

Entreprises d’importance systémique : une approche sous l’angle de la politique budgétaire

Thomas Brändle
Marc Elsener
Peter Schwendener



Les travaux du domaine « Analyse et conseil économiques » ne reflètent pas nécessairement les positions officielles de l'office, du département ou du Conseil fédéral. Les auteurs assument eux-mêmes la responsabilité des thèses défendues dans ces travaux ainsi que des erreurs éventuelles.

Impressum

Rédaction	Administration fédérale des finances, Analyse et Conseil Economiques (ACE) Thomas Brändle, Marc Elsener et Peter Schwendener Bundesgasse 3 CH-3003 Berne, Suisse
E-Mail	thomas.braendle@efv.admin.ch , marc.elsener@efv.admin.ch , peter.schwendener@efv.admin.ch
Internet	www.efv.admin.ch Travaux de base sur la politique économique
Mise en page	Webteam AFF, SPK
ISSN	1660-8240
Versions de langues	Français, Allemand, Anglais

Résumé

Les crises majeures des 20 dernières années ont contraint les États à assumer progressivement le rôle de responsables en dernier ressort et exigé de leur part des programmes de soutien parfois très ambitieux. Les interventions étatiques visant à soutenir de grandes entreprises, des infrastructures, voire des secteurs économiques entiers reposent sur l'idée que le secteur privé n'est pas en mesure de gérer seul de telles situations, dont la dynamique négative risquerait d'entraîner des coûts insoutenables pour l'économie nationale. Des termes forts comme « too big to fail », « importance systémique » ou « criticité systémique » reviennent en boucle pour justifier les nouvelles demandes de soutien étatique, sans que la portée de ces notions ait été précisée. Le présent document de travail commence par délimiter et comparer les notions de criticité et d'importance systémique, dans une approche économique intersectorielle concernant la Suisse. Il apparaît ainsi que la criticité des infrastructures et l'importance systémique des entreprises peuvent être dûment appréhendées à l'aide de critères pertinents pour orienter les décisions de politique économique : dans le cas de l'importance systémique, les trois principaux critères économiques sont la taille ainsi que la concentration du marché, l'interconnexion et enfin la substituabilité insuffisante. L'application de ces critères, à titre d'exemple, aux grandes entreprises des sous-secteurs présentant une criticité très élevée montre que, si les deux premiers critères sont souvent remplis, celui du caractère non substituable l'est beaucoup plus rarement. Seules de rares entreprises – faisant typiquement partie du secteur financier – peuvent ainsi être considérées comme étant d'importance systémique. Enfin, les réflexions conceptuelles sur l'éventail de mesures étatiques qui peuvent être envisagées face aux acteurs de criticité ou d'importance systémique suggèrent : si des instruments de couverture d'aussi grande envergure que le PLB (public liquidity backstop) sont déployés, ils devront être assortis de conditions strictes afin de réduire les incitations à l'aléa moral et de limiter pour les contribuables les risques de responsabilité en dernier ressort.

JEL : G28, H81

Mots-clés : Criticité, importance systémique, aléa moral, liquidité, too big to fail, public liquidity backstop, engagements conditionnels, risques budgétaires

Table des matières

Résumé	3
Table des matières	4
1. Introduction	5
2. Infrastructures critiques et entreprises d'importance systémique : notions et critères	7
2.1 Infrastructures critiques	7
2.2 Entreprises d'importance systémique	10
2.3 Comparaison et distinction entre les notions de criticité et d'importance systémique	13
3. Application des critères d'importance systémique à des sous-secteurs à criticité très élevée	14
3.1 Approvisionnement en pétrole	14
3.2 Approvisionnement en électricité	15
3.3 Services financiers	17
3.4 Services informatiques	18
3.5 Télécommunications	18
3.6 Approvisionnement en eau	19
3.7 Transports	19
3.8 Synthèse	21
4. Réflexions conceptuelles sur le besoin d'action étatique en cas de crise	23
5. Conclusions dans une optique de politique budgétaire	27
Bibliographie	29

1. Introduction¹

Les crises des 20 dernières années ont contraint les États à assumer progressivement le rôle de responsables en dernier ressort et exigé de leur part des programmes de soutien parfois très ambitieux qu'il leur a fréquemment fallu concevoir et déployer dans l'urgence. Outre les marchés financiers, il convient de citer l'aviation, l'approvisionnement énergétique, le système de santé ou la gestion des dommages dus à des événements naturels extrêmes. Quant aux économies nationales, dont les marchés de produits et de facteurs sont fortement intégrés dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, elles présentent une vulnérabilité accrue aux perturbations, notamment dans le contexte des bouleversements commerciaux et géopolitiques.

D'un point de vue économique, les interventions étatiques se justifient surtout lorsqu'elles ont pour effet de corriger une défaillance du marché. L'État peut s'engager de multiples façons, en fonction des défaillances survenues. Les interventions étatiques visant à soutenir de grandes entreprises, des infrastructures voire des secteurs économiques entiers reposent sur l'idée que le secteur privé n'est pas en mesure de gérer seul de telles situations, dont la dynamique met en péril la stabilité de l'économie nationale et risque d'entraîner des coûts insoutenables. Des termes comme « too big to fail » (TBTF), « importance systémique » ou « criticité systémique » pèsent lourd dans ce contexte, surtout quand il faut décider si un soutien ou une garantie étatique s'impose, et sous quelle forme.

Depuis la pandémie de COVID-19, la notion d'importance systémique d'une activité entrepreneuriale a pris un sens politique pour justifier les demandes de soutien étatique et de couverture des risques. Cette notion séduit d'autant plus qu'elle reste entourée de flou². L'État s'expose ainsi à devoir déployer toujours plus d'instruments de soutien et de couverture des risques. Ce faisant, il ne fait que renforcer la tendance des entreprises à prendre des décisions excessivement risquées, au lieu d'encourager une action responsable tout au long du cycle conjoncturel. Avec pour conséquences possibles des coûts économiques plus élevés, un écart croissant entre les « bénéfices privatisés » et les « pertes socialisées », une politique économique incohérente et des pressions accrues sur les dépenses publiques.

Le présent document de travail vise à mieux étayer, à l'aide de critères et dans une perspective économique et intersectorielle, la question de savoir quand une aide d'urgence de l'État aux entreprises d'importance systémique est indiquée, pour les futures décisions de politique économique. L'étude a beau se référer à la Suisse, la problématique revêt une importance fondamentale. Une recherche consacrée aux pays voisins germanophones a montré que là non plus, il n'existe guère de bases à caractère intersectoriel passant en revue les interventions étatiques visant à soutenir les entreprises d'importance systémique en cas de crise. De même, la littérature spécialisée est peu bavarde sur la question. Alors qu'il existe une littérature relative aux banques d'importance systémique dans le contexte des travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, tel n'est pas le cas pour d'autres domaines politiques³. Le présent document de travail est de nature avant tout conceptuelle, alors qu'une évaluation au cas par cas aurait nécessité un examen plus approfondi.

1 Les auteurs remercient Sabine D'Amelio-Favez, Arie Gerszt, Jonas Vetter, Sandra Daguët, Eric Scheidegger, Ronald Indergand, Nikolas Wallart, Mathias Spicher, Christoph König, Nick Wenger et Hans Peter Binder pour leurs précieuses remarques et suggestions.

2 Hübscher (2020) relève ainsi que l'importance systémique est avant tout une notion politique, forgée durant la crise financière et utilisée de manière « hyperinflationnaire » depuis la pandémie de COVID-19. Dans les débats, l'importance systémique est toujours mise en avant, selon cet auteur, pour soutenir des intérêts particuliers.

3 Il existe également des points communs avec les travaux consacrés au thème plus large des « risques budgétaires » et des entreprises contrôlées par l'État, voir par exemple FMI (2016a&b), FMI (2020) et OCDE (2024).

Concrètement, ce document de travail commence par délimiter et comparer les notions de criticité et d'importance systémique. Il explique d'une part la criticité, avec les critères qui la sous-tendent, à la lumière des travaux de la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques (PIC). La notion d'importance systémique et les critères en la matière y sont d'autre part présentés, sur la base de la discussion TBTF. On voit ainsi que ces notions sont souvent très similaires, en se concentrant toutes deux sur les défaillances de prestations ou services essentiels. Toutefois, alors que la criticité sert à mesurer l'importance sociale et économique de sous-secteurs dans une planification globale visant à renforcer la résilience, l'importance systémique se concentre sur les grandes entreprises fortement interconnectées, dont aucun processus de substitution ne peut pallier la défaillance en temps utile. L'importance systémique a donc reçu une définition plus étroite. L'analyse révèle encore l'existence, à propos de la criticité des infrastructures ou de l'importance systémique des entreprises, de critères pertinents et pratiques pour orienter les décisions de politique économique. Dans le cas de l'importance systémique, les trois principaux critères économiques sont la taille ainsi que la concentration du marché, le degré d'interconnexion et enfin la substituabilité insuffisante.

Dans un deuxième temps, tous les sous-secteurs présentant une criticité très élevée selon la PIC ont fait l'objet d'une analyse sommaire visant à déterminer l'importance systémique de leurs principales entreprises. Or si ces dernières remplissent souvent les critères de la taille ou de la concentration du marché ainsi que de l'interconnexion, le caractère non substituable paraît par contre rarement plausible. Autrement dit, seules de rares grandes entreprises, principalement situées dans le secteur financier, doivent être considérées comme étant d'importance systémique sur la base des trois critères définis. Il convient en principe de répondre par la négative à la question de savoir si les grandes entreprises électriques doivent être considérées comme étant d'importance systémique, même si l'octroi d'une aide d'urgence par l'État doit être examiné de manière approfondie au cas par cas, compte tenu des causes de la crise.

À partir de là, des réflexions conceptuelles portent sur les mesures étatiques envisageables dans le contexte de la criticité et de l'importance systémique. On y voit qu'une large palette de mesures est à disposition, celles-ci étant axées sur le degré d'intervention, le moment de l'intervention ou des choix conceptuels. Or plus les instruments sont de grande envergure (à commencer par le Public Liquidity Backstop (PLB) ou les mécanismes de sauvetage), plus il faut fixer des conditions d'utilisation strictes, imposer des taxes ou poser des exigences de transparence élevées, l'objectif étant de réduire les incitations à l'aléa moral et de ne pas faire encourir de risques excessifs aux collectivités publiques, dans leur responsabilité en dernier ressort. À la fin, le document de travail présente les conclusions essentielles à tirer dans ce domaine pour la politique économique et financière.

2. Infrastructures critiques et entreprises d'importance systémique : notions et critères

2.1 Infrastructures critiques

Notion et concept

Par « infrastructures critiques », l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) entend *« les processus, les systèmes et les installations essentiels pour le fonctionnement de l'économie et le maintien des moyens de subsistance de la population. Elles assurent la disponibilité de biens et services importants, comme l'énergie, les transports et les télécommunications. Les pannes, les défaillances ou la destruction d'infrastructures critiques peuvent avoir de graves conséquences pour la population et ses bases d'existence. Les infrastructures critiques sont subdivisées en secteurs et sous-secteurs (p. ex. approvisionnement en électricité, en pétrole et en gaz naturel dans le secteur de l'énergie). À l'intérieur des sous-secteurs critiques, on considère que tous les éléments ou ouvrages (exploitants, installations, systèmes, etc.) sont des composants d'infrastructures critiques ; ils n'ont toutefois pas tous la même importance (ou criticité). »*^{4, 5}

Cette conception des infrastructures critiques est très proche de celle qui prévaut en Allemagne, en Autriche et dans l'UE (voir encadré n° 1). Premièrement, les infrastructures critiques doivent servir à l'approvisionnement du pays en biens et services essentiels. Deuxièmement, l'économie et la population sont au cœur des préoccupations, en tant que principaux groupes d'acteurs de l'approvisionnement du pays. Troisièmement, les infrastructures critiques donnent lieu à une approche globale et systémique – les chaînes d'approvisionnement et les facteurs de production, comme le travail, faisant partie intégrante de telles infrastructures.

Encadré n° 1 : autres définitions de la criticité

Selon l'Office fédéral allemand pour la protection de la population et l'aide en cas de catastrophe (BBK), les infrastructures critiques (« KRITIS ») sont des *organisations ou installations de grand intérêt pour la collectivité publique, dont la défaillance ou la perturbation entraînerait des pénuries graves, des troubles importants de la sécurité publique et d'autres conséquences dramatiques. Elles servent à fournir des services critiques, soit des services d'utilité publique dont la défaillance ou la perturbation entraînerait des pénuries graves ou des troubles importants de la sécurité publique*⁶.

En Autriche, selon le plan directeur de 2014, les infrastructures critiques comprennent *les infrastructures (systèmes, éléments, processus, réseaux ou parties de ceux-ci) qui sont indispensables au maintien des fonctions vitales de la société et dont l'arrêt ou la destruction aurait un impact considérable sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique ou social d'une grande partie de la population, ou sur le bon fonctionnement des institutions étatiques*⁷.

Les États membres de l'UE sont soumis à la directive UE 2022/2557 « sur la résilience des entités critiques » (REC), qui a abrogé au 1er janvier 2023 la précédente directive sur les infrastructures critiques. Cette directive indique notamment que *les entités critiques, en tant que fournisseurs de services essentiels, jouent un rôle indispensable dans le maintien de fonctions sociétales ou d'activités économiques vitales dans le marché intérieur, dans le contexte d'une économie de l'Union de plus en plus interdépendante*⁸.

⁴ Conseil fédéral (2023) et Office fédéral de la protection de la population (2018).

⁵ Les événements ou développements qui, dans le contexte des infrastructures critiques ou d'entreprises d'importance systémique, sont susceptibles de compromettre l'exécution des tâches de l'administration fédérale sont recensés et pilotés dans le cadre de la gestion des risques de la Confédération (Administration fédérale des finances, 2024). L'approche globale de l'OFPP basée sur la PIC s'intéresse par contre aux risques émanant de l'ensemble des infrastructures, indépendamment de toute considération liée aux rapports de propriété.

⁶ Deutsches Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe BBK (2019 & 2021).

⁷ Bundeskanzleramt Österreich und Bundesministerium für Inneres – Masterplan 2014 (2015). La définition correspond à celle du Programme européen de protection des infrastructures critiques (PEPIC) (Commission européenne 2006), qui lui-même repose sur la directive UE 2008/114/CE abrogée en 2023.

L'identification des infrastructures critiques comporte typiquement plusieurs étapes. Il convient d'abord de recenser, au niveau supérieur, tous les secteurs et sous-secteurs (branches) dans lesquels des biens et services essentiels sont produits pour l'économie et la population. Une approche descendante, reposant sur un petit nombre de critères, est généralement adoptée pour une première analyse fondée sur l'importance de chaque sous-secteur pour le système global, soit sa criticité. La stratégie adoptée par le Conseil fédéral pour la protection des infrastructures critiques (PIC) distingue ainsi neuf secteurs subdivisés en 27 sous-secteurs critiques, dont la criticité est évaluée à l'aide d'un système de feux tricolores (tableau 1).

Tableau 1 : Infrastructures critiques : évaluation de la criticité, par secteur et sous-secteur

Secteurs	Sous-secteurs (branches)	Criticité*	Secteurs	Sous-secteurs (branches)	Criticité*
Autorités	Recherche et enseignement	3	Information et communication	Services informatiques	1
	Biens culturels	3		Télécommunications	1
	Parlement, gouvernement, justice, administration	2		Médias	2
Énergie	Approvisionnement en gaz naturel	2		Services postaux	2
	Approvisionnement en pétrole	1	Alimentation	Approvisionnement en denrées alimentaires	2
	Chauffage à distance et chaleur industrielle	3		Approvisionnement en eau	1
	Approvisionnement en électricité	1	Sécurité publique	Armée	3
Élimination	Déchets	2		Services d'urgence	2
	Eaux usées	2		Protection civile	3
Finances	Services financiers	1	Transports	Transport aérien	2
	Services d'assurance	2		Transport ferroviaire	2
Santé*	Soins médicaux	2		Transport fluvial	2
	Prestations de laboratoire	2		Transport routier	1
	Chimie et produits thérapeutiques	2			

* On entend par « criticité » (1 = très élevée, 2 = élevée, 3 = importante) l'importance relative du sous-secteur par rapport aux conséquences possibles d'une défaillance totale de plusieurs jours, voire semaines, pour la population et l'économie. L'évaluation ne donne pas d'informations sur la criticité des éléments considérés individuellement, et s'appuie sur une situation de danger normale. En cas de catastrophe ou de situation d'urgence, la criticité des sous-secteurs peut changer (p. ex. secteur de la santé en cas de pandémie).

Source : Conseil fédéral (2023)

8 Directive de l'Union européenne 2022/2557 (2022) : ch. 1 Préambule. Les motifs et l'orientation générale de cet acte législatif sont résumés au ch. 2 : « La directive [antérieure] établit une procédure de désignation des infrastructures critiques européennes dans les secteurs de l'énergie et des transports (...). Cette directive vise exclusivement la protection de ces infrastructures. Toutefois, l'évaluation (...) réalisée en 2019 a montré qu'en raison de la nature de plus en plus interconnectée et transfrontière des activités faisant appel à des infrastructures critiques, les mesures de protection portant sur des biens individuels ne suffisent pas à elles seules pour empêcher toute perturbation. Par conséquent, il est nécessaire de réorienter l'approche en vue de faire en sorte que les risques soient mieux pris en compte, que le rôle et les obligations des entités critiques, en tant que fournisseurs de services essentiels au fonctionnement du marché intérieur, soient mieux définis et cohérents, et que des règles de l'Union soient adoptées afin de renforcer la résilience des entités critiques (...). »

La liste des secteurs et sous-secteurs, classés par degré de criticité, sert de cadre de référence pour dresser l'inventaire des infrastructures critiques situées en aval (p. ex. groupes d'ouvrages, installations) et pour évaluer leur criticité. Là encore, des critères spécifiques s'avèrent nécessaires.

Nos voisins européens procèdent de manière analogue : en Allemagne, l'État fédéral et les Länder ont désigné neuf secteurs critiques, dans le cadre de l'actuelle stratégie KRITIS. Pour sa part, l'Autriche se réfère directement à l'ancienne directive UE dans laquelle les secteurs de l'énergie et des transports comprenaient jusqu'en 2022 huit sous-secteurs critiques. La nouvelle directive UE prévoit onze secteurs, divisés en sous-secteurs et en 52 domaines d'activité (« catégories d'entités »)⁹.

Critères d'évaluation de la criticité des infrastructures critiques

En Suisse, la criticité des 27 sous-secteurs a été évaluée à l'aide de trois critères, sur la base de l'ampleur des dommages à prévoir en cas de défaillance d'infrastructures critiques (OFPP 2010) :

- (1) impact sur la population (nombre de personnes touchées et degré des dommages) ;
- (2) impact sur l'économie (préjudice financier direct, préjudice non monétaire) ;
- (3) incidences sur d'autres sous-secteurs (analyse spécifique du degré de dépendance).

Aux niveaux inférieurs, dont relèvent les constructions et installations, des critères supplémentaires servent à évaluer la criticité, comme le nombre de personnes desservies (part de marché) ou la contribution d'une infrastructure spécifique au bon fonctionnement du sous-secteur en question (OFPP 2017). Une fourchette allant « de quelques jours à plusieurs semaines » a par ailleurs été définie pour le critère de la durée des pannes.

La nouvelle directive UE 2022/2557 repose sur une approche analogue : outre des critères comme le nombre d'utilisateurs potentiellement concernés, le montant des préjudices, le degré de dépendance et l'impact sur d'autres domaines systémiques, il y est tenu compte des solutions de rechange disponibles aux infrastructures critiques défaillantes.

De tous les concepts de protection des infrastructures critiques examinés ci-dessus, un seul utilise l'expression « importance systémique », soit à propos de l'Allemagne (KRITIS). Il parle d'« entités d'importance systémique » à propos de toutes les infrastructures critiques identifiées aussi bien que des autres entités qui « contribuent indirectement à la fourniture de services critiques ». La notion d'importance systémique n'apparaît par contre ni en Suisse, ni dans le contexte européen.

⁹ Le nombre de secteurs critiques varie entre la stratégie KRITIS (D), la directive européenne 2022/2557 et la stratégie PIC (CH), en raison de différences dans la délimitation des classes. Mais dans l'ensemble, les fonctions considérées comme d'importance critique sont pratiquement les mêmes. La seule exception étant le secteur de l'« espace », qui n'apparaît que dans la directive UE.

2.2 Entreprises d'importance systémique

Notion

Dans les définitions courantes, l'importance systémique est décrite comme *l'importance que revêtent des États, des organisations, des entreprises, des produits, des services ou encore des groupes professionnels et leurs membres dans un contexte donné (autrement dit leur pertinence) pour l'exploitation et le maintien d'un système, à l'instar d'un système économique, d'un système de santé ou d'un service universel* (Gabler Wirtschaftslexikon 2024). La définition ne précise ni à quelles conditions, ni sur la base de quels critères ou selon quelles limites du système en question une entité donnée peut se voir reconnaître une importance systémique.

Pour juger de l'importance systémique, il faut en premier lieu se référer à l'économie nationale¹⁰. Les conditions et critères essentiels en la matière sont au cœur de la définition due à la commission d'experts¹¹ que le Conseil fédéral a instituée en 2009 pour traiter le problème posé en Suisse par les entreprises dites TBTF : « Une entreprise est considérée comme *too big to fail* » lorsque l'État ne peut pas la laisser faire faillite. Au centre du débat se trouve la notion d'« importance systémique ». En outre, les expressions « too interconnected to fail » et « too complex to fail » (trop interconnecté et trop complexe pour faire faillite) sont souvent utilisées comme synonymes de TBTF. Les termes employés dans ce contexte ont deux caractéristiques communes : premièrement, l'importance systémique est réservée à de grandes entreprises du secteur privé, généralement actives à l'international. Deuxièmement, les scénarios de défaillance se réfèrent à la perte de la capacité économique, quand une entreprise est au bord de la faillite.

Critères d'évaluation de l'importance systémique

Du point de vue économique, l'expertise d'Aymo Brunetti (2023) et le rapport précité de la commission d'experts (2010) lui ayant servi de point de départ constituent une bonne base pour expliquer la notion d'importance systémique dans un contexte suisse. La commission a commencé par identifier deux conditions constitutives de l'importance systémique :

1. L'entreprise apporte des prestations centrales et indispensables pour l'économie. C'est notamment le cas des industries de réseaux et de l'approvisionnement de base en biens de première nécessité.
2. Les autres acteurs du marché ne sont pas en mesure de se substituer à l'entreprise défaillante, en tant que fournisseurs de prestations d'importance systémique, dans un délai supportable pour l'économie.

¹⁰ Pour se prononcer sur un cas concret, il faut analyser plus en détail les limites du système concerné : c'est ainsi que pour les banques, la dimension internationale s'avère importante dans l'optique de la stabilité des marchés financiers. De telles considérations valent également pour le marché de l'électricité (voir plus loin).

¹¹ La « Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale » a été instituée par le Conseil fédéral en novembre 2009. Elle avait notamment pour mandat de définir la notion de « too big to fail » et d'analyser la question de l'importance systémique, non seulement pour le secteur financier mais aussi pour d'autres secteurs (voir Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale, 2010).

Alors que de très nombreuses entreprises remplissent la première condition, à commencer par les fournisseurs d'infrastructures, la seconde condition s'avère nécessaire et décisive pour conclure à une importance systémique. De fait, dans une économie basée sur la division du travail, chaque entreprise fournit d'importantes prestations dont l'absence – à plus forte raison s'il s'agit de grandes entreprises – peut affecter sérieusement l'économie nationale, que ce soit en raison de perturbations de la chaîne d'approvisionnement ou de pertes de valeur ajoutée et d'emplois. Ce n'est toutefois pas problématique pour le système en place, tant que la prestation en question peut être remplacée en temps utile par d'autres, si possible meilleures (preuve en dernier lieu de dynamisme économique). Ce n'est que si des prestations indispensables ne peuvent pas être remplacées à temps qu'apparaissent des dommages structurels risquant d'entraîner des coûts insupportables pour l'économie nationale, et qu'il est justifié de parler d'importance systémique (Brunetti 2023).

La commission a ensuite défini, à partir des deux conditions susmentionnées, trois critères permettant de juger de l'importance systémique d'une entreprise :

1. *Taille et concentration du marché* : si une grande entreprise disparaît du marché, cela affecte en premier lieu l'emploi et la création de valeur ; en cas de forte concentration du marché, un secteur économique ou une région entière risquent d'être durement touchés, mais pas toute l'économie nationale. Quant aux distorsions temporaires des marchés des achats et des biens, une stabilisation finit normalement par apparaître avec le temps.
2. *Interconnexion* : ce critère fait ressortir les coûts externes, en termes de perte de valeur ajoutée ou de besoins d'adaptation, subis par les fournisseurs, les clients ou les investisseurs de l'entreprise défaillante. Une étroite interconnexion peut conduire, dans le pire des cas, à ce qu'un tel acteur entraîne dans sa chute les autres acteurs, mettant en péril le fonctionnement de tout le système (effet domino, « too interconnected to fail »). Ces deux critères ont trait à l'importance économique d'une entreprise et se réfèrent à la première des deux conditions ci-dessus.
3. *Substituabilité insuffisante* : ce critère découle de la seconde condition indispensable à l'importance systémique. Des coûts économiques insupportables n'apparaissent que lorsque le système d'économie de marché ne parvient pas à compenser les prestations ayant disparu, que ce soit par l'offre d'autres entreprises ou à travers le maintien des domaines d'importance systémique. Les coûts macroéconomiques seront d'autant plus élevés que l'entreprise est grande et interconnectée. Le facteur temps s'avère ici crucial : plus un remplacement complet des prestations peut avoir lieu rapidement, moins la disparition de l'entreprise porte à conséquence et moins son rôle est d'importance systémique.

La commission d'experts parvient à la conclusion que seules les grandes banques satisfont pleinement à tous les critères¹². Aymo Brunetti (2023) rappelle à ce sujet qu'un clair consensus existe au niveau international sur la définition de l'importance systémique (dans le domaine de la stabilité financière). Il repose essentiellement sur l'approche développée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) en vue de l'identification des banques d'importance systémique actives au niveau international (Global Systemically Important Bank, G-SIB). Cette approche comprend

12 La loi sur les banques définit également la notion d'importance systémique à partir de ces critères (art. 8, al. 2, LB, [RS 952.0](#)).

cinq critères, dont quatre se recoupent avec ceux de la commission d'experts suisse. Outre le critère de la complexité, le cinquième point se réfère aux activités transfrontières, dès lors qu'il est question de l'importance des banques pour le système financier mondial (CBCB 2011 & 2021). Divers travaux scientifiques se sont par ailleurs intéressés à la façon de mesurer, sur la base d'indicateurs, l'importance systémique dans le secteur des marchés financiers. L'accent y est mis sur les questions méthodologiques relatives à la sélection et à la pondération des indicateurs, la définition fournie par le CBCB de l'importance systémique n'ayant guère suscité de critiques. Aussi Aymo Brunetti (2023) considère-t-il que les connaissances récentes ne remettent pas fondamentalement en question la définition donnée en Suisse de l'importance systémique dans la discussion sur les entreprises TBTF.^{13,14}

Même si la notion d'importance systémique se réfère aux entreprises du secteur privé, d'un point de vue strictement fonctionnel, certaines entreprises contrôlées par l'État sont aussi susceptibles de remplir le critère décisif de la substituabilité insuffisante. Swisscom, les CFF ou des activités essentielles de la Poste en sont de bons exemples. L'obligation de sauvetage incombant à l'État tient toutefois déjà au fait que ces entreprises assument des tâches fédérales prévues dans la loi, pour lesquelles bien souvent une offre privée suffisante ne saurait voir le jour. Cela tient généralement aux particularités du domaine d'activité, comme des coûts fixes élevés et des économies d'échelle croissantes. La Confédération restant tenue de veiller à l'exécution des tâches en question, elle a aussi l'obligation d'intervenir rapidement – en plus de celle de protéger son patrimoine. Cette importance systémique « cachée » des entreprises proches de la Confédération susmentionnées est typiquement considérée, dans le contexte de la PIC, comme présentant une criticité très élevée, même quand le sous-secteur dont elles relèvent affiche une criticité plus faible¹⁵.

L'argument majeur servant à justifier l'importance systémique des grandes banques est celui des conditions spécifiques de l'activité bancaire, qui rendent impossible la liquidation d'une telle entreprise en cas d'insolvabilité, et donc la reprise ou la substitution en temps utile des prestations critiques fournies (voir ch. 3.3). Lors de l'appréciation générale de l'importance systémique, il faut toutefois garder à l'esprit, premièrement, que le temps disponible pour une telle substitution dépend également d'autres facteurs que les seules conditions de la procédure de faillite (p. ex. mesures organisationnelles adoptées en vue de la séparation des activités d'importance systémique). Deuxièmement, la délimitation du marché concerné s'avère importante. Si ce dernier s'étend au-delà des frontières nationales, les possibilités de substitution devraient s'élargir en temps utile.

13 Dans une approche voisine, Schneemann et al. (2020) ont identifié en Allemagne les « branches d'importance systémique » sur la base de leur interconnexion avec les branches situées en amont ou en aval et des effets macroéconomiques qu'entraînerait une interruption de leur production. Leur analyse inclut une liste de branches dites d'importance systémique, dès lors que les prestations qu'elles fournissent en amont de la chaîne de valeur sont étroitement imbriquées dans l'économie et qu'un arrêt de production affecterait toute l'économie. L'analyse définit des indicateurs pour les branches d'importance systémique et se base sur des tableaux de facteurs (input) et de produits (output). Selon l'analyse effectuée, les branches sensibles sont avant tout le commerce et la logistique, l'agro-alimentaire et l'industrie automobile ; des effets sensibles sur l'emploi seraient également à prévoir dans les services aux entreprises, dans l'hôtellerie-restauration ainsi que dans le secteur de la culture et des loisirs. Cette contribution se réfère aux critères « taille et concentration du marché » et « interconnexion », mais n'aborde pas la substituabilité à court terme.

14 Au Conseil national, l'importance systématique a fait l'objet de la [motion 23.3485](#), demandant d'identifier méthodiquement les entreprises qui, quel que soit leur secteur d'activité, sont considérées comme étant d'importance systémique et de créer un fonds de garantie destiné au sauvetage des entreprises d'importance systémique. La motion a été retirée à la fin de 2024.

15 La base constitutionnelle pour la délégation de tâches de la Confédération figure à l'art. 178, al. 3, Cst. La « responsabilité en matière de garantie » est largement discutée dans la littérature sur le gouvernement des entreprises publiques ; voir par ex. Conseil fédéral (2006), Rapport sur le gouvernement d'entreprise, ch. 2.1.

2.3 Comparaison et distinction entre les notions de criticité et d'importance systémique

La criticité et l'importance systémique présentent de grandes similitudes mais aussi des différences. À des fins de clarification, nous établissons une distinction en utilisant la notion de « criticité » au sens de la stratégie PIC et celle d'« importance systémique » conformément à la définition de Brunetti (2023).

La stratégie PIC du Conseil fédéral vise à renforcer la résilience des infrastructures critiques, c'est-à-dire, à réduire le risque de survenance de défaillances et à en atténuer les conséquences en cas d'incident. L'approche est globale et tient compte des sous-secteurs et des éléments d'infrastructure concernés (niveaux d'agrégation : systèmes complets, entreprises, processus, exploitants, objets), de la structure de propriété (publique, privée, mixte) et des scénarios qui peuvent conduire à une défaillance (p. ex. catastrophes naturelles, causes techniques, sociales ou économiques). Pour que les infrastructures critiques puissent être identifiées et des mesures efficaces adoptées, une approche coordonnée avec des normes communes est nécessaire. À cet égard, la criticité est un élément central : elle est déterminée à l'aide de trois critères principaux (impact sur la population, sur l'économie et sur d'autres sous-secteurs) et d'analyses de risque approfondies. Elle sert également à mesurer l'importance relative d'une infrastructure dans le système global de l'économie et de la société.

Le débat sur l'importance systémique a été lancé lors de la crise financière de 2008. La problématique TBTF d'entreprises privées et le risque d'une garantie implicite de l'État qui en découle sont au centre de ce débat. Celui-ci vise en premier lieu à comprendre les conditions économiques, à identifier et limiter de manière précoce les situations de crise et à réduire le risque pour les pouvoirs publics d'être contraints à procéder à un sauvetage coûteux. Des facteurs systémiques pour le marché et de gestion d'entreprise jouent un rôle essentiel dans les scénarios de risque et les mesures prioritaires qui en découlent. Dans l'interprétation stricte des trois critères susmentionnés relatifs à l'importance systémique, seul un nombre très limité d'établissements financiers est concerné. Pour ceux-ci, une réglementation étendue au niveau macroprudentiel et microprudentiel a été mise en place. La question de savoir dans quelle mesure les grands fournisseurs d'électricité doivent y être inclus ne fait l'objet de discussions plus approfondies que depuis peu.

Le point commun entre la criticité et l'importance systémique est le coût important à assumer pour l'économie nationale en cas de défaillance d'un fournisseur d'infrastructure à criticité très élevée ou d'une entreprise d'importance systémique. Les critères sont, à cet égard, étroitement liés : « les incidences sur la population et l'économie » et la « taille et la concentration du marché » s'appliquent à des situations analogues, de même que la « dépendance » et l'« interconnexion ».

En revanche, les opérationnalisations se distinguent par le critère de la « substituabilité insuffisante ». Celui-ci est central pour l'importance systémique d'une entreprise, mais n'est pas utilisé pour la détermination de la criticité dans le contexte de la PIC¹⁶. L'importance systémique est donc plus restrictive que la criticité, même en cas de criticité très élevée. Les entreprises d'importance systémique dans le contexte de la PIC présentent ainsi nécessairement une criticité très élevée.

16 La nouvelle directive (UE) 2022/2557 prévoit cependant une application analogique de ce critère à l'art. 7, let. f).

À l'inverse, toutes les infrastructures critiques à criticité très élevée ne sont pas nécessairement « d'importance systémique ». En d'autres termes, les entreprises d'importance systémique constituent la pointe de la pyramide des infrastructures critiques. Une défaillance de leurs prestations conduirait déjà, en raison de la taille et de l'interconnexion de ces entreprises, à des dommages importants pour l'économie nationale. Le fait que les prestations ne puissent pas être remplacées dans un délai raisonnable risque de démultiplier l'étendue des dommages (p. ex. en raison d'effets domino) et une intervention rapide de l'État serait inévitable.

Bien que la détermination de la criticité d'une infrastructure ou de l'importance systémique d'une entreprise sur la base de critères soit objectivée à l'aide d'indicateurs et de valeurs seuil supplémentaires, une opérationnalisation purement quantitative n'est guère possible en raison de la complexité des faits. La cause de la crise ainsi que l'environnement politico-économique et conjoncturel jouent un rôle important à cet égard. Lors de la détermination de la criticité et de l'importance systémique, il existe donc des marges d'appréciation politiques, qui dépendent notamment du contexte.

La détermination de la criticité d'un sous-secteur ou de l'importance systémique d'une entreprise sur la base de critères sert à estimer la nécessité d'une intervention de l'État et à adopter des mesures appropriées. Un large éventail de mesures est possible (voir le ch. 4).

3. Application des critères d'importance systémique à des sous-secteurs à criticité très élevée

La question des entreprises d'importance systémique est analysée ci-dessous sur la base des trois critères - taille et concentration du marché, interconnexion et substituabilité insuffisante - pour les sous-secteurs qu'il convient de considérer comme étant « à criticité très élevée » selon la PIC (voir le tableau 1)¹⁷.

3.1 Approvisionnement en pétrole

Assurant une part de 46 % de la consommation d'énergie totale, le pétrole reste la source d'énergie la plus importante en Suisse, en dépit de la baisse de cette part. Il est principalement utilisé comme carburant (essence, diesel, kérosène), seul un quart (tendance à la baisse) étant utilisé sous forme de mazout pour la production de chaleur. La totalité des besoins en pétrole est couverte par l'importation. Une part de 75 % provient de pays européens sous forme de produits finis, une autre de 25 % vient de l'unique raffinerie suisse (Cressier NE), qui s'approvisionne entièrement en pétrole brut par le port de Marseille et le pipeline Marseille-Vernier. L'importation est assurée par le biais de plusieurs fournisseurs. Une interdépendance avec des sous-secteurs

¹⁷ Sauf indication contraire, les données suivantes sont basées sur les informations accessibles au public et sur les rapports et publications d'associations professionnelles ainsi que sur les « fiches d'information » sur les sous-secteurs concernés (OFPP, 2023)

critiques existe en raison de la grande dépendance envers le pétrole des transports routiers et aériens, des organisations d'intervention d'urgence, de l'industrie chimique et pharmaceutique, ainsi que de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux.

En cas de défaillance d'un fournisseur, il devrait être relativement facile de trouver une solution de substitution sur le marché. Des pénuries (conflits internationaux, événements naturels, grèves) sont cependant susceptibles de se produire et il faut s'attendre, dans de tels cas, à un impact temporaire sensible sur les prix. Les réserves obligatoires destinées à assurer l'approvisionnement économique du pays font à cet égard office de tampon.

L'approvisionnement en pétrole est qualifié d'infrastructure « à criticité très élevée » en raison de la forte demande intérieure. Si l'importance de son volume et son interconnexion sont indéniables, le pétrole est relativement facile à substituer, notamment en raison de sa capacité de stockage. C'est pourquoi aucune entreprise de ce sous-secteur ne répond à tous les critères de l'importance systémique. En revanche, il faut s'attendre à ce que le recul de la demande en combustibles et en carburant se poursuive, ce qui conduira, à moyen terme, à la disparition de la base économique de la raffinerie de Cressier et à d'éventuelles demandes de soutien adressées à l'État.

3.2 Approvisionnement en électricité

L'approvisionnement en électricité comprend toutes les installations et activités qui contribuent à la fourniture d'électricité aux consommateurs. Cela inclut la production, le transport, le stockage, la distribution et le négoce d'électricité. En Suisse, environ 600 entreprises d'approvisionnement en électricité contribuent à la fourniture d'électricité (à hauteur de 60 TWh environ) aux consommateurs finaux (ménages privés, entreprises publiques et privées, collectivités publiques). La plupart d'entre elles sont de petits fournisseurs locaux ou régionaux. Axpo Holding AG, Alpiq Holding SA, BKW SA et Repower AG font partie des principales entreprises du marché à être impliquées dans presque toutes les étapes de l'approvisionnement. Parmi les entreprises moyennes, on nommera Primeo Energie SA, Azienda Elettrica Ticinese (AET), Groupe E SA, Elektrizitätswerk Stadt Zürich (EWZ) et Industrielle Werke Basel (IWB). En comparaison avec d'autres pays européens, le marché suisse peut être considéré comme relativement fragmenté. En outre, en raison de sa situation géographique, la Suisse est fortement intégrée dans le système d'approvisionnement européen. Swissgrid SA a également une grande importance en tant qu'exploitant du réseau national de transport d'électricité. Les entreprises précitées sont majoritairement détenues par les cantons et les communes, avec des structures de propriété parfois complexes.

Il ne fait aucun doute que les infrastructures liées à l'approvisionnement en électricité présentent une criticité très élevée. Cela est dû tant à leur caractère indispensable pour tous les ménages et toutes les entreprises qu'à une forte interconnexion. Une panne ou une défaillance aurait un impact direct grave sur le fonctionnement de tous les autres sous-secteurs critiques selon la PIC.

Du point de vue de l'importance systémique des entreprises d'électricité individuelles, on constate que les trois critères de la taille, de l'interconnexion et de la substituabilité insuffisante sont étroitement liés entre eux. La question de la classification ou non des (grandes) entreprises d'électricité

parmi les entreprises d'importance systémique et des instruments appropriés à utiliser pour régler le secteur fait actuellement l'objet d'un débat intense.

Dans le projet de modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité¹⁸, les fournisseurs d'électricité sont qualifiés d'entreprises « d'importance systémique ». L'argumentation en faveur de cette qualification est que la défaillance d'un grand fournisseur d'électricité peut causer d'autres défaillances non compensables qui, vu la grande interconnexion entre producteurs, négociants, fournisseurs d'énergie et consommateurs, peut conduire à la défaillance de l'ensemble du système d'approvisionnement en raison d'un effet domino. Cela peut entraîner des coûts supplémentaires (non chiffrés) très importants pour l'économie nationale. Plus concrètement, une entreprise d'importance systémique doit fournir des prestations essentielles et en principe indispensables pour toute l'économie nationale ou régionale et qui ne peuvent pas être fournies dans un délai supportable pour l'économie par d'autres participants au marché. Dans ce contexte, la puissance totale d'une centrale électrique est déterminante pour la classer parmi les entreprises d'importance systémique.

À l'inverse, on peut se demander si la fourniture continue de prestations d'importance systémique telles que la production et le négoce d'électricité est véritablement compromise en cas de défaillance non physique d'une grande entreprise d'électricité (p. ex. en raison d'un manque de liquidités). Des possibilités de substitution dans un délai utile existent effectivement, par exemple avec la reprise de l'entreprise défaillante par un concurrent ou la poursuite temporaire des activités par une société de défaisance. Cela s'explique également par le fait que les actifs d'un fournisseur d'électricité se composent en grande partie d'actifs immobilisés, c'est-à-dire de l'infrastructure elle-même, dont la valeur réelle peut être évaluée. En principe, les prestations en matière d'infrastructure fournies par les grandes entreprises électriques peuvent être assurées sans interruption, même en cas de procédure de faillite (Dümmli 2022). Il faut considérer également le fait que, dans des conditions normales d'approvisionnement au sein du réseau de transport européen, il existe des marges de manœuvre pour compenser des défaillances, ce qui permet de gagner du temps. Enfin, force est de constater qu'il est dans l'intérêt et de la responsabilité des propriétaires et des entreprises électriques elles-mêmes de prendre des mesures supplémentaires pour prévenir une situation de crise.

Dans ce contexte, les entreprises d'électricité ne doivent pas être considérées comme étant d'importance systémique d'un point de vue économique. Il faut donc évaluer la nécessité d'une aide de l'État au cas par cas, en particulier sur la base des causes de la crise. Ainsi, un événement grave imprévisible, comme les perturbations dans le négoce d'électricité provoquées par la guerre en Ukraine, peut justifier une aide de l'État ponctuelle (Brunetti 2025). Pour éviter une aide de l'État dans des situations semblables à l'avenir, une réglementation plus stricte visant à renforcer la résilience de la branche de l'électricité est nécessaire (p. ex. prescriptions applicables à la structure organisationnelle et en matière de transparence, exigences minimales relatives aux liquidités et aux fonds propres)¹⁹.

¹⁸ Département fédéral de l'environnement, des transports de l'énergie et de la communication (DETEC 2024).

¹⁹ Pour rendre le secteur de l'électricité plus résilient et prévenir les risques pour l'économie nationale, le mécanisme de sauvetage destiné aux grandes entreprises d'électricité, qui expire en 2026 (LfiEl, RS 734.91), devrait être remplacé par une réglementation complète. Il ressort de la consultation de 2024 que la nécessité d'une nouvelle réglementation est incontestée mais que les mesures proposées, notamment les exigences minimales en matière de liquidités et surtout de fonds propres, rencontrent des résistances. Selon les opposants à ces mesures, de telles exigences limiteraient les investissements et pourraient ainsi compromettre la sécurité de l'approvisionnement. Un nouveau projet de révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité est en cours d'élaboration. Les exigences en matière de liquidités et de fonds propres devraient être réexaminées en profondeur dans ce cadre, conformément à la motion Herzog (22.4132). Ces travaux requièrent que le mécanisme de sauvetage à durée limitée soit prolongé jusqu'à fin 2031 (DETEC 2025).

3.3 Services financiers

Dans le sous-secteur des services financiers, les banques et les exploitants d'infrastructures des marchés financiers sont les principaux concernés. Les prestations de ces acteurs du marché sont indispensables pour une économie fonctionnelle et leurs défaillances majeures entraînent relativement vite des dysfonctionnements chez tous les autres acteurs de l'économie. Le traitement des opérations de paiement, l'approvisionnement des entreprises et des ménages privés en capitaux et en liquidités, le placement et le négoce de capitaux et l'approvisionnement en espèces sont particulièrement importants.

Les principaux établissements en termes de total du bilan sont UBS (banque universelle active dans le monde entier), le groupe Raiffeisen Suisse (banque de détail, PME, hypothèques), la banque cantonale de Zurich (banque universelle suprarégionale) et PostFinance (trafic des paiements). D'autres grandes banques cantonales et banques de gestion de fortune jouent également un rôle important sur la place financière suisse.

Le degré d'interconnexion et de dépendance est en corrélation directe avec le total du bilan et la part de marché d'une banque. Cela concerne tant l'économie réelle que l'économie financière (y compris les assurances). La forte interconnexion dans les opérations interbancaires peut en outre entraîner des effets domino dans la branche.

La substituabilité des services bancaires est réduite et les établissements bancaires se distinguent des autres entreprises et d'autres infrastructures critiques pour deux raisons. Premièrement, les opérations de crédit et d'investissement sont en règle générale des solutions individuelles non standardisées. Elles se basent sur des analyses de débiteurs et de projets qui prennent du temps et ne peuvent pas facilement être reprises ou poursuivies par une autre banque. Deuxièmement, le principe du sursis concordataire qui, en cas d'insolvabilité d'une entreprise, protège temporairement l'actif du bilan contre la saisie des créanciers et fait gagner du temps pour l'approvisionnement en liquidités, ne peut pas s'appliquer au secteur bancaire. Étant donné que les avoirs bancaires sont majoritairement disponibles à vue, les créanciers peuvent en principe retirer leurs dépôts en tout temps (risque d'un *bank run*), ce qui rend pratiquement impossible la poursuite de l'activité sans injection substantielle de liquidités de l'extérieur et ce, pour éviter également une perte de confiance dans la banque (Brunetti 2023).

Le critère de la substituabilité insuffisante à court terme est donc en principe rempli dans le secteur bancaire. Il y a importance systémique lorsque s'y ajoutent les critères de la taille et de l'interconnexion élevée avec de possibles effets domino. Selon des décisions prises par la Banque nationale suisse (BNS), les quatre banques précitées, UBS, groupe Raiffeisen, Banque cantonale de Zurich et PostFinance, sont d'importance systémique ; certaines infrastructures des marchés financiers du groupe SIX le sont également²⁰. Cette classification s'accompagne d'une réglementation étendue et de la possibilité d'une aide de l'État en situation de crise²¹.

20 Le système de paiement Swiss Interbank Clearing (SIC), l'organe dépositaire central SIX SIS et le système de règlement d'opérations sur valeurs mobilières SECOM et la contrepartie centrale SIX x-clear ([site Internet de la BNS](#), état au 7.5.2025).

21 Hess (2019) fait remarquer que les limites du système pour garantir la stabilité financière doivent être repoussées par suite de l'évolution récente du marché (p. ex. entrée d'établissements non bancaires sur le marché des crédits et des hypothèques) et des changements technologiques (importance centrale des services informatiques, risque de cyberattaques ; cryptomonnaies et nouveaux produits financiers).

3.4 Services informatiques

Éléments essentiels de toute société moderne, les technologies de l'information sont un facteur de production indispensable. Ce sous-secteur est donc considéré comme présentant « criticité très élevée ».

Du point de vue de l'importance systémique, il importe d'établir des distinctions entre les divers services et produits offerts sur des marchés mondiaux dynamiques. Il faut distinguer, tout d'abord, les produits matériels (hardware) des services logiciels (software) et, au sein du domaine des logiciels, les différents secteurs, tels que les systèmes d'exploitation et les logiciels d'infrastructure, les applications, les logiciels d'entreprise, les logiciels de communication, les banques de données, les services en nuage ou la cybersécurité. Deux scénarios de risque sont à prendre en considération à cet égard : l'interruption de la fourniture de prestations informatiques en raison de la défaillance d'un fournisseur important ou d'une cyberattaque de large envergure. Dans ce second scénario, l'aide d'urgence de l'État ne suffit pas à contrer les effets de la cyberattaque. Ce scénario n'entre donc pas en ligne de compte. Toutefois, l'État joue un rôle très important dans le cadre de la prévention du risque.

On trouve sur le marché des logiciels des entreprises internationales importantes dont la taille et l'interconnexion sont telles que leur défaillance peut entraîner temporairement de grandes perturbations. Cependant, la gamme des fournisseurs est suffisamment large pour que les prestations ne pouvant plus être fournies par une entreprise défaillante puissent l'être par d'autres fournisseurs ou poursuivies par le biais d'une reprise : la substituabilité en temps utile serait ainsi garantie. Dans le secteur informatique, le scénario d'une entreprise d'importance systémique en défaillance qui réclamerait une intervention de l'État paraît peu probable, même dans le cas des géants que sont Microsoft, Google ou SAP.

Les deux scénarios précités montrent clairement à quel point il est important pour toute entreprise, toute infrastructure critique ou tout organisme public de prendre les mesures nécessaires, dans le cadre de sa compétence, pour minimiser les défaillances de systèmes ou la perte de données (redondances, multicloud, plans d'urgence, etc.).

3.5 Télécommunications

Les prestations dans le sous-secteur des télécommunications comprennent le transfert de données et d'informations ainsi que la mise en place et l'exploitation de tous les réseaux et installations nécessaires à cet effet. Cela comprend notamment la téléphonie mobile, l'Internet à haut débit et la télévision. Comme les services informatiques, avec lesquels elles se recoupent partiellement, les télécommunications fournissent des prestations essentielles pour les ménages privés, les entreprises et l'État, qui sont indispensables dans une économie moderne. Cela justifie sa criticité très élevée.

Deux entreprises qui offrent une gamme complète de services dominant le marché suisse des télécommunications : Swisscom SA, dont l'actionnaire majoritaire est la Confédération et qui détient également la concession pour le service universel, et Sunrise, qui est détenue par des actionnaires étrangers et qui est le deuxième plus grand fournisseur. En troisième position, loin derrière, se trouve Salt, qui offre également une gamme complète de services.

Swisscom en particulier, mais aussi Sunrise, société moins étendue, ont une taille significative sur le marché suisse et une interconnexion marquée avec les ménages privés et les entreprises ainsi que les autres infrastructures critiques. Une défaillance de l'une de ces entreprises aurait temporairement des conséquences considérables pour la fourniture de services de télécommunication. La question de l'importance systémique ne se pose toutefois pas directement dans ce sous-secteur à criticité très élevée. En effet, les services concernés, d'une part, pourraient être repris et poursuivis par une entreprise tierce, de sorte que la substituabilité est en principe garantie. D'autre part, la Confédération a une responsabilité en matière de garantie dans certains domaines d'activité de Swisscom, c'est-à-dire qu'elle doit assurer la fourniture des services correspondants par des mesures de soutien appropriées.

3.6 Approvisionnement en eau

L'utilisation de l'eau relève de la responsabilité des cantons. Ceux-ci délèguent le plus souvent aux communes l'approvisionnement de la population et de l'économie en eau potable, en eau industrielle et en eau d'extinction. L'approvisionnement en eau est ainsi très décentralisé et il est assuré par une multitude de petites entreprises communales ou de groupements intercommunaux qui font partie de l'administration communale ou constituent des unités autonomes. Le réseau et les installations pour le captage de l'eau, le traitement, le transport, le stockage et la distribution sont locaux et font l'objet d'un monopole dans leur zone de desserte en raison de leurs coûts fixes élevés.

Des perturbations importantes ou des interruptions de l'approvisionnement en eau sont susceptibles de se produire par suite d'événements naturels, de pannes d'électricité ou informatiques et causent en peu de temps une réduction des commodités et de la production. Limitées, les possibilités de substitution sont coûteuses. De telles pénuries sont cependant presque toujours locales ou régionales et leurs conséquences peuvent être minimisées par des mesures appropriées.

Au niveau local, la criticité de l'approvisionnement en eau en raison de l'inélasticité de la demande et de la substituabilité insuffisante à court terme est qualifiée de très élevée. Une défaillance suprarégionale et de longue durée de l'approvisionnement en eau n'est cependant possible qu'en cas d'événement grave (p. ex. séisme, conflit armé). De même, de graves conséquences macroéconomiques sur la production d'autres biens et services sont peu probables. En raison de l'organisation décentralisée et publique de l'approvisionnement en eau, aucune grande entreprise de ce secteur ne peut être considérée comme étant d'importance systémique.

3.7 Transports

Transport routier

L'infrastructure routière sert essentiellement au transport de personnes et de marchandises. Elle comprend le réseau de toutes les autoroutes, routes principales et secondaires, y compris les tunnels et ponts ainsi que les entreprises de transport de marchandises et les transports publics.

Le système routier est qualifié d'infrastructure « à criticité très élevée » dans le contexte de la PIC.

En effet, une fermeture de longue durée d'un axe central (p. ex. tunnel du Gothard) entraînerait des perturbations pour l'approvisionnement en marchandises, l'économie régionale et les organisations d'intervention d'urgence. La question de l'importance systémique ne se pose toutefois pas pour ce sous-secteur, notamment du fait que toutes les routes sont en mains publiques et que les propriétaires seraient de toute façon tenus d'agir rapidement en cas de perturbation ou de dommages importants. Alors que les entreprises de transport de marchandises sont largement substituables, les services de transports publics sont souvent fournis par des entreprises locales ou régionales.

Transport ferroviaire

Le transport ferroviaire fournit également à court terme des prestations indispensables, en particulier dans le transport de personnes. L'interconnexion de domaine avec d'autres sous-secteurs est très élevée. Le transport ferroviaire est donc considéré comme étant à haute criticité. Il n'y a en principe pas de possibilité de substitution rapide. Les CFF, qui assurent le transport journalier de 1,2 million de personnes, sont le plus grand prestataire. La question de l'importance systémique des entreprises privées ne se pose pas dans ce cas, car les CFF sont entièrement détenus par la Confédération et remplissent des tâches dont celle-ci est garante.

Transport aérien

Le transport aérien est considéré comme étant un domaine à criticité très élevée dans le contexte de la PIC, parce qu'il fournit des services de transport indispensables pour la Suisse. Les aéroports de Zurich (ZRH) et de Genève (GVA) relient notre pays au réseau de transport aérien international : plus de 31 millions de passagers et 436 000 tonnes de fret aérien ont été transportés via l'aéroport de Zurich en 2024 (GVA : 17,8 millions de passagers, 93 000 tonnes de fret). En 2024, 68 compagnies aériennes ont desservi, depuis Zurich, 200 destinations dans 70 pays (GVA 2024 : 54 compagnies, 143 destinations, 46 pays). Les aéroports constituent un facteur d'implantation important pour les entreprises et organisations internationales sises en Suisse et jouent aussi un rôle important pour l'approvisionnement en marchandises²².

Alors que les aéroports de Zurich et de Genève ont pu assurer leur trésorerie au cours de la pandémie de 2020 grâce à la réduction de l'horaire de travail et à une interruption de leurs investissements sans faire appel à des aides financières supplémentaires de l'État, la compagnie aérienne Swiss et certaines entreprises connexes ont connu des difficultés de trésorerie en raison de la chute de la demande. Sollicitée par ces entreprises, la Confédération a accordé des garanties de crédits de plus de CHF 1,3 milliard au total. Dans ce contexte, la Confédération a été convaincue par l'argument selon lequel ces entreprises jouent un rôle important dans la promotion économique et qu'elles sont rentables dans des conditions normales. Selon les critères mentionnés au chapitre 2, elles ne sont toutefois pas d'importance systémique, car une substitution de leurs fonctions d'approvisionnement serait possible dans un délai utile et des conditions normales.

22 Wittmer propose une présentation conceptuelle de la question de l'importance systémique de l'aviation suisse (2021).

3.8 Synthèse

L'analyse des sous-secteurs à criticité très élevée du point de vue des entreprises d'importance systémique montre que les trois critères exposés sont applicables et offrent une bonne base pour des réflexions de politique économique. Le tableau 2 résume de manière simple cette analyse intersectorielle.

Si l'on étend les trois critères de l'importance systémique à d'autres sous-secteurs de l'infrastructure critique à criticité moins élevée, on constate clairement que la taille ou l'interconnexion de grandes entreprises d'un sous-secteur ne suffit pas, à elle seule, pour conclure à une importance systémique d'un point de vue économique. On citera comme exemples les grands détaillants ou les grandes entreprises internationales (ou des parties de celles-ci) dans les domaines de la chimie, de l'industrie pharmaceutique ou de l'alimentation. L'importance d'une entreprise pour l'économie nationale serait due, dans ce cas, non pas à son rôle pour l'approvisionnement du pays, mais à sa contribution à la création de valeur et à l'emploi. Il en va de même pour le traitement des métaux bruts (p. ex. acier et aluminium), pour lequel des arguments écologiques, en sus de la création de valeur et de l'emploi, sont avancés pour souligner l'importance de ce secteur pour l'économie nationale. Dans tous ces exemples, une substitution par d'autres acteurs du marché est possible – il n'y a donc pas d'importance systémique basée sur les critères susmentionnés.

Tableau 2 : Classification simplifiée de l'importance systémique d'entreprises actives dans des sous-secteurs à criticité très élevée

Sous-secteurs à criticité très élevée selon la PIC Confédération	Entreprise, fournisseur, exploitant*	Critères			Évaluation / remarques
		Taille et concentration du marché	Interconnexion	Substituabilité insuffisante	
Approvisionnement en pétrole	Raffinerie de Cressier ; importateurs (Pétrole brut : Varo Energy SA ; dérivés du pétrole : BP, Shell, Agrola)	Oui	Oui	Non	En cas de défaillance, la raffinerie pourrait être remplacée ou son activité poursuivie par des tiers. Il faut s'attendre à un impact temporaire sur les prix. —> ne sont pas des entreprises d'importance systémique
Approvisionnement en électricité	Grandes entreprises du marché de l'électricité (production, négoce) (Axpo, Alpiq, BKW, Repower AG)	Oui	Oui	Non	Généralité : le plus souvent détenues majoritairement par des collectivités publiques (cantons, communes). Fournisseurs individuels : très grande interconnexion, leur substituabilité peut être difficile selon la cause de la crise, mais semble possible. —> ne sont en principe pas des entreprises d'importance systémique
Services financiers	Grandes banques (UBS, groupe Raiffeisen, Banque cantonale de Zurich, PostFinance) ; infrastructure des marchés financiers (SIX-Group)	Oui	Oui	Oui	Les critères relatifs à la taille et la concentration du marché, au degré d'interconnexion et à la substituabilité insuffisante dans un délai utile sont remplis. —> entreprises d'importance systémique
Services informatiques	Grands producteurs de logiciels (Microsoft, SAP, ALSO SA, Swisscom, Tietoenvy, Google)	Oui	Oui	Non	En cas de défaillance, les prestations peuvent être poursuivies par des tiers (importance des redondances) —> ne sont pas des entreprises d'importance systémique
Télécommunications	Grands opérateurs de télécommunications ayant leur propre infrastructure de réseau (Swisscom, Sunrise, Salt)	Oui	Oui	Non	En cas de défaillance, les prestations peuvent être remplacées ou poursuivies par des tiers. Swisscom : la Confédération est l'actif onnaire majoritaire, concession de service universel (obligation de garantie de la Confédération). —> ne sont en principe pas des entreprises d'importance systémique
Approvisionnement en eau	Distributeurs d'eau locaux	Non	Non	Non	Monopoles locaux, offre décentralisée, pas d'impact sur toute l'économie nationale. —> ne sont pas des entreprises d'importance systémique
Transports	Transport routier : infrastructure en mains publiques, Entreprises de fret, exploitants de transports publics	– Oui, en partie	– Oui, en partie	– Non	Infrastructure : la question de l'importance systémique ne se pose pas. Entreprises de transport : bonne substituabilité ; en mains publiques
	Transport ferroviaire : les CFF, exploitant du réseau et de l'infrastructure et plus grande entreprise de transport	Oui	Oui	–	Entreprise publique, obligation de garantie de la Confédération
	Transport aérien : infrastructure des exploitants des aéroports de ZRH et de GVA Transport : Swiss	Non Non	Oui Oui	Non Non	Une solution impliquant le recours à une société de défaillance est en principe possible ; l'exploitation peut en principe être facilement assurée par d'autres compagnies aériennes. —> ne sont en principe pas des entreprises d'importance systémique

*La liste ne mentionne que certaines entreprises importantes et n'est donc pas exhaustive.
Source : présentation des auteurs

4. Réflexions conceptuelles sur le besoin d'action étatique en cas de crise

L'État dispose d'un éventail de mesures pour prévenir les dommages ou, du moins, pour limiter l'impact que de graves difficultés d'approvisionnement en biens et services sont susceptibles d'avoir sur l'économie et la société, avec les coûts qui s'ensuivraient pour l'économie nationale. Deux questions fondamentales se posent dans ce contexte :

1. Une intervention de l'État est-elle nécessaire ?
2. Si la réponse est oui : dans quelle mesure une telle intervention est-elle indiquée, sous quelle forme et à quel moment ?

La réponse à la première question requiert une analyse de politique économique, une fois déterminé le niveau étatique compétent. S'il en résulte que des prestataires privés seraient à même de compenser en temps utile la défaillance du marché, toute intervention est superflue. La disparition d'une prestation importante suite à la cessation d'activité d'une entreprise et sa compensation par le marché sont donc le reflet d'une économie dynamique, qui autorise les changements structurels et dans laquelle des idées plus productives s'imposent. Un tel constat vaut même si, au niveau local, des désavantages temporaires sont à prévoir, en termes de création de valeur et d'emploi (Brunetti 2023).

La question de la nécessité ou non d'une aide d'urgence de l'État dépend également du degré de prévisibilité des événements. S'il s'agit par exemple d'un grave choc des prix impossible à prévoir pour les acteurs économiques, une telle aide à caractère unique peut se justifier. L'appréciation ne sera pas la même au cas où un événement comparable se reproduirait ce qui signifie que les entreprises ont eu la possibilité d'adopter des mesures suffisantes et les collectivités publiques celle d'adapter la réglementation (Brunetti 2025).

Plus la criticité des prestations ayant disparu ou l'importance systémique des entreprises défaillantes augmentent, plus la question d'une intervention étatique se pose avec acuité. Des exemples concrets de telles situations aident à cerner l'éventail des mesures envisageables. La seconde question est donc brièvement discutée ci-dessous, pour les entreprises d'importance systémique ou les infrastructures à criticité très élevée, et fait ensuite l'objet d'un tableau synoptique des mesures possibles en fonction du degré d'intervention.

La portée plus ou moins grande d'une mesure étatique dépend du degré d'intervention dans les droits de disposition d'une entreprise, ainsi que des coûts que la mesure adoptée occasionne pour une entreprise ou pour l'État. Les mesures de faible portée comprennent par exemple les recommandations sectorielles à caractère facultatif axées sur une bonne gestion d'entreprise. Il peut s'agir de la mise en œuvre de normes ISO (risque, conformité, continuité des activités, sécurité informatique, etc.) ou de rapports annuels plus détaillés à établir. Le caractère interventionniste des mesures augmente quand le respect de telles normes est exigé par la loi.

D'autres mesures vont encore plus loin, comme l'introduction d'une autorité de surveillance du marché habilitée à donner des instructions (p. ex. FINMA, ElCom, Swissmedic) ou les prescriptions étatiques sur la constitution de réserves, par exemple sous forme d'exigences en matière de fonds propres et de liquidités (prestataires financiers, fournisseurs d'énergie), de stocks obligatoires de biens essentiels (combustibles, médicaments, denrées alimentaires) ou de potentiels de production (réserves des centrales électriques). Il convient de citer encore les prescriptions en matière d'organisation

des entreprises destinées à faciliter, en cas de crise, une substitution rapide des prestations n'étant plus fournies. Concrètement, il peut s'agir de mesures visant à faciliter la restructuration ou la liquidation d'une entreprise en cas d'insolvabilité, comme la mise en place d'une structure de groupe avec des filiales capitalisées séparément. Des dispositions concernant la redondance des systèmes informatiques trouveraient également place dans cette catégorie de mesures.

Les mesures les plus ambitieuses comprennent, enfin, diverses variantes d'apports en capital ou en liquidités (garanties de crédit, mécanisme public de garantie des liquidités ou *public liquidity backstops* (PLB), mécanisme de sauvetage), ainsi que la prise de participations par l'État ou des nationalisations temporaires (*temporary public ownership* (TPO)). Il est vrai que toutes ces mesures sont susceptibles d'être aménagées de diverses manières, et donc le degré d'intervention et, en dernier lieu, les coûts à la charge des entreprises concernées et de l'État peuvent varier d'un cas à l'autre.

La présentation sommaire (tableau 3 ci-après) de quelques mesures importantes de plus ou moins grande portée montre qu'il convient d'établir une distinction entre les mesures préventives et les mesures réactives, en fonction du moment de leur mise en œuvre. Les mesures préventives se prennent avant un événement critique. Leur effet vise d'une part à renforcer la résilience et, par là, à réduire la probabilité de survenance d'une défaillance. Il s'agit typiquement de mesures de gouvernance d'entreprise, de surveillance du marché et de constitution de réserves. D'autre part, les mesures préventives visent à libérer l'État de son obligation de sauvetage, en améliorant le caractère substituable des prestations critiques (p. ex. par des prescriptions organisationnelles visant la séparation rapide de certains secteurs d'activité). Les mesures réactives se prennent par contre après la survenance d'un événement. Les unes comme les autres visent à atténuer les conséquences d'une défaillance, autrement dit à en réduire le coût économique. Des interventions de grande envergure ou le recours à des instruments de couverture s'imposent généralement en pareil cas, comme par exemple des garanties de crédit, des aides sous forme de liquidités, voire la prise de participations ou une reprise (temporaire) par l'État. Certaines mesures peuvent avoir des effets incitatifs, sur le plan tant préventif que réactif.

Pour choisir la bonne combinaison de mesures, l'État doit notamment prendre en compte les aspects suivants :

- *Efficience (résultats / ressources)* : les interventions étatiques dans le présent contexte, ayant pour but d'accroître la résilience de l'économie nationale ou d'éviter des dommages économiques en cas de crise, génèrent des avantages (parfois considérables). Elles entraînent toutefois des coûts. S'il s'agit de mesures préventives de réglementation du marché, les entreprises concernées supportent habituellement une grande partie des coûts, qui peuvent être plus ou moins élevés selon l'intensité de la réglementation. Dans les cas simples, les charges administratives et organisationnelles augmentent (exigences en matière de gouvernance d'entreprise). Des prescriptions plus strictes en matière de constitution de réserves ou d'organisation de l'entreprise peuvent engendrer des coûts et aboutir à des désavantages concurrentiels (p. ex. prescriptions en matière de liquidités). Les coûts très élevés des mesures réactives sont par contre en premier lieu à la charge des contribuables, soit directement quand elles grèvent les finances publiques, soit indirectement dans le cas des risques de responsabilité en dernier ressort liés aux garanties de crédit, aux aides de liquidité ou aux participations dans des entreprises. Le choix d'un train de mesures doit, par conséquent, reposer sur une évaluation minutieuse de leurs coûts et bénéfices respectifs. Il faut également garder à l'esprit qu'aussi justifiées soient-elles, les petites interventions

à répétition dans les différents secteurs politiques risquent d'aboutir à une surréglementation préjudiciable à la dynamique économique.

- *Efficacité (réalisation des objectifs / ressources)* : les mesures mentionnées n'ont pas toutes la même efficacité. Au-delà de la conception concrète de telles mesures, le secteur d'intervention et ses spécificités propres s'avèrent ici déterminants. Ainsi le scénario de risque sous-jacent, c'est-à-dire la cause de la crise, est au moins aussi important. Par exemple, les garanties de crédit accordées en cas de manque de liquidités lors d'une pandémie ont fait leurs preuves. De telles mesures resteraient par contre sans effet, si la disparition de prestations critiques résulte d'une cyberattaque contre les systèmes informatiques d'une entreprise d'importance systémique ou d'interventions physiques sur son site. D'où l'importance croissante des mesures visant à renforcer la résilience (p. ex. géoredondance ou solutions multi-cloud).
- *Incitations à l'aléa moral* : si les acteurs du marché (entreprises, investisseurs, etc.) peuvent considérer que, en cas de crise, l'État sauvera leur entreprise, ils auront tendance à prendre des décisions plus risquées, car ils pourront ainsi maximiser leurs rendements sans être mis à contribution. Ils seront par ailleurs incités à mettre en place des structures destinées à accroître leur importance systémique (Brunetti 2025). L'État encourt ainsi un risque accru de devoir sauver une entreprise défailante. Les mesures étatiques doivent dès lors être conçues dans le but d'empêcher autant que possible de telles incitations à l'aléa moral, avec par exemple des charges et conditions spécifiques que la direction et les propriétaires doivent remplir en cas de soutien étatique (interdiction de versement de dividendes, émoluments perçus pour la mise à disposition et l'utilisation de financements, transparence, délais de carence, etc.).

4. Réflexions conceptuelles sur le besoin d'action étatique en cas de crise

Tableau 3 : Aperçu conceptuel des mesures étatiques envisageables, dans un contexte de criticité et d'importance systémique

Mesure	Recommandations de gouvernance d'entreprise (rapports, gestion des risques, gestion de la continuité des activités, conformité, etc.)	Exigences de gouvernance d'entreprise (rapports, gestion des risques, gestion de la continuité des activités, conformité, etc.)	Surveillance du marché (avec pouvoir de donner des instructions et de prononcer des sanctions)	Exigences en matière de réserves (volant de fonds propres / de liquidités, réserves obligatoires, réserves des centrales électriques)	Exigences en matière d'organisation de l'entreprise (restructuration / liquidation, systèmes informatiques redondants)	Garanties (crédits bancaires, PLB, mécanismes de sauvetage)	Prise de participation au capital, TPO, nationalisation
Degré d'intervention	Faible	Moyen	Moyen à élevé	Moyen à élevé	Moyen à élevé	Élevé	Élevé
Moment où intervient la mesure	Caractère préventif	Caractère préventif	Caractère préventif	Caractère préventif	Caractère préventif, mais aussi réactif le cas échéant	Caractère préventif, mais aussi réactif le cas échéant	Caractère réactif
Variantes conceptuelles	Étendue et profondeur des recommandations	Étendue et profondeur des exigences	Étendue et profondeur des pouvoirs de surveillance, pratiques de surveillance	Ampleur et sévérité des exigences	Étendue et profondeur des exigences	Étendue, conditions et durée	Étendue, conditions et durée
Incidations à l'aléa moral	Aucune	Incidations ponctuelles à contourner les exigences (p. ex. manque de transparence)	Incidations ponctuelles à contourner les exigences	Incidations ponctuelles à contourner les exigences	Faible probabilité	Incidations marquées, en fonction des charges et conditions	Potentiellement élevées, en cas de prise de participation au capital ; forte « internalisation » dans les autres cas
Domaines d'application	En principe tous	Sous-secteurs à criticité élevée	Sous-secteurs à criticité très élevée et entreprises d'importance systémique	Sous-secteurs à criticité très élevée et entreprises d'importance systémique, biens indispensables	Sous-secteurs à criticité très élevée et entreprises d'importance systémique	Entreprises d'importance systémique	Entreprises d'importance systémique
Remarques	Caractère facultatif, avec un certain effet sur la réputation	Coûts administratifs supplémentaires pour les entreprises	Coûts administratifs supplémentaires pour les entreprises et les autorités de surveillance	Selon sa conception, hausse du coût du capital à prévoir pour les entreprises, compromis avec la compétitivité	Selon sa conception, hausse du coût du capital à prévoir pour les entreprises, compromis avec la compétitivité	Risques et coûts élevés pour l'État (mise à disposition, risques de défaillance, risques de propriété)	Risques élevés et coûts pour l'État (mise à disposition, risques de défaillance, risques du propriétaire)

Source : présentation des auteurs

5. Conclusions dans une optique de politique budgétaire

Le présent document de travail propose une approche intersectorielle, fondée sur des critères spécifiques, de l'importance systémique des entreprises et replace l'éventail des mesures étatiques envisageables dans une perspective de politique économique.

Son chapitre 2 montre qu'il existe, dans le contexte de la criticité des infrastructures et de l'importance systémique des entreprises, des définitions pertinentes et des critères pratiques pour orienter les décisions de politique économique qui s'imposent. Les notions de criticité et d'importance systémique présentent d'importantes similitudes, avec quelques différences toutefois.

La criticité reflète l'importance des infrastructures critiques dans l'approvisionnement de l'économie et de la société en biens et services essentiels. Un tel indicateur sert à l'identification intersectorielle des infrastructures critiques et permet de fixer des priorités stratégiques entre elles. La criticité est par ailleurs à la base d'une gestion de risques fondée sur des normes communes, visant à renforcer la résilience des infrastructures critiques et donc de l'économie nationale dans son ensemble face aux multiples menaces. Elle répond ainsi à une approche globale et inclut des infrastructures présentant différents niveaux d'agrégation, diverses structures de propriété et exposées à différents scénarios de menace.

L'importance systémique, qui a fait l'objet d'analyses approfondies dans le sillage de la crise financière de 2008 et du problème du TBTF, concerne en premier lieu de grandes entreprises du secteur financier actives au niveau international. En cas d'application stricte des trois critères économiques de la taille et de la concentration du marché, de l'interconnexion ainsi que de la substituabilité insuffisante, cette notion désigne des entreprises dont la faillite obligerait l'État à intervenir, parce que les coûts économiques seraient sinon insupportables.

La criticité et l'importance systémique ont en commun de se référer toutes deux aux coûts économiques élevés qu'entraînerait la défaillance d'un fournisseur d'infrastructures à criticité très élevée ou d'une entreprise d'importance systémique. Les deux notions reposent sur des critères largement concordants. Ainsi les critères d'« impact sur la population et l'économie » et de « taille et concentration du marché » désignent des situations similaires, tout comme l'« interdépendance » et l'« interconnexion ».

En plus de ne pas s'utiliser dans le même contexte, la criticité et l'importance systémique n'accordent toutefois pas la même importance au critère de la substituabilité insuffisante. Alors qu'il s'agit d'un point essentiel pour juger de l'importance systémique d'une entreprise, il n'est même pas expressément utilisé dans l'évaluation de la criticité dans le contexte de la PIC. L'importance systémique a donc un sens plus étroit que la criticité, même à son niveau le plus élevé. Toutefois, si les entreprises d'importance systémique affichent à chaque fois une criticité très élevée dans le contexte de la PIC, il ne s'ensuit pas que toutes les infrastructures critiques à criticité très élevée correspondent à des entreprises d'importance systémique au sens strict du terme.

À la différence de cette conception terminologique, le discours politique ne s'embarrasse guère de critères. L'importance systémique est un terme fort qui revient en boucle, à propos d'entreprises aussi bien que d'installations ou de groupes professionnels. Or ces acteurs ont beau apporter une précieuse contribution à l'économie nationale, ils ne remplissent pas en définitive les critères de l'importance systémique. En pareil cas, cette notion sert surtout à défendre des intérêts particuliers.

Ce qui montre l'importance, pour parvenir à une évaluation de politique économique cohérente, de parler d'importance systémique sur la base des critères définis dans ce contexte. En sachant qu'ils laissent une certaine marge d'appréciation, en fonction de la cause de la crise, des choix de politique économique et de l'environnement conjoncturel.

La première analyse effectuée au chapitre 3 des sous-secteurs à criticité très élevée, qui vise à juger à l'aide des trois critères l'importance systémique des principales entreprises, aboutit au résultat suivant : si les critères de la taille et de la concentration du marché ainsi que de l'interconnexion sont souvent remplis, une substituabilité insuffisante ne paraît par contre que rarement plausible. Il s'ensuit qu'en principe, seuls les quatre plus grandes banques entrent en ligne de compte comme étant d'importance systémique. Quant à savoir si les grandes entreprises électriques doivent être considérées comme telles, la réponse est en principe négative, encore qu'il faille examiner de façon approfondie l'opportunité d'une aide de l'État en fonction des causes de la crise et au cas par cas. Deux points méritent encore d'être soulignés : premièrement, si Swisscom et les CFF satisfont aux trois critères de l'importance systémique, ces deux entreprises sont en mains publiques et il incomberait en dernier lieu à leurs propriétaires de répondre d'une défaillance majeure. Deuxièmement on peut se demander, à propos du sous-secteur des services informatiques, s'il serait réellement possible de remplacer en temps utile un grand prestataire, en cas de défaillance majeure. On pourrait parfaitement concevoir, dans cette branche d'activité, des scénarios dans lesquels les pannes seraient dues à des difficultés autres qu'économiques.

Comme l'a montré le chapitre 4 consacré au besoin d'interventions étatiques, l'approche à adopter dans le cas des infrastructures critiques et des entreprises d'importance systémique doit d'abord viser à éviter de sévères dommages économiques en cas de défaillance. L'identification de la criticité ou de l'importance systémique sur la base de critères sert de base à l'établissement des lignes directrices, permettant, premièrement, d'évaluer le besoin d'action et, deuxièmement, de définir les mesures adéquates. À cet effet, il existe un vaste éventail de mesures présentant un degré d'intervention plus ou moins élevé, ce qui suppose d'avoir tiré au clair quel est le niveau étatique compétent. D'un côté, les prescriptions en matière de bonne gestion d'entreprise par exemple ont un effet préventif et visent à renforcer la résilience aux événements exogènes et à réduire la probabilité qu'un soutien étatique ne s'impose par la suite. De l'autre, des instruments de grande envergure sont en place, comme les mécanismes de sauvetage ou les PLB et, en dernière extrémité, des variantes de prise de participations par l'État. De telles mesures potentiellement très onéreuses pour l'État visent à réduire les conséquences d'une défaillance, autrement dit les coûts économiques à prévoir en cas de crise.

Il faut garder à l'esprit, à propos d'instruments de couverture de grande ampleur comme les mécanismes de sauvetage ou les PLB visant à garantir les liquidités, les effets pervers qu'une garantie implicite ou explicite de l'État tend à avoir (aléa moral). Si de tels instruments sont déployés, il faut par conséquent durcir les exigences (conditionnalités strictes, émoluments, transparence élevée, limitation dans le temps, etc.), afin de limiter les dangers que comportent les garanties d'État et de réduire ainsi le risque de responsabilité en dernier ressort des collectivités publiques.

Bibliographie

Administration fédérale des finances (AFF 2024), « [Manuel de gestion des risques de la Confédération](#) », Berne.

Brunetti, Aymo (2025), « Weshalb soll der Staat (keine) Nothilfe leisten ? », allocution non publiée, séminaire de direction de l’AFF, 24.3.2025.

Banque nationale suisse (BNS 2025), « [Infrastructures des marchés financiers d’importance systémique en Suisse](#) », site Internet de la BNS, état le 7 mai 2025.

Brunetti, Aymo (2023), « [Kurzgutachten zur Definition der Systemrelevanz und zu staatlichen Stützungen von Banken](#) – zuhanden des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen », Berne.

Bundeskanzleramt Österreich und Bundesministerium für Inneres (2015), « [Österreichisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen \(APCIP\) – Masterplan 2014](#) », Vienne.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, 2011), « Global systemically important banks : assessment methodology and the additional loss absorbency requirement », Banque des règlements internationaux, Bâle.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, 2021), « Scope and definitions, SCO40, Global systemically important banks », Banque des règlements internationaux, Bâle.

Commission européenne (2006), « [Communication de la Commission sur un programme européen de protection des infrastructures critiques](#) » (EPCIP), Bruxelles.

Commission d’experts chargée d’examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l’économie nationale (2010), « [Rapport intermédiaire du 22 avril 2010](#) » et « [Rapport final du 30 septembre 2010](#) », Berne.

Conseil fédéral (2023), « [Stratégie nationale de protection des infrastructures critiques. Approche globale pour garantir l’approvisionnement en biens et prestations essentiels](#) », FF 2023 1659.

Conseil fédéral (2006), « [Rapport du Conseil fédéral sur l’externalisation et la gestion des tâches de la Confédération \(Rapport sur le gouvernement d’entreprise\)](#) », FF 2006 7799.

Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC 2025), « Modification de la loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l’électricité d’importance systémique (prolongation temporaire du mécanisme de sauvetage) – [Rapport explicatif du 14 mai 2025 concernant le projet mis en consultation](#) », Berne.

Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC 2024), « Modification de la loi sur l’approvisionnement en électricité (exigences auxquelles doivent satisfaire les entreprises d’importance systémique) – [Rapport explicatif du 8 mars 2024 concernant le projet de loi mis en consultation](#) », Berne.

Deutsches Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK 2021), « [Klärung und Erweiterung des KRITIS-Vokabulars](#) », Bonn.

Deutsches Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK 2019), « [Schutz Kritischer Infrastrukturen – Identifizierung in sieben Schritten](#) », Bonn.

Dümmler, Patrick (2022), « [Ne pas sauver les entreprises, mais leurs actifs](#) », Avenir Suisse, Réflexions, 27.5.2022.

FMI (2016a), « Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices », Fonds monétaire international, Washington DC.

FMI (2016b), « The Fiscal Costs of Contingent Liabilities : A New Dataset », prepared by Elva Bova, Marta Ruiz-Arranz, Frederik G Toscani und H. Elif Ture, International Monetary Fund Working Paper N° WP/16/14, Washington DC.

Gabler Wirtschaftslexikon (2024), [Online-Ausgabe](#) (état le : 12.12.2024).

Hess, Martin (2019), Stabilité du marché financier : « [Les banques sont-elles les seules à avoir une importance systémique ?](#) », Document de discussion de l'Association suisse des banquiers (ASB), 13 septembre 2019.

Hübscher, Marc C. (2020), « [Postcorona-Politik: Was meint 'systemrelevant' ?](#) », Sonderband Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik zfwu, Lehren aus Corona, Baden-Baden, p. 123-135.

OCDE (2024), « OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024 », OECD Publishing, Paris. Schneemann C., E. Weber, M.I. Wolter, G. Zika (2020), « Welche Branchen sind ökonomisch systemrelevant ? », Wirtschaftsdienst 2020 / 9, p. 687-693.

Office fédéral de la protection de la population (OFPP 2023), « [Les infrastructures critiques](#) », Fiches d'information, site Internet de l'OFPP, état le 5 octobre 2023.

Office fédéral de la protection de la population (OFPP 2018), « [Guide pour la protection des infrastructures critiques](#) », Berne.

Office fédéral de la protection de la population (OFPP 2017), « [Méthode d'élaboration de l'Inventaire des infrastructures critiques \(Inventaire PIC\)](#) », Berne.

Office fédéral de la protection de la population (OFPP 2010), « [Schlussbericht Kritikalität der Teilspektoren](#) » (seulement en allemand), Berne.

Union européenne (2008), [Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008](#) « concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection ».

Union européenne (2022), [Directive 2022/2557](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 « sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil ».

Wittmer, Andreas (2021), « Systemrelevanz der Schweizer Luftfahrt », in: Geiser Thomas, Martin Hilb, Kurt Pärli, Manuel Stengel und Andreas Wittmer (éd.) : [Ein Kunstflug durch das Recht und die Governance – Festschrift zum 65. Geburtstag von Roland Müller](#), Zurich/St-Gall, p. 145-152.