désigne une approche selon laquelle l'autorité de surveillance du pays d'origine d'une banque convertit uniquement les dettes de l'entité la plus haute du groupe en nouveaux fonds propres dans le cadre d'un <i>bail-in</i> . Dans ce contexte, les unités opérationnelles (souvent actives dans des juridictions étrangères) ne font l'objet d'aucune intervention des pouvoirs publics.
Supplément de fonds propres	Les « fonds propres supplémentaires » selon l'OFB désignent les fonds exigés par la FINMA au cas par cas en plus des fonds propres minimaux et du volant de fonds propres. L'exigence de fonds propres supplémentaires se justifie par une situation de risque particulière de l'établissement, que la réglementation existante ne prend pas suffisamment en compte. Au niveau international, ces suppléments de fonds propres sont aussi appelés des suppléments de fonds propres au titre du pilier 2 ou <i>Pillar 2 add-ons</i> .
Test de résistance (<i>stress tests</i>)	Un test de résistance sert à identifier les effets d'une éventuelle crise sur les fonds propres et la solvabilité des établissements. À cet égard, les établissements testés doivent disposer d'une marge de capital et de liquidités suffisante pour pouvoir faire face, à tout moment, à des événements imprévus.
<i>Too big to fail</i> (TBTF)	Acteurs du marché financier qui ont une telle importance au niveau national et international que leur défaillance non ordonnée peut compromettre la stabilité financière et forcer un sauvetage par l'État ⁸¹ .
<i>Total loss absorbing capacity</i> (capacité totale d'absorption des pertes, TLAC)	La capacité totale d'absorption des pertes (TLAC) désigne la somme de tous les instruments de capital disponibles pour absorber les pertes en cas d'assainissement ou de faillite (somme des composantes de fonds propres <i>going concern</i> et <i>gone concern</i>). Le terme TLAC a été créé par le CSF.
<i>Trapped liquidity</i>	La <i>trapped liquidity</i> (par analogie « liquidité captive ») désigne la part des liquidités qui n'est disponible que pour une entité juridique déterminée (liquidités captives) et qui, par conséquent, ne peut pas être prise en compte ou n'est disponible que de manière limitée dans d'autres entités du groupe financier ou au niveau consolidé.
<i>Valuation in resolution</i> (ViR)	La ViR sert à fournir aux autorités de <i>resolution</i> les informations nécessaires pour savoir si une banque doit être liquidée avec une certaine probabilité (<i>likely to fail</i>). Cela est particulièrement pertinent dans un scénario de capital. La ViR sert à déterminer si les mesures de capitalisation suffisent à compenser les pertes d'évaluation et si la banque assainie, après mesures de capitalisation, respecte à nouveau les exigences de fonds propres dans une mesure suffisante pour pouvoir absorber de nouvelles pertes potentielles.

⁸¹ *Too big to fail* et stabilité du système (finma.ch).

9 Annexe

9.1 Exigences de fonds propres pour les banques d'importance systémique actives au niveau international

Phases de développement de la réglementation TBTF sur les fonds propres pour les banques d'importance systémique actives au niveau international

Depuis la première introduction de dispositions relatives aux banques d'importance systémique (SIB) à l'été 2012, l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) (art. 124 à 135) a connu différentes révisions des exigences en matière de fonds propres. Les principales étapes de cette évolution sont présentées sommairement ci-après. L'accent est mis sur les dispositions relatives aux banques actives au niveau international (SIB). Les exigences spécifiques pour les entités de CS, telles qu'elles s'appliquaient notamment à CS SA (maison mère), sont présentées ailleurs.

Phase de lancement, 2012 à 2016

Pour la première fois, des exigences de fonds propres non pondérées (*leverage ratio* [LR]) ont été introduites de façon contraignante pour toutes les banques, en plus des exigences pondérées en fonction du risque (RWA). Des dispositions particulières pour les SIB ont entraîné des exigences minimales plus élevées par rapport aux autres banques.

Les exigences distinguaient l'exigence de base, un volant de fonds propres et la composante progressive. Cette dernière était constituée de deux suppléments séparés pour la part de marché (mesurée en Suisse en fonction de la part plus élevée entre les dépôts d'épargne et les crédits de moins d'un an) et pour la taille globale du groupe financier, après déduction d'un allègement à définir par la FINMA pour les mesures visant à améliorer la capacité globale d'assainissement et de liquidation du groupe financier.

Du point de vue quantitatif et qualitatif, l'exigence (représentée ici en RWA) était constituée de la somme :

- de l'exigence de base: 4,5 % à détenir sous la forme de fonds propres de base durs (CET1);
- des volants de fonds propres: 8,5 %, 5 % à détenir sous la forme de fonds propres de base durs et 3,5 % sous la forme de fonds propres de base supplémentaires (AT1) dont la conversion est déclenchée lorsque les fonds propres de base durs pris en compte passent en dessous de 7 % ;
- d'une exigence variable constituée de la composante progressive couverte par des fonds propres de base supplémentaires avec un seuil de déclenchement de 5 % des fonds propres de base durs pris en compte.

Les exigences pondérées en fonction du risque (4,5 % + 8,5 % + 1 %) représentaient donc au minimum 14 % auxquelles s'ajoutaient les exigences du volant anticyclique. Le calibrage de la composante progressive a initialement généré une exigence totale allant jusqu'à 19 % des positions RWA pour les deux grandes banques. L'exigence LR correspondait à 24 % des pourcentages des exigences de fonds propres pondérés (hors volant anticyclique de fonds propres).

Révision, juillet 2016

Le principal changement en termes de conception concernait la restructuration des exigences en fonds propres nécessaires pour poursuivre l'exploitation ordinaire de la banque d'une part et en fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes d'autre part.

L'exigence résultant du LR a en outre été calculée avec une pondération-risque plus stricte de 35 %. La somme des exigences minimales des fonds propres et du volant de fonds propres a été fixée à 12,86 % des positions RWA, respectivement à 4,5 % du LR. Elle ne pouvait principalement plus être satisfaite qu'avec des fonds propres de base durs et du capital convertible AT1 avec un seuil de déclenchement de désormais 7 % des CET1. Avec les exigences issues

de la composante progressive, il en résultait pour les SIB actives au niveau international des exigences totales de fonds propres nécessaires pour poursuivre l'exploitation ordinaire de la banque de 14,3 % des positions RWA, respectivement de 5 % du LR.

Les exigences concernant les fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes étaient en principe aussi élevées que celles envers les fonds propres nécessaires pour poursuivre l'exploitation ordinaire de la banque. Elles pouvaient désormais être satisfaites avec des *bail-in bonds*, conformément à la norme internationale du Conseil de stabilité financière (CSF) relative aux fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes.

Il en résultait théoriquement une exigence totale maximale de 28,6 % des positions RWA, respectivement de 10 % du LR avant rabais sur les fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes. Ce nouveau régime a été atténué par des dispositions transitoires concernant l'augmentation des exigences quantitatives relatives aux fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes jusqu'à la fin de l'année 2019.

Révision, 2019

L'abrogation de l'art. 125 OFR a constitué la principale révision dans la perspective des SIB actives au niveau international. Les dispositions figurant dans cet article constituaient auparavant un obstacle de taille pour la FINMA lors de la concrétisation des exigences de fonds propres. L'al. 1 imposait de facto à la FINMA d'accorder des allègements en matière de fonds propres à l'échelon de l'établissement individuel, lorsque la satisfaction des exigences (ordinaires) à l'échelon de l'établissement individuel conduisait à un dépassement nominal des exigences au niveau du groupe financier. L'argument des banques consistait à dire que l'on s'était mis d'accord sur un ratio de fonds propres de maximum 19 % et qu'il ne fallait qu'il en résulte indirectement, par la « porte de der-

rière des exigences envers la maison mère », une exigence estimée à 26 % qui ne s'expliquerait pas. Sur cette base, les deux grandes banques avaient imposé des allègements des exigences envers les maisons mères.

Révision, 2023

Dans le cadre de l'adaptation de l'ordonnance sur les banques (OB) au 1^{er} janvier 2023, l'ancien système de rabais pour l'amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation des SIB actives au niveau international a été supprimé et remplacé par un nouveau système d'incitation. Ce changement s'est traduit par différents ajustements dans l'OFR. L'ancien taux de l'exigence de base à 100 % moins un rabais a été remplacé par un taux fixe de 75 %. Les rabais accordés sont ainsi pérennisés. Le taux de 75 % constitue une limite inférieure qui découle du respect des exigences du standard de *total loss-absorbing capacity* du Conseil de stabilité financière (CSF) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022.

En contrepartie, la FINMA peut désormais exiger des fonds complémentaires additionnels destinés à absorber les pertes, si elle constate des obstacles à la capacité d'assainissement et de liquidation. Cela vaut à l'échelle du groupe financier et de la maison mère. L'entité suisse, qui est responsable des fonctions d'importance systémique, est soumise aux exigences au titre du plan d'urgence.

Impressum

Éditeur

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Laupenstrasse 27
CH-3003 Berne

Tél. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01

info@finma.ch
www.finma.ch

Mise en page

Stämpfli Communication, Berne

31 octobre 2023