Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Rencontre avec les médias du 5 avril 2023 à Berne

Exposé de Marlene Amstad, présidente du conseil d'administration de la FINMA

Amendes, Senior Manager Regime et transparence sur l'enforcement

(Seul le texte prononcé fait foi)

Mesdames, Messieurs,
Bienvenue à la FINMA. Le point de presse d'aujourd'hui est consacré à un sujet qui nous préoccupe actuellement, qui vous préoccupe et qui préoccupe toute la Suisse : les événements concernant Credit Suisse.

Au cours des prochaines minutes, je vais vous communiquer des informations de fond sur trois thèmes :

- je vais d'abord parler des **antécédents de la banque Credit Suisse, du point de vue de la FINMA.** Je décrirai trois phases sur ces dernières années, jusqu'à la mi-mars 2023.
- Dans la deuxième partie, je commenterai notre expérience de la **réglementation *too big to fail***.
- Enfin, je ferai le point sur les **instruments dont la FINMA** est aujourd'hui dotée pour faire appliquer le droit de la surveillance.

Ensuite, notre directeur Urban Angehrn présentera les mesures qui ont été envisagées dans le cas de Credit Suisse.

Historique

L'histoire récente de Credit Suisse peut être divisée en trois phases. Plusieurs années avant octobre 2022, puis à partir d'octobre et enfin la situation qui s'aggrave en ce mois de mars.

De manière générale, la FINMA se fonde sur une approche basée sur les risques. Cela signifie que les risques les plus importants sont abordés plus souvent et de manière plus approfondie. Credit Suisse s'est donc trouvé au centre de notre activité de surveillance. Pour le public, cela a pu se voir dans le cadre de nos procédures d'*enforcement*.

La FINMA a rendu publiques six procédures menées à l'encontre de Credit Suisse. Les problèmes à l'origine de ces procédures étaient multiples et concernaient différentes unités commerciales et différentes thématiques. Ces six procédures n'étaient cependant pas les seules procédures d'*enforcement* que nous avons menées contre Credit Suisse – je reviendrai sur ce point.

Laupenstrasse 27
3003 Berne
Tél. +41 (0)31 327 91 00
www.finma.ch

Ces dernières années, Credit Suisse a régulièrement fait les gros titres, pas toujours en bien. Cette accumulation d'incidents et de scandales a fortement nui à la réputation de Credit Suisse. L'été dernier, la banque a lancé une vaste réorientation stratégique de sa banque d'investissement. La FINMA a salué cette démarche. Elle allait en effet dans la bonne direction, celle de la réduction des risques.

Début octobre 2022, avant même l'annonce de la nouvelle stratégie, la **deuxième phase** a commencé : celle d'une nouvelle perte massive de confiance. Credit Suisse a connu un *bank run*. La banque a enregistré des sorties de fonds de la part de ses clients d'une ampleur sans précédent à l'échelle mondiale. Les dépôts des clients ont diminué de 138 milliards de francs au quatrième trimestre 2022.

L'opinion que se faisaient les marchés du modèle commercial de la banque et donc l'avenir de cette dernière ont vacillé. Le cours de l'action a chuté d'environ 20 % entre mi-septembre et début octobre. Et les CDS ont grimpé en flèche. Même si tous les indicateurs prudentiels étaient remplis, nous avons eu des échanges quotidiens encore plus étroits avec la banque et nous nous sommes notamment interrogés sur la situation des liquidités. Parallèlement, un comité de pilotage a été convoqué sous la direction du Département fédéral des finances (DFF). Le comité permanent pour les crises financières dirigé par la FINMA, quant à lui, a augmenté la fréquence de ses réunions. Les deux comités se sont ensuite réunis régulièrement, à chaque fois avec la Banque nationale (BNS).

Comme il est d'usage dans une situation de crise d'un établissement, la FINMA a exigé fermement de Credit Suisse qu'il présente des mesures d'urgence exécutables en l'espace de quelques semaines. De telles mesures comprennent la réduction des risques ainsi que le renforcement des fonds propres et des liquidités. Il est également courant de demander à un établissement de tout mettre en œuvre pour permettre également une vente potentielle. Il incombe à la banque elle-même d'évaluer les acheteurs potentiels. Le travail de surveillance habituel consiste à exiger des banques qu'elles présentent de telles mesures et à raccourcir l'horizon temporel pour ce faire lorsqu'une banque rencontre des problèmes.

La FINMA a la compétence de prescrire à un établissement des volants de liquidités plus élevés que ceux prescrits par la loi. C'est ce que nous avons fait dès l'été 2020 dans le cas de Credit Suisse. La banque elle-même a en outre détenu des liquidités supplémentaires. Ce n'est que grâce à ce coussin de liquidités supplémentaire et préventif que Credit Suisse a pu survivre au *bank run* d'octobre 2022.

Mi-mars 2023, le secteur bancaire américain a connu de fortes perturbations. Celles-ci ont rapidement aggravé la crise de confiance déjà existante à l'égard de Credit Suisse. Une troisième phase a commencé dans les jours précédant le 19 mars, avec de fortes sorties de fonds de clients – cette fois-ci également dans l'entité suisse. Dans le même temps, les limites des contreparties ont été réduites et les exigences de sécurité fortement augmentées. Durant cette période, les exigences réglementaires en matière de capital et de liquidités sont restées satisfaites. Il est toutefois devenu de plus en plus évident que Credit Suisse avait de sérieux problèmes de liquidités et qu'il fallait trouver une solution pour toutes les éventualités.

Les autorités ont travaillé d'arrache-pied avec les deux grandes banques pour trouver une solution. Dès le début, la FINMA a poursuivi l'objectif de laisser le plus d'options possibles ouvertes. Quatre options ont été préparées et suivies jusqu'à la décision : l'assainissement, le plan d'urgence avec une faillite du groupe, une *« temporary public ownership »* (TPO) et une reprise. Concrètement, cela signifiait que le 19 mars, une décision d'assainissement ainsi qu'une décision de faillite avec leurs plans de mesures respectifs étaient également prêtes à être signées.

Voilà pour l'historique. Permettez-moi de relever qu'en règle générale, la FINMA n'est pas habilitée à rendre compte publiquement des mesures prises, comme je viens de le faire. Un grand nombre de nos mesures – souvent les plus sévères – ne peuvent pas être rendues publiques. Être actif et utiliser tous les moyens disponibles sans pouvoir en parler publiquement fait partie de l'essence même de la surveillance. Cependant, dans le présent cas, il existe un besoin particulier, du point de vue du droit de la surveillance, d'exposer les faits les plus importants et de rectifier les rumeurs et les suppositions. C'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

Réglementation *too big to fail*

L'on a beaucoup discuté ces derniers jours de l'efficacité de la réglementation *too big to fail*. Cette norme internationale a été développée après la crise financière. La réglementation comprend deux volets : le premier concerne la banque qui « vit » *(going concern)* et le second concerne une banque qui « ne vit plus » *(gone concern)*.

- Le principe du *« going concern »* consiste à s'assurer que les banques d'importance systémique disposent de suffisamment de capitaux pour couvrir les pertes liées à leurs activités courantes.
- Les exigences de *« gone concern »* ont pour but d'assurer que les banques d'importance systémique disposent de suffisamment de capitaux pour pouvoir être assainies ou liquidées en cas de graves difficultés financières. Indépendamment du scénario concret, les fonctions d'importance systémique d'un établissement doivent être maintenues à tout moment. C'est ce que garantit le plan d'urgence.

La Suisse est le premier pays à avoir dû faire face à l'application pratique du deuxième volet de la réglementation TBTF. Je m'engage fermement à tirer les leçons des semaines passées. Les politiques, le public et nos collègues des autorités de surveillance étrangères s'intéressent beaucoup à ces expériences.

Permettez-moi d'apporter trois éléments à cette discussion :

- Premièrement : de nombreux éléments de la réglementation *too big to fail* ont été appliqués dans le cas de Credit Suisse. Les volants de capitaux et de liquidités ont longtemps stabilisé la banque. Sans ces volants, Credit Suisse aurait déjà été en faillite à l'automne 2022. Pour la première fois, les volants AT1 ont été utilisés pour une banque d'importance systémique mondiale – ils constituent un élément essentiel de la réglementation TBTF.
- Deuxièmement, l'instrument TBTF en cas d'assainissement ou de faillite est un instrument extrêmement incisif, raison pour laquelle il est souvent qualifié d'instrument de dernier recours *(« measure of last resort »)*. Cet instrument a été créé après la crise financière afin de stopper un effet domino en cas de crise. Mais le 19 mars, nous étions dans une situation différente. Les autorités auraient risqué, en lançant une *resolution*, non de stopper une crise financière qui s'annonçait, mais plutôt de déclencher une telle crise financière. Cela aurait eu des conséquences extrêmement dommageables pour la Suisse et son système financier. Nous aurions risqué de pousser le premier domino.
- Troisièmement : *too big to fail* doit ouvrir différentes options : récupération, assainissement ou liquidation. Le cas actuel a montré que le fait que l'élément *resolution* de l'arsenal *too big to fail* n'ait pas été retenu signifie avant tout que sur la base d'une évaluation complète des risques et des opportunités, il existait une meilleure option dans ce cas.

Les instruments de la FINMA

Permettez-moi de revenir aux instruments de la FINMA. Comme nous l'avons déjà mentionné, pour Credit Suisse, nous avons rendu publiques six procédures d'*enforcement* au cours des dernières années. La fin de Credit Suisse soulève toutefois des questions fondamentales concernant la « boîte à outils » dont nous disposons à la FINMA. Je vais donc maintenant commenter les possibilités et les limites de nos instruments de manière générale, indépendamment du cas de Credit Suisse.

L'*enforcement* est aujourd'hui l'arme la plus puissante de la FINMA : il s'agit de faire appliquer le droit de la surveillance par une procédure administrative contraignante.

Vous – le grand public et les journalistes – entendez en moyenne cinq fois par an parler d'une procédure d'*enforcement* close par la FINMA. Plusieurs étapes doivent être franchies avant qu'une procédure ne puisse être close. C'est pourquoi la conclusion peut parfois intervenir des années *après* l'incident proprement dit. Surtout si la seule « sécurisation de la scène de crime » est déjà difficile, ce qui est souvent le cas pour les grands établissements financiers actifs à l'échelle mondiale.

Les cinq communiqués de presse annuels mentionnés ne sont toutefois que la partie de l'iceberg visible pour le public. Au total, la FINMA mène en moyenne 40 procédures d'*enforcement* par an. La grande majorité des procédures ne sont donc pas publiques.

Mais même cette quarantaine de procédures d'*enforcement* par an donne encore une image incomplète de nos activités. En effet, une procédure d'*enforcement* n'intervient que dans des cas très graves ou lorsqu'un établissement s'oppose aux mesures que nous lui avons imposées. C'est rarement le cas.

En moyenne, la FINMA procède à environ 600 enquêtes d'*enforcement* par an. L'année dernière, ce chiffre était de 743, soit environ 20 % de plus que la moyenne des années précédentes. Cela signifie que deux à trois fois par jour, des collaborateurs de la FINMA interviennent auprès d'établissements pour clarifier une éventuelle violation du droit de la surveillance.

Ces investigations portent leurs fruits dans la grande majorité des établissements. Sur la base des investigations et des attentes de la FINMA, l'ordre légal est rétabli en moyenne dans plus de 90 % des cas en l'espace de trois mois (dénonciations pénales comprises).

En plus des procédures d'*enforcement* menées à l'encontre des établissements, la FINMA peut prononcer des interdictions professionnelles à l'encontre de personnes physiques. Depuis 2009, une soixantaine de personnes ont été frappées d'interdictions professionnelles. Environ deux tiers d'entre elles occupaient des postes à des échelons supérieurs de la direction.

La FINMA dispose ainsi d'instruments pointus et les utilise pour faire appliquer le droit de la surveillance de manière cohérente et rapide. Le fait de faire respecter le droit de surveillance par le biais d'ordonnances constitue donc clairement l'exception. Il est encore plus rare que la FINMA doive rendre plusieurs ordonnances d'*enforcement* pour un même établissement – comme cela a été le cas pour Credit Suisse.

Tous ces instruments n'ont pas pour but d'imposer une stratégie à une banque ou de gagner la confiance des clients. C'est la tâche des directions, des conseils d'administration et, en fin de compte, des propriétaires.

La FINMA n'a en principe pas le droit de rendre compte publiquement de ses procédures d'*enforcement*. Seules les procédures présentant un intérêt particulier en matière de surveillance font exception. Cela peut aussi se justifier pour éviter une déstabilisation. Nous publions des chiffres sur une base anonyme et avons développé les statistiques correspondantes de manière conséquente au cours des dernières années. Nous tenons à pouvoir à l'avenir rendre notre travail plus visible, comme peuvent souvent le faire nos collègues de la surveillance dans les pays voisins.

Comme le montrent les événements concernant Credit Suisse, nos instruments atteignent leurs limites dans les cas extrêmes. Il vaut donc la peine de réfléchir à les enrichir. Nous ne pouvons toutefois pas nous donner les instruments nous-mêmes. Le législateur décide des moyens que nous pouvons utili- ser pour faire appliquer le droit de la surveillance. Nous n'avons pas l'habitude de nous exprimer sur ce sujet, mais la situation actuelle l'exige.

Deux instruments supplémentaires sont en discussion : la compétence en matière d'amendes et le *Senior Managers Regime*.

La FINMA n'a pas de compétence en matière d'amendes – elle fait donc figure d'exception par rapport à d'autres grandes places financières. L'amende administrative n'est pas la panacée, mais elle peut donner un signal important et avoir un effet dissuasif. En particulier lorsqu'elle est combinée avec d'autres instruments. Nous saluerions cet instrument – appelé dans le jargon « sanction administrative pécuniaire à l'encontre des établissements financiers soumis à surveillance ».

En outre, depuis environ un an, une proposition concernant l'introduction d'un *« Senior Managers Regime »* (SMR) est en cours d'élaboration, à l'intention du législateur et sur la base des travaux préparatoires de la FINMA. Actuellement, la preuve d'une responsabilité causale directe est exigée si nous voulons agir contre des dirigeants. Cela représente un obstacle important. Un régime des *senior managers* peut aider à attribuer clairement les responsabilités individuelles des organes de direction. Cela peut égale- ment renforcer la culture d'entreprise d'un établissement, car celle-ci est étroitement liée à une répartition claire des responsabilités et à une tolérance saine aux risques.

Dans les deux cas, la règle reste la même : la FINMA n'est pas une autorité pénale et ne souhaite pas le devenir.

Les deux instruments que sont l'amende et le SMR, ainsi que la possibilité de communiquer plus activement sur les procédures d'*enforcement* closes, compléteraient, du point de vue de la FINMA, sa panoplie d'instruments qui, dans l'ensemble, fonctionne bien.

Conclusion

Permettez-moi de conclure mon intervention ainsi :

- Les erreurs d'appréciation stratégiques de la banque, l'échec de la direction ou la perte de confiance des clients et des investisseurs ne sont pas des faits relevant du droit de la surveillance. La surveillance fixe des règles. C'est à l'établissement qu'incombe la responsabilité de ses actions. La surveillance ne peut et ne doit se substituer ni aux propriétaires (actionnaires) ni au conseil d'administration.

- Ensuite, de nombreux éléments des dispositions *too big to fail* ont été appliqués dans le cas de Credit Suisse. Les volants de capitaux et de liquidités ont ainsi permis de stabiliser la banque. Sans ces volants, Credit Suisse aurait déjà rencontré de sérieux problèmes à l'automne 2022. La FINMA s'engage fermement à ce que les leçons des semaines passées soient tirées pour la ré- glementation *too big to fail*.
- Enfin, avec les instruments dont elle dispose actuellement, la FINMA peut, dans la majorité des cas, faire appliquer le droit de la surveillance de manière cohérente et rapide. La FINMA préconise néanmoins d'élargir et de compléter sa panoplie d'instruments : la possibilité de communiquer publiquement de manière plus active sur le travail de surveillance, la compétence en matière d'amendes et le S*enior Managers Regime*.

Je passe maintenant la parole à Urban Angehrn, directeur de la FINMA, qui va vous expliquer plus en détail les éléments du train des solutions envisagées.