

23.007

## **MESSAGE CONCERNANT LE SUPPLÉMENT IA AU BUDGET 2023**

du 29 mars 2023

Monsieur le Président du Conseil national,  
Madame la Présidente du Conseil des États,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation *le projet de supplément la au budget 2023*, conformément aux projets d'arrêtés ci-joints.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 29 mars 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
**Alain Berset**

Le chancelier de la Confédération  
**Walter Thurnherr**



# TABLE DES MATIÈRES

<b>A</b>	<b>RAPPORT CONCERNANT LE SUPPLÉMENT</b>	<b>5</b>
	RÉSUMÉ	5
<b>1</b>	<b>SITUATION INITIALE</b>	<b>9</b>
11	CRISES FINANCIÈRES ET RÉGLEMENTATION VISANT À GARANTIR LA RÉSILIENCE DES BANQUES D'IMPORTANCE SYSTÉMIQUE	9
12	SITUATION DE CREDIT SUISSE	10
<b>2</b>	<b>TRAIN DE MESURES ET CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>13</b>
21	TRAIN DE MESURES	13
22	AUTRES SOLUTIONS EXAMINÉES	17
<b>3</b>	<b>JUSTIFICATION DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT ET DU CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE</b>	<b>19</b>
31	GARANTIE DU RISQUE DE DÉFAILLANCE POUR LES PRÊTS D'AIDE SOUS FORME DE LIQUIDITÉS DE LA BNS À CREDIT SUISSE	19
32	OCTROI D'UNE GARANTIE DE LA CONFÉDÉRATION À UBS CONTRE LES PERTES LIÉES AUX ACTIFS À LIQUIDER DE CREDIT SUISSE	20
33	CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE POUR LE POOL DÉPARTEMENTAL DES RESSOURCES (SG-DFF)	21
<b>4</b>	<b>CONSÉQUENCES</b>	<b>23</b>
41	CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	23
42	CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES	25
<b>D</b>	<b>ARRÊTÉS FÉDÉRAUX</b>	<b>27</b>
<b>1</b>	<b>ARRÊTÉ FÉDÉRAL IA CONCERNANT LE SUPPLÉMENT IA AU BUDGET 2023</b>	<b>27</b>
<b>2</b>	<b>ARRÊTÉ FÉDÉRAL IB CONCERNANT LE SUPPLÉMENT IA AU BUDGET 2023</b>	<b>29</b>



# RÉSUMÉ

Par la voie du supplément la au budget 2023, le Conseil fédéral sollicite deux crédits d'engagement d'un montant total de 109 milliards de francs pour l'octroi de prêts d'aide sous forme de liquidités de la BNS assortis d'une garantie du risque de défaillance de la Confédération (100 mrd) et pour l'octroi d'une garantie de la Confédération à UBS visant à couvrir les éventuelles pertes résultant de la vente d'actifs de Credit Suisse difficiles à évaluer (9 mrd). En outre, le Conseil fédéral sollicite un crédit supplémentaire de 5 millions de francs pour financer les ressources supplémentaires destinées à assurer l'accompagnement de la mise en œuvre des mesures.

## CONTEXTE

Différents événements peuvent être à l'origine d'une crise de confiance touchant une seule banque ou d'une crise financière affectant un pays, voire le monde entier. Le problème de fond est souvent le même: le risque d'une panique bancaire (*bank run*) auprès d'une ou de plusieurs banques.

Une défaillance incontrôlée d'une grande banque aurait des conséquences dramatiques pour la Suisse et entraînerait des coûts extrêmement élevés pour son économie. C'est pourquoi on parle dans ce contexte de banques d'importance systémique. S'il s'agit d'une grande banque active au niveau mondial, une telle défaillance recèle en outre un risque de contagion. Ainsi, la défaillance incontrôlée d'une banque d'importance systémique active au niveau mondial pourrait engendrer une crise financière internationale et entraîner la chute de banques en bonne santé en Suisse.

Pour ces raisons, des réglementations «*Too big To fail*» (TBTF) ont été mises en place sur le plan international, y compris en Suisse, en réponse à la crise financière des années 2007 et 2008. Elles mettent en œuvre les normes du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) et du Conseil de stabilité financière (CSF). La réglementation TBTF en vigueur en Suisse prévoit d'une part que les banques d'importance systémique doivent remplir des exigences renforcées, notamment en ce qui concerne la dotation en fonds propres et en liquidités, qui sont parfois plus élevées que celles prévues dans les normes internationales. Ces exigences visent à renforcer la capacité de résistance des banques. La réglementation TBTF exige d'autre part des banques qu'elles établissent des plans de stabilisation et de liquidation (souvent qualifiés de *Recovery* et *Resolution*).

Bien qu'ayant relativement bien traversé la crise financière des années 2007 et 2008 en comparaison à UBS, Credit Suisse a défrayé la chronique à de nombreuses reprises au cours de ces dernières années et a dû essayer diverses grosses pertes depuis 2021. Ces événements ont suscité une perte de confiance constante de la part des investisseurs et des clients de la banque et ont notamment entraîné une détérioration progressive de la situation de Credit Suisse entre 2021 et la fin de 2022.

Après une légère accalmie début 2023, l'insécurité déclenchée sur les marchés entre autres par la faillite de la banque américaine Silicon Valley Bank au milieu du mois de mars 2023 a entraîné une détérioration rapide et profonde de la crise de confiance à

l'égard de Credit Suisse. La valeur boursière et la valeur des titres de la banque ont été particulièrement affectées par les réactions négatives sur les marchés. En accélérant brusquement les retraits de fonds par les clients, cette évolution a accentué la crise de confiance et a eu des répercussions immédiates sur les liquidités de la banque.

Le 15 mars 2023, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et la Banque nationale suisse (BNS) ont décidé, afin de calmer les esprits, de faire une déclaration commune dans laquelle elles rappelaient que la banque remplissait encore à cette date les exigences en matière de fonds propres et de liquidités. Dans le même temps, la BNS a annoncé publiquement mettre des liquidités à la disposition de Credit Suisse au cas où la banque en aurait besoin. Il s'agissait de l'aide d'urgence ordinaire fournie par la BNS en cas de crise de liquidités (*emergency liquidity assistance*, ELA).

Cela n'a cependant pas suffi pour stopper la détérioration de la situation en matière de liquidités de Credit Suisse. Il est apparu clairement que Credit Suisse ne serait plus en mesure de rétablir la confiance des marchés et de ses clients et d'éviter la faillite ou un assainissement (qualifié de *resolution*) par ses propres moyens. C'est pourquoi, lors de ses séances des 16 et 19 mars 2023, le Conseil fédéral a pris, en accord avec la FINMA et la BNS, des mesures visant notamment à garantir la solvabilité de cette banque et, ce faisant, a pavé la voie à la reprise de Credit Suisse par UBS. Le but de ces mesures était de préserver la stabilité financière et de protéger l'économie suisse.

## CONTENU

Le train de mesures de la Confédération comprend des mesures visant à renforcer la dotation en liquidités, des mesures liées à la reprise de Credit Suisse par UBS et des mesures d'accompagnement. Il s'agit en substance de la base légale qui permet à la BNS d'accorder à UBS et Credit Suisse, en se fondant sur le mécanisme de l'ELA, des aides sous forme de liquidités d'un montant de 100 milliards de francs (qualifiées de ELA+) couvertes par la mise en place d'un privilège des créances. Une garantie du risque de défaillance par la Confédération permet à la BNS d'accorder 100 milliards de francs supplémentaires à titre de prêts d'aide sous forme de liquidités (également couverts par un privilège des créances). De plus, la Confédération accorde à UBS une garantie contre les pertes d'un montant maximal de 9 milliards de francs. Cette dernière et la garantie du risque de défaillance nécessitent un crédit d'engagement.

L'ordonnance du Conseil fédéral du 16 mars 2023 sur les prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités et l'octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale suisse à des banques d'importance systémique (RS 952.3) constitue la base légale de ces mesures. Cette dernière a été complétée le 19 mars 2023 par l'ajout des mesures liées à la reprise de Credit Suisse par UBS. Elle s'appuie sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3, de la Constitution (droit de nécessité), raison pour laquelle son application est limitée dans le temps. Le Conseil fédéral doit, dans les six mois, soumettre au Parlement un projet de loi visant à remplacer l'ordonnance.

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet l'ouverture des deux crédits d'engagement et d'un crédit supplémentaire aux Chambres fédérales. Le 19 mars 2023, à la demande du Conseil fédéral et en application de l'art. 28, al. 1, de la loi sur les finances (LFC; RS 611.0), la Délégation des finances des Chambres fédérales a confirmé le caractère urgent et approuvé les deux crédits d'engagement.

- Le premier crédit d'engagement concerne la garantie du risque de défaillance accordée par la Confédération pour les prêts d'aide sous forme de liquidités d'un montant de 100 milliards de francs. Il permet de mettre des liquidités supplémentaires à disposition de Credit Suisse. L'objectif de ces liquidités supplémentaires est de créer un climat de confiance et de contribuer à ce que les acteurs du marché, anciens ou nouveaux, soient prêts à maintenir ou à établir des relations d'affaires avec Credit Suisse. Ces prêts sont assortis d'un privilège des créances pour la BNS (art. 4, al. 1) et soumis à des conditions strictes (art. 4, al. 3; voir ch. 3), ce qui réduit considérablement le risque pour la Confédération.

- Par la voie du deuxième crédit d'engagement, le Conseil fédéral sollicite l'octroi à UBS d'une garantie de la Confédération d'un montant de 9 milliards de francs dans le but est de couvrir les éventuelles pertes résultant de la vente d'actifs de Credit Suisse difficiles à évaluer. Il est prévu qu'UBS liquide au fil du temps les valeurs de ce portefeuille. Cependant, les risques liés à ces valeurs sont difficiles à estimer. En cas de pertes, UBS doit absorber les 5 premiers milliards de francs. Si les pertes dépassent ce montant, la Confédération prendra en charge l'excédent jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 9 milliards de francs. La garantie ne prendra effet qu'à l'issue de la reprise.
- Le crédit supplémentaire de 5 millions de francs est nécessaire pour le surcroît de travail lié à la mise en œuvre et aux analyses incombant au Département fédéral des finances.

L'octroi à Credit Suisse d'une garantie du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la BNS n'entraîne aucune conséquence financière immédiate pour la Confédération. Il s'agit d'une garantie à laquelle Credit Suisse ne peut avoir recours qu'en cas de défaillance effective des prêts d'aide sous forme de liquidités accordés par la BNS (voir ch. 2). Le Conseil fédéral estime que les éventuels risques financiers encourus par la Confédération en raison de l'octroi de prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance sont en principe acceptables compte tenu de l'introduction du privilège des créances. Cette appréciation tient notamment aussi compte des coûts d'une potentielle crise bancaire et des conséquences que celle-ci aurait sur l'ensemble de l'économie.

La garantie offerte par le privilège des créances signifie qu'en cas de faillite les prêts en cours de la BNS sont remboursés avant les droits de certains créanciers de la deuxième classe et avant les droits des créanciers de la troisième classe. Par ailleurs, l'établissement emprunteur doit verser une prime de mise à disposition et une prime de risque.

La prime de mise à disposition de 0,25 % par an sur le montant de la garantie du risque de défaillance de 100 milliards de francs entraîne des recettes correspondantes pour la Confédération. Les primes de risque de 1,5 % en faveur de la Confédération et de la BNS appliquées au montant des différents prêts d'aide sous forme de liquidités en cours peuvent également générer des recettes. Leur montant dépend du volume et de la durée des prêts éventuellement souscrits.

La garantie accordée à UBS dans le but de couvrir les pertes liées aux actifs de Credit Suisse difficiles à évaluer n'a pas non plus de conséquences financières immédiates pour la Confédération. Le versement de la garantie contre les pertes obéit par ailleurs à des conditions strictes qui doivent être satisfaites de manière cumulative avant que la Confédération n'honore son obligation contractuelle liée à la garantie. Néanmoins, la probabilité d'un risque lié à la garantie accordée à UBS est jugée plus élevée que celle concernant la garantie contre le risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités. Conformément au crédit d'engagement urgent, la garantie accordée à UBS pour couvrir les pertes ne peut pas dépasser 9 milliards de francs. Si les pertes couvertes dans le cadre de cette garantie dépassent 14 milliards de francs, la Confédération et UBS examineront conjointement une solution pour les pertes dépassant ce plafond. Dans ce cadre, la question de la répartition des bénéfices éventuels devra aussi être réglée. La conclusion par la Confédération d'une garantie portant sur des montants supérieurs à ceux prévus dans la version actuelle nécessiterait une nouvelle base légale et l'approbation du Parlement.

La décision relative à ce train de mesures prise par le Conseil fédéral le 19 mars 2023 et l'approbation des crédits d'engagement donnée le même jour par la Délégation des finances des Chambres fédérales ont permis d'éviter le risque d'insolvabilité imminente de Credit Suisse et de stabiliser les marchés. Déjà au cours des mois précédents, les autorités compétentes ont examiné diverses solutions. Elles sont parvenues à la conclusion que, dans ces circonstances, la solution prévoyant la reprise de Credit Suisse par une autre banque était celle qui permettait au mieux d'atteindre les objectifs de stabilisation des marchés à moindres coûts pour l'État et les contribuables. En cas de prise en charge de Credit Suisse par l'État, tous les risques encourus par la banque auraient été reportés

sur la Confédération. Les solutions fondées sur le régime TBTF auraient elles aussi entraîné des risques considérablement plus élevés (voir ch. 2).

### **PERSPECTIVES**

Dans une prochaine étape, le Conseil fédéral soumettra au Parlement, dans un délai de six mois, un message en vue de l'intégration dans le droit ordinaire de l'ordonnance du 16 mars 2023 qui constitue la base juridique des mesures décidées (mesures d'aide sous forme de liquidités et autres mesures). En outre, il sera nécessaire d'analyser en profondeur les événements qui ont conduit au rachat de Credit Suisse par UBS et aux mesures prises par l'État, ainsi que de réévaluer en détail la réglementation TBTF existante. Cette analyse devra être effectuée dans un deuxième temps et inclure des expertises externes. Les résultats devront être présentés au Parlement dans un délai d'un an, dans le cadre du prochain rapport du Conseil fédéral sur les banques d'importance systémique, conformément à l'art 52 de la loi sur les banques (LB; RS 952.0). Ce rapport devra aussi inclure les travaux relatifs au rapport rédigé en réponse au postulat Andrey (21.3893). S'il y a lieu, il devra aussi permettre de répondre à d'autres postulats transmis jusque-là. Enfin, si le Parlement décide lui aussi de réaliser des analyses, ces dernières devront aussi être prises en compte.

# 1 SITUATION INITIALE

## 11 CRISES FINANCIÈRES ET RÉGLEMENTATION VISANT À GARANTIR LA RÉSILIENCE DES BANQUES D'IMPORTANCE SYSTÉMIQUE

Différents événements peuvent être à l'origine d'une crise de confiance touchant une seule banque ou d'une crise financière affectant un pays, voire le monde entier. La plupart du temps, le risque encouru consiste en un retrait massif de comptes (panique bancaire) auprès d'une ou de plusieurs banques. Plus la banque touchée est importante, plus grandes sont les répercussions pour l'économie et les risques d'une contagion au niveau international.

### PANIQUE BANCAIRE

**Quelle que soit son origine, une crise de confiance peut avoir des conséquences désastreuses.**

- **Du côté de la banque, la situation est la suivante: les clients souhaitant retirer leurs avoirs, la banque se retrouve confrontée à la nécessité d'honorer des engagements dans des proportions inédites; ses contreparties réduisent les limites, exigent une plus grande sécurité ou, dans des cas extrêmes, ne se montrent plus du tout disposées à faire des affaires avec elle. En ce qui concerne les actifs, même si toutes les exigences réglementaires sont remplies, la banque ne dispose que de liquidités limitées, lesquelles doivent être disponibles rapidement pour pouvoir assurer le remboursement des avoirs réclamés par les clients. Les autres actifs qu'elle détient sont par exemple des crédits hypothécaires ou des crédits commerciaux à long terme (transformation des échéances). Même sans être surendettée, la banque risque donc de devenir insolvable (illiquide).**
- **Conséquences pour les clients: si la banque devient insolvable (illiquide), les clients ne sont plus en mesure, du moins temporairement, de retirer leurs avoirs et d'effectuer des paiements à partir de leurs comptes. Une entreprise, par exemple, ne pourra plus verser de salaires ou régler des factures et se retrouvera ainsi en difficulté.**
- **Si elle touche une banque d'importance systémique, une crise de confiance est susceptible de causer des dommages considérables au système bancaire suisse, voire international si la banque en question est active à l'échelle mondiale, et d'entraîner ainsi toute l'économie dans une spirale négative. L'importance systémique d'une banque est évaluée en fonction de sa taille, de son imbrication dans le système financier et dans l'économie, ainsi que du caractère substituable à court terme de ses prestations de services. Il incombe à la Banque nationale suisse (BNS) de désigner les banques d'importance systémique en Suisse. Celles-ci sont actuellement au nombre de cinq (UBS, Credit Suisse, Banque Cantonale de Zurich, groupe Raiffeisen et PostFinance).**

Une banque est considérée comme étant d'importance systémique si sa défaillance entraîne une grave détérioration de la situation de l'économie et du système financier du pays. Tel est le cas lorsque les prestations fournies par la banque sont indispensables pour l'économie nationale et qu'elles ne peuvent être substituées à court terme. Une défaillance incontrôlée d'une banque d'importance systémique (*systemically important bank* [SIB]) aurait des conséquences dramatiques pour la Suisse. Les banques en général et les SIB en particulier jouent un rôle clé dans le fonctionnement d'une économie, car les autres entreprises et les ménages dépendent d'elles pour leurs activités économiques. En cas de défaillance d'une SIB, les effets ne se limitent pas à la perte des revenus fiscaux que celle-ci génère ou des emplois qu'elle fournit. Une telle défaillance aurait pour conséquence, d'une part, d'empêcher des centaines de milliers de clients dans tout le pays, dont de nombreuses PME, d'accéder à une grande partie de leurs dépôts; du jour au lendemain, ceux-ci se retrouveraient dans l'incapacité d'honorer leurs engagements. Par conséquent, l'activité économique des PME et des ménages serait fortement compromise à l'échelle nationale. L'économie du pays menacerait de s'effondrer.

Dans le cas de SIB actives au niveau international («G-SIB»), une défaillance recèle un risque élevé de contagion. L'annonce que les clients d'une telle banque ne sont plus en mesure de disposer de leurs avoirs déclencherait une crise de confiance tant en Suisse que dans le reste du monde et affecterait les autres banques du pays, pourtant considérées comme «saines». La défaillance incontrôlée d'une G-SIB pourrait alors engendrer une crise financière internationale.

C'est la raison pour laquelle des réglementations «Too big To fail» (TBTF) ont été mises en place dans le monde entier, y compris en Suisse, en réponse à la crise financière des années 2007 et 2008. Elles mettent en œuvre les normes du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) et du Conseil de stabilité financière (CSF). À l'époque, plusieurs États avaient été contraints de sauver des banques en difficulté, car une défaillance incontrôlée de celles-ci aurait eu de graves conséquences sur le système financier et l'économie des pays concernés. La Suisse avait ainsi dû prendre une série de mesures pour soutenir UBS.

La réglementation TBTF pose, d'une part, des exigences accrues en ce qui concerne les fonds propres et les liquidités des SIB. Ces exigences visent à renforcer la capacité de résistance de ces banques.

De plus, la réglementation TBTF exige des SIB qu'elles établissent des plans de stabilisation et de liquidation («Recovery» et «Resolution»).

À cet égard, la réglementation suisse va, sur certains points, plus loin que les normes internationales. La révision de l'ordonnance sur les liquidités du 3 juin 2022 a en effet permis d'accroître les exigences en matière de liquidités des SIB. Elle visait à garantir que les SIB détiennent suffisamment de liquidités pour absorber les chocs de liquidités et couvrir leur besoin en cas d'assainissement ou de liquidation. Entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022, les nouvelles exigences en matière de liquidités doivent être remplies au plus tard au bout de 18 mois. Afin de renforcer la stabilité des deux grandes banques, en particulier, la FINMA avait déjà exigé auparavant que les SIB accroissent le volume de leurs liquidités de façon que celles-ci correspondent à 100 % du ratio de liquidité à court terme (liquidity coverage ratio, LCR). Ces réserves accrues ont, dans une large mesure, permis à Credit Suisse de faire face, pendant plusieurs mois à partir d'octobre 2022, à de très importantes sorties de fonds sans devenir insolvable. En outre, le Conseil fédéral avait chargé en mars 2022 le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer, au plus tard d'ici au milieu de l'année 2023, un projet destiné à la consultation concernant l'introduction d'un mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*, PLB). La mise en place de cet élément permettra d'aligner le dispositif TBTF suisse sur la pratique internationale.

Pour renforcer encore la capacité de résistance des SIB et d'autres banques, le dispositif finalisé de Bâle III adopté par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire sera intégré dans le droit suisse. Cette mesure se traduira par un relèvement du niveau des fonds propres exigé, en particulier dans le domaine des risques de marché. En outre, la fixation d'un nouveau plancher (output floor) permettra de déterminer dans quelle mesure les banques utilisant des modèles internes peuvent réduire leurs exigences de fonds propres.

## 12 SITUATION DE CREDIT SUISSE

Bien qu'ayant relativement bien traversé la crise financière des années 2007 et 2008 en comparaison à UBS, Credit Suisse a défrayé la chronique à de nombreuses reprises au cours de ces dernières années, notamment en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent, ses activités transfrontalières et son gouvernement d'entreprise, et a dû essuyer diverses grosses pertes depuis 2021. Ces événements ont suscité une perte de confiance des investisseurs et des clients de la banque. Au cours du premier trimestre 2021, par exemple, Credit Suisse a subi des pertes importantes en raison de ses affaires en lien avec le fonds alternatif américain Archegos Capital Management (Archegos). La FINMA a alors engagé plusieurs procédures d'enforcement contre la banque et ordonné diverses mesures. Dans le cas de Greensill, notamment, elle a ordonné des mesures organisationnelles, des mesures de diminution des risques et des mesures d'accroissement des fonds propres ainsi que des mesures prévoyant la réduction ou le gel des éléments de rémunération variables. En raison de l'évolution de la situation macroéconomique et de l'orientation stratégique de sa banque d'investissement, la banque était confrontée, depuis le début de l'année 2022, à des problèmes de rentabilité; elle a alors entrepris une vaste réforme de l'orientation stratégique de sa banque d'investissement à l'été 2022. Les pertes opérationnelles et les coûts de la réforme de la stratégie ont engendré une perte annuelle de 7,3 milliards. Grâce à un volant de fonds propres déjà élevé initialement ainsi qu'à une augmentation du capital de 4 milliards de francs effectuée avec succès

à l'automne 2022 sous l'insistance de la FINMA, Credit Suisse a disposé à tout moment d'un capital suffisant malgré les pertes subies et de remplir les exigences réglementaires.

Elle a toutefois été aux prises avec des difficultés croissantes dans le domaine des liquidités. En octobre 2022, notamment, la crise de confiance persistante s'est traduite par une sortie de fonds de clients d'une ampleur sans précédent. Ces sorties de fonds n'ont pu, dans un premier temps, être absorbées que grâce aux volants de liquidités imposés par la FINMA dès 2020. Néanmoins, ces volants de liquidités se sont révélés insuffisants au vu des retraits importants survenus en mars 2023. Le monitoring des ratios de liquidités mis en place dans le cadre du régime TBTF a, par ailleurs, permis d'assurer une surveillance étroite de la situation en termes de liquidités, tant de la part de la banque que de celle de l'autorité de surveillance. Réunis au sein du comité de gestion des crises financières, le DFF, la BNS et la FINMA ont renforcé, à l'automne 2022, leur coordination afin d'observer la situation et de gérer au mieux la crise. Lors de réunions régulières, ils ont analysé la situation ainsi qu'évalué et adopté des mesures. À partir du mois d'octobre 2022, la FINMA a imposé à la banque de prendre de nouvelles mesures de stabilisation, sur la base des données fournies jour après jour. Il s'agissait de mesures en matière de liquidités et de mesures plus strictes concernant la dotation en capital ainsi que l'évaluation et la préparation de nouvelles options stratégiques prévues pour le cas où les mesures déjà engagées ne suffiraient pas. À partir du début de l'année 2023, les volants de liquidités ont à nouveau pu être augmentés quelque peu.

L'insécurité déclenchée sur les marchés par la faillite des banques américaines Silicon Valley Bank et Signature Bank au milieu du mois de mars 2023 a entraîné de nouvelles et fortes incertitudes sur les marchés financiers, lesquelles se sont traduites par une aggravation de la crise de confiance envers Credit Suisse. La valeur boursière de la banque et la valeur des titres particulièrement porteurs de risques (par ex. les instruments AT1) ont alors subi une forte chute sur les marchés. En accélérant encore le retrait des fonds par les clients et en raison des sécurités supplémentaires exigées par les contreparties, cette évolution a accentué la crise de confiance, se répercutant ainsi de plein fouet sur les liquidités de la banque. Le 15 mars 2023, la FINMA et la BNS ont décidé de faire une déclaration commune dans laquelle elles rappelaient que la banque remplissait, à cette date, les exigences en matière de capital et de liquidités, afin de calmer les esprits. Dans le même temps, la BNS a annoncé publiquement mettre des liquidités à la disposition de Credit Suisse au cas où la banque en aurait besoin. Il s'agissait de l'aide d'urgence ordinaire fournie par la BNS en cas de crise de liquidités (*emergency liquidity assistance*, ELA).

Cette aide de la BNS sous la forme de liquidités n'a toutefois permis d'améliorer la situation qu'à très court terme. Le soir même, Credit Suisse annonçait au marché qu'elle sollicitait l'aide offerte par la BNS. Cette annonce n'est toutefois parvenue à convaincre ni les clients, ni les marchés. Elle a néanmoins fourni à la Confédération, à la FINMA et à la BNS le temps nécessaire à l'élaboration d'une solution durable applicable à Credit Suisse. Au cours de la semaine du 13 au 19 mars 2023, il est alors apparu clairement à l'organe de pilotage, composé du DFF, de la FINMA et de la BNS, que Credit Suisse ne pourrait plus regagner la confiance des marchés et des clients par ses propres moyens et que le risque d'insolvabilité au sens de l'art. 25 de la loi sur les banques (*point of non-viability*, PONV) allait inévitablement survenir. Les contreparties professionnelles et les infrastructures des marchés financiers ont non seulement exigé des sécurités accrues, mais ont également abaissé les limites et réduit leurs activités avec la banque. Credit Suisse a alors été confrontée à de grandes difficultés pour se procurer des liquidités suffisantes et les devises requises. C'est pourquoi les autorités ont été contraintes, dans l'urgence, de mettre en œuvre en quelques jours une solution fondée sur les travaux déjà menés au cours des mois précédents et sur les scénarios examinés dans ce cadre. Comme elle aurait impliqué un report sur la Confédération de tous les risques encourus par la banque, la solution prévoyant une prise en charge de Credit Suisse par l'État ne figurait pas parmi les options privilégiées. La solution à privilégier consistait plutôt à opter pour une approche tenant compte le plus possible des besoins du marché. En raison des coûts considérables qu'ils auraient engendrés, les scénarios fondés sur le régime TBTF n'ont pas non plus été jugés applicables (voir le chap. 4). La solution recherchée devait donc consister en une solution

proche des besoins du marché afin de s'assurer que les risques pour l'État et le contribuable soient le plus faibles possible. L'acquisition de Crédit Suisse par UBS représentait une telle solution. En raison de l'urgence de la situation, les mesures à prendre (voir le chap. 2a) ne pouvaient pas être arrêtées par la voie législative ordinaire, ni être mises en œuvre par la procédure ordinaire de demande de suppléments, mais nécessitaient le recours au droit de nécessité (voir l'encadré). Les autorités ont pu, à cet effet, s'appuyer sur les travaux, annoncés par le Conseil fédéral en mars 2022, relatifs au mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*, PLB; voir ci-dessus).

Compte tenu de la crise bancaire aux États-Unis et de la situation tendue sur les marchés financiers, les autorités ont considéré que l'acquisition de la banque par UBS constituait la solution la plus appropriée pour mettre fin à la crise de confiance. Le rachat doit toutefois être accompagné par des mesures de soutien étatiques, afin de sécuriser les liquidités de Credit Suisse et de mettre en place les conditions-cadres nécessaires au succès d'une telle opération de reprise. L'ensemble du train de mesures et l'acquisition de Credit Suisse par UBS ont permis de préserver la stabilité du système financier international et d'éviter de graves conséquences pour l'économie et le secteur bancaire suisses, tout en garantissant que les coûts engendrés par l'opération soient le plus bas possible pour l'État et le contribuable.

Pour les citoyens ainsi que pour les entreprises actives sur la place économique suisse et donc pour toute l'économie du pays, il était crucial que les mesures décidées empêchent une aggravation de la crise.

Sans la prise des mesures précitées, Credit Suisse n'aurait, selon toute vraisemblance, plus été en mesure d'éviter un défaut de paiement au cours de la semaine du 20 mars 2023. Compte tenu de la forte nervosité des marchés, un tel événement aurait déclenché une grave crise non seulement en Suisse, mais également à l'échelle internationale, crise dont les contrecoups se seraient répercutés sur l'économie et la réputation de notre pays. C'est pourquoi des aides sous forme de liquidités étaient nécessaires, mais également un nouveau plan propre à assurer la continuité des activités de Credit Suisse.

---

## DROIT DE NÉCESSITÉ

**La Constitution habilite le Conseil fédéral à édicter des ordonnances et à prendre des décisions qui s'appuient directement sur les art. 184, al. 3 et 185, al. 3, Cst. Les ordonnances édictées dans ce cadre doivent être limitées dans le temps. Ne pouvant pas exercer des compétences législatives qui incombent au Parlement, le Conseil fédéral est néanmoins contraint d'agir rapidement face à une situation d'urgence. C'est pourquoi les ordonnances de nécessité deviennent caduques à l'issue d'une échéance fixée, à moins qu'elles n'aient été intégrées auparavant dans le droit ordinaire ou que le Conseil fédéral n'ait soumis à temps à l'Assemblée fédérale un message relatif à la création d'une base légale formelle.**

**Un droit de nécessité doit découler d'une situation d'urgence. Il y a situation d'urgence lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies cumulativement:**

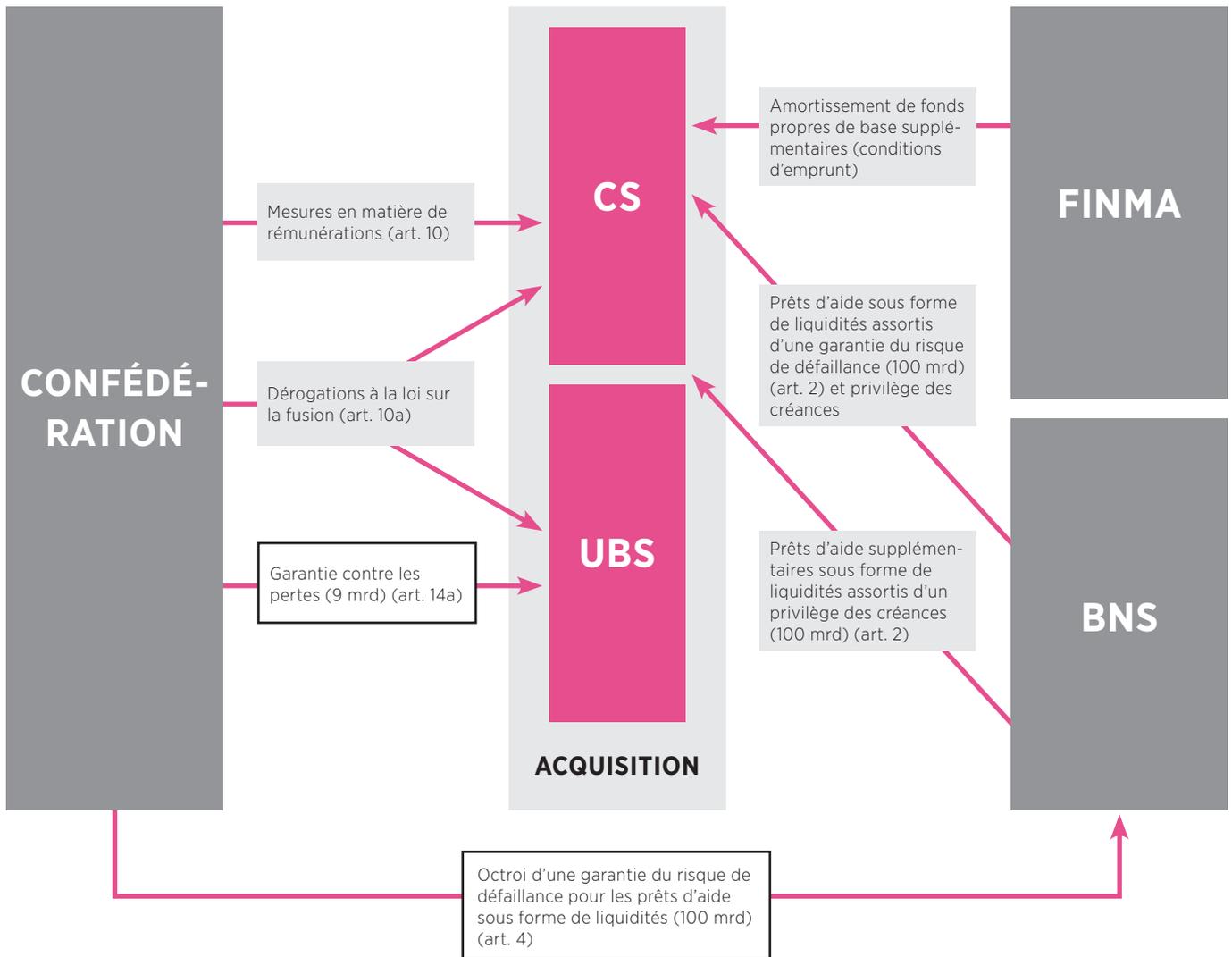
- (1) un intérêt digne de protection doit être préservé;
- (2) il existe une urgence matérielle;
- (3) il existe une urgence temporelle;
- (4) aucune autre mesure légale équivalente ne peut être prise (subsidiarité).

**Les intérêts dignes de protection que l'État est tenu de préserver sont non seulement la sécurité intérieure et la sécurité extérieure ainsi que l'indépendance du pays, mais aussi la protection de l'économie et du système financier de la Suisse. Les intérêts à protéger relevant du domaine privé sont des droits juridiques fondamentaux tels que le droit à l'intégrité corporelle, à la vie et à la santé. Il y a urgence matérielle lorsqu'un intérêt à protéger est menacé par des troubles graves imminents ou déjà survenus. La menace doit être concrète. Il y a urgence temporelle lorsqu'il n'est pas possible de contrer la menace par la voie législative ordinaire en raison de la longueur du processus politique. Un droit de nécessité ne peut être appliqué que si le droit ordinaire ne prévoit pas d'autres mesures appropriées suffisantes pour maîtriser une situation d'urgence (subsidiarité). Les mesures concrètes visées à l'art. 185, al. 3, Cst, doivent se fonder sur un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité et celui de la bonne foi.**

## 2 TRAIN DE MESURES ET CRÉDITS D'ENGAGEMENT

### 21 TRAIN DE MESURES

La détérioration de la situation en termes de liquidités de Credit Suisse mettant en péril l'existence même de la banque, le Conseil fédéral a, lors de ses séances des 16 et 19 mars 2023, pris des mesures visant notamment à en garantir la solvabilité. Ce faisant, il a pavé la voie à la reprise par UBS de Credit Suisse. Le but des mesures est de préserver la stabilité financière et de protéger l'économie suisse. Le train de mesures peut être représenté schématiquement de la manière suivante:



**Légende**

prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités assortis d'un privilège des créances = ELA+

prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance et d'un privilège des créances = PLB

### MESURES VISANT À RENFORCER LA DOTATION EN LIQUIDITÉS

Par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral a mis en place les mécanismes suivants visant à renforcer la dotation en liquidités:

- Prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités (ELA<sup>1</sup>): ces prêts permettent à la BNS d'octroyer aux banques d'importance systémique ou faisant partie d'un groupe financier d'importance systémique (*systemically important banks* [SIB]) des prêts d'aide supplémentaire lorsque l'aide d'urgence ordinaire en cas de crise de liquidités (ELA) n'est pas suffisante. Ces prêts supplémentaires sont garantis au moyen d'un privilège des créances en faveur de la BNS. Cela signifie qu'en cas de faillite de la banque, les créances de la BNS sont honorées en priorité à partir de la masse en faillite. Elles sont attribuées à la deuxième classe, donc colloquées après celles de la première classe (par ex. les rétributions des employés, les cotisations aux assurances sociales et les dépôts privilégiés par leur garantie). Le Conseil fédéral a mis en place ce mécanisme dans le cadre de l'ordonnance du 16 mars 2023. Après consultation de la BNS, il est habilité à fixer le montant maximal versé au titre de prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités. Dans le cas d'espèce, il a plafonné à 100 milliards au total le montant destiné à UBS et Credit Suisse.
- Prêts d'aide sous forme de liquidités de la BNS assortis d'une garantie du risque de défaillance octroyée par la Confédération (PLB<sup>2</sup>): dans leur conception, ces prêts s'appuient sur les mécanismes publics de garantie des liquidités (PLB), qui ont déjà été introduites par d'autres juridictions importantes. Ils permettent à la BNS de mettre à la disposition de l'établissement emprunteur (dans le cas présent, Credit Suisse) des liquidités supplémentaires au moyen de prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance octroyée par la Confédération. Ces prêts bénéficient également du privilège des créances et peuvent, en principe, être octroyés à différentes unités du groupe financier. Ils visent à créer un climat de confiance et à contribuer à ce que les acteurs du marché, anciens ou nouveaux, soient prêts à maintenir ou à établir des relations d'affaires avec la banque concernée. Le Conseil fédéral a instauré ce mécanisme dans le cadre de l'ordonnance du 16 mars 2023 et a décidé de solliciter un crédit d'engagement urgent de 100 milliards auprès de la Délégation des finances des Chambres fédérales, dans le but de constituer la garantie du risque de défaillance en faveur de la BNS. La Délégation des finances a approuvé la demande le 19 mars 2023. Une fois l'assentiment de la Délégation des finances acquis, la Confédération a conclu un contrat de garantie avec la BNS. Sur cette base, la BNS peut accorder à Credit Suisse des prêts d'aide sous forme de liquidités.

Il convient de distinguer ces mécanismes nouvellement créés de l'aide extraordinaire sous la forme de liquidités (ELA), que la BNS peut, au besoin, mettre à la disposition de toutes les banques d'importance systémique en échange de sûretés (consistant, en règle générale, en hypothèques). Le 16 mars 2023, Credit Suisse a, sur proposition de la BNS, reçu une telle aide à hauteur de 50 milliards de francs. Cette aide n'entre pas dans le train de mesures de la Confédération, mais fait partie des mécanismes réguliers dont dispose la BNS. Considérés dans leur ensemble, ces trois instruments (ELA, ELA+ et PLB) ont formé une aide sous forme de liquidités assez puissante pour garantir la solvabilité de Credit Suisse et assurer que celle-ci puisse remplir sans interruption ses fonctions d'importance systémique.

<sup>1</sup> Par souci de simplicité, ce type de prêts est désigné par le sigle «ELA+». Celui-ci est composé de l'acronyme ELA (*emergency liquidity assistance*), c'est-à-dire l'aide extraordinaire sous la forme de liquidités comprise dans les mécanismes dont dispose la BNS, et le signe «+», qui fait référence aux prêts d'aide sous forme de liquidités supplémentaires accordés par la BNS en complément à l'ELA ordinaire.

<sup>2</sup> Le sigle PLB reprend les initiales de «Public Liquidity Backstop», et désigne l'octroi par l'État de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités.

**MESURES EN RELATION AVEC LA REPRISE**

Des mesures supplémentaires ont été prises en relation avec la reprise par UBS de Credit Suisse.

- Octroi d'une garantie contre les pertes: UBS acquiert non seulement les actifs de Credit Suisse qui ont de la valeur, mais aussi un portefeuille d'actifs dont la valeur est difficile à évaluer et qui n'auront pas leur place dans les activités principales de la banque à l'avenir. Afin d'éviter que ce portefeuille n'entrave le rachat de Credit Suisse par UBS, la Confédération a consenti à répartir entre elle-même et UBS les pertes à absorber lors de la vente de ce portefeuille. À cette fin, la Confédération accorde une garantie de 9 milliards de francs à UBS afin de réduire les risques que cet établissement encourt du fait de l'acquisition de certains actifs pouvant potentiellement subir des pertes. La garantie s'applique à un portefeuille clairement délimité d'instruments financiers, qu'UBS reprend de Credit Suisse dans le cadre de la transaction. UBS devrait liquider les valeurs de ce portefeuille au fil du temps. Les risques liés à ces valeurs sont cependant difficiles à estimer. En cas de pertes, UBS doit absorber les 5 premiers milliards. Si les pertes sont supérieures à ce montant, la Confédération prend en charge l'excédent jusqu'à concurrence de 9 milliards au maximum. Le Conseil fédéral a adopté la base légale nécessaire à l'octroi d'une garantie dans l'ordonnance du 19 mars 2023 et a décidé de solliciter à cette fin un crédit d'engagement urgent de 9 milliards auprès de la Délégation des finances des Chambres fédérales, qui l'a autorisé le 19 mars 2023. Le contrat de garantie fait encore l'objet de négociations. En vertu des dispositions relatives au crédit d'engagement, cette garantie au titre de la couverture des pertes ne peut pas dépasser le montant de 9 milliards de francs. Si les pertes couvertes dans le cadre de cette garantie dépassent 14 milliards de francs, la Confédération et UBS examineront conjointement une solution pour les pertes dépassant ce plafond. Dans ce cadre, la question de la répartition des bénéfices éventuels devra aussi être réglée. La conclusion par la Confédération d'une garantie portant sur des montants qui iraient au-delà de ceux prévus dans la version actuelle nécessite une nouvelle base juridique et l'approbation du Parlement.
- Drogations ponctuelles à la loi sur la fusion: l'art. 10a de l'ordonnance du Conseil fédéral prévoit certaines dispositions dérogatoires à la loi sur la fusion. Ainsi, l'exécution de la reprise par UBS de Credit Suisse ne nécessite pas de décision de la part des assemblées générales des sociétés concernées si la transaction est opérée en concertation avec la FINMA. Vu l'objectif urgent de stabilisation, la tenue des deux assemblées générales n'aurait pas été possible en temps utile. La stabilisation immédiate a servi l'intérêt du pays en évitant d'importants dommages économiques, non seulement pour la place financière, mais aussi pour la place industrielle.
- Autorisation de la fusion: sur la base de l'art. 10, al. 3, en relation avec l'art. 32, al. 2, de la loi sur les cartels, la FINMA, se substituant à la Commission de la concurrence (COMCO), a déjà autorisé la réalisation provisoire de la fusion. L'accord de la FINMA est donc acquis pour la situation présente. Cette mesure, qui réduit, pour les clients aussi bien que pour les investisseurs, la durée de l'incertitude avant la conclusion du rachat, permet d'accroître les chances d'une réalisation en bonne et due forme.

Amortissement des instruments AT1: les instruments AT1 émis par Credit Suisse prévoient contractuellement qu'ils seront intégralement amortis en cas d'événement déclenchant (viability event), notamment en cas d'octroi d'une aide publique extraordinaire. En se fondant sur cette base contractuelle et l'ordonnance du 16 mars 2023, la FINMA a ordonné à Credit Suisse l'amortissement des emprunts AT1. Les créanciers privés participent donc aux risques liés au rachat à hauteur d'environ 16 milliards de francs en termes nominaux, sachant que, peu avant le moment de leur amortissement, les emprunts en question ne représentaient plus qu'un tiers de leur valeur nominale.

**AUTRES MESURES**

- Mesures liées à la rémunération: dans l'ordonnance du 16 mars 2023, le Conseil fédéral a précisé que le Département fédéral des finances (DFF) est chargé d'ordonner des mesures en matière de rémunérations au sens de l'art. 10a de la loi sur les banques. Le 21 mars 2023, le DFF a rendu une décision superprovisionnelle à ce sujet. L'objectif de ces mesures est d'éviter que les personnes qui portent la responsabilité de la situation de détresse de Credit Suisse ne reçoivent des rémunérations variables puisées dans les moyens de la Confédération. Le 20 mars 2023, le Conseil fédéral a en outre chargé le DFF de lui soumettre d'autres mesures concernant les rémunérations variables.
- Réduction des risques par la BNS et la FINMA: en vertu de l'art. 7 de l'ordonnance, la BNS et la FINMA doivent veiller à ce que les risques découlant d'une garantie contre le risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités soient réduits autant que possible pour la Confédération.

**RÉCAPITULATIF DES MESURES**

Mesure	Décisions du Conseil fédéral 2023	Décisions de la DélFin
Prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités	Instauration de l'instrument par voie d'ordonnance (16 mars 2023)	
	Fixation du montant à 100 mrd de CHF (19 mars 2023)	
Prêts d'aide sous forme de liquidités de la BNS assortis d'une garantie du risque de défaillance octroyée par la Confédération	Instauration de l'instrument par voie d'ordonnance (16 mars 2023)	Approbation du crédit d'engagement de 100 mrd (19 mars 2023)
	Demande d'un crédit d'engagement de 100 mrd auprès de la DélFin (19 mars 2023)	
	Conclusion d'un contrat de garantie de 100 mrd en faveur de la BNS (19 mars 2023)	
Octroi d'une garantie contre les pertes	Instauration de l'instrument par voie d'ordonnance (19 mars 2023)	Approbation du crédit d'engagement de 9 mrd (19 mars 2023)
	Demande d'un crédit d'engagement de 9 mrd auprès de la DélFin (19 mars 2023)	
Dérogations à la loi sur la fusion	Instauration de l'instrument par voie d'ordonnance (19 mars 2023)	
Amortissement des instruments AT1	Instauration de l'instrument par voie d'ordonnance (19 mars 2023)	
Décision du DFF en matière de rémunération	Art. 10a LB: le CF ordonne des mesures en matière de rémunération (droit en vigueur)	
	Précision, par voie d'ordonnance, que le DFF rend une décision (16 mars 2023)	
Réduction des risques	La BNS et la FINMA veillent à la réduction des risques (ordonnance du 16 mars 2023)	

**RÉEXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION TBTF ET DES INSTRUMENTS À LA DISPOSITION DE LA FINMA**

Une analyse des événements qui ont mené à la prise de mesures par les autorités suisses doit être effectuée. Conformément à l'art. 52 de la loi sur les banques, le Conseil fait rapport au Parlement tous les deux ans en examinant les dispositions de la réglementation TBTF. Le prochain rapport est prévu pour l'année en cours. Il traitera, entre autres, le cas Credit Suisse, analysera les mécanismes TBTF et identifiera les éventuelles lacunes.

Il tiendra également compte du rapport rédigé en réponse au postulat Andrey (21.3893, «Responsabiliser davantage les cadres supérieurs des marchés financiers avec des outils allégés»), qui est en cours d'élaboration au DFF. Cette réponse montrera quelles seraient les adaptations des outils de la FINMA nécessaires pour, d'une part, inciter les plus hauts cadres des établissements financiers à endosser une plus grande responsabilité personnelle et, d'autre part, pour attribuer les responsabilités individuelles dans les organes de direction.

## 22 AUTRES SOLUTIONS EXAMINÉES

### **QUELLES DISPOSITIONS DE LA RÉGLEMENTATION TBTF ONT-ELLES ÉTÉ APPLIQUÉES DANS LE CAS DE CREDIT SUISSE?**

Les exigences accrues de fonds propres et de liquidités conformément à la réglementation TBTF (voir le chap. «Situation initiale») ont permis à Credit Suisse de surmonter les années difficiles 2021 et 2022 et de rester solvable jusqu'à la mi-mars 2023, malgré des pertes élevées répétées et des retraits massifs de fonds de la part de la clientèle. Néanmoins, les volants de liquidités se sont révélés insuffisants au vu des retraits importants effectués en mars 2023. Les ratios de liquidités fixés dans le cadre du régime TBTF ont, par ailleurs, permis d'assurer une surveillance étroite de la situation en termes de liquidités, tant de la part de la banque que de celle de l'autorité de surveillance. À partir du mois d'octobre 2022, la FINMA a imposé à la banque de prendre des mesures de stabilisation, sur la base des données fournies jour après jour. Les mesures mises sur pied dans le cadre du plan de stabilisation de Credit Suisse se sont avérées utiles en permettant de prendre rapidement les décisions nécessaires.

Jusqu'à mi-mars, Credit Suisse remplissait toutes les exigences en matière de fonds propres réglementaires ainsi que les exigences minimales en matière de liquidités. Parallèlement, la FINMA avait préparé un projet d'assainissement de Credit Suisse prêt à être approuver. En cas d'assainissement conforme à la réglementation TBTF, la FINMA aurait ordonné l'amortissement des fonds propres, du capital convertible et des emprunts assortis d'un abandon de créances de Credit Suisse, ainsi que la conversion des moyens supplémentaires destinés à absorber les pertes (les *bail-in bonds*) en capital-actions. Par la suite, elle aurait demandé la restructuration de la banque, en particulier de ses activités de banque d'investissement. L'amortissement des emprunts AT1, prévu par les conditions d'emprunts contractuelles, est un autre instrument de la réglementation TBTF qui a été mis en œuvre dans le cadre du train de mesures décidé le 19 mars 2023.

Ces dispositions ont permis d'avoir en réserve plusieurs solutions de rechange au cas où aucun accord n'aurait pu être trouvé entre UBS et Credit Suisse le dimanche 19 mars 2023. Parallèlement, d'autres réflexions ont circulé, en partie dans les médias, mais elles n'ont pas débouché sur des offres ou solutions concrètes.

### **POURQUOI N'A-T-ON PAS APPLIQUÉ LES MESURES TBTF QUE SONT L'ASSAINISSEMENT, LA FAILLITE ET LE PLAN D'URGENCE?**

Comme le montrent les explications données jusqu'ici, plusieurs possibilités existaient le 19 mars 2023 pour résoudre les problèmes aigus de Credit Suisse: le rachat par une autre banque, l'étatisation ou l'assainissement selon la réglementation TBTF. Après avoir soigneusement examiné les scénarios régulièrement évalués au cours des mois précédents, le Conseil fédéral a estimé que l'acquisition de Credit Suisse par UBS était la meilleure solution globale pour garantir la stabilité financière et protéger l'économie suisse.

Tant l'assainissement de la banque conformément au régime TBTF, qui implique un *bail-in* permettant d'absorber les pertes liées aux travaux de restructuration subséquents que la faillite associée au déploiement du plan d'urgence (conformément au régime TBTF dans ce cas également) se sont révélés clairement moins appropriés dans cette situation particulière. Un assainissement aurait comporté d'importants désavantages.

Premièrement, la perte de confiance à l'égard de Credit Suisse était tellement massive avant le week-end des 18 et 19 mars que la possibilité d'une nouvelle augmentation de capital et le rétablissement de la confiance par un responsable de l'assainissement étaient plus que douteux. Deuxièmement, le revirement des taux d'intérêt en 2022 a durci de manière générale l'environnement de marché. À cela se sont ajoutées, en mars 2023, de fortes turbulences sur les marchés financiers internationaux, déclenchées par des effondrements bancaires aux États-Unis. Tout cela n'a fait qu'accentuer la perte de confiance.

Dans ce contexte, l'organe de pilotage a estimé qu'une fusion avec UBS offrait davantage de chances de succès que l'assainissement d'une banque d'importance systémique. Il fallait en effet s'attendre à ce que différents risques liés à un assainissement se concrétisent. Il était notamment à craindre que les clients de Credit Suisse et les marchés financiers

ne croient pas au succès d'un assainissement. Ce manque de confiance aurait entravé les tentatives de freiner les sorties de liquidités et finalement entraîné l'échec de l'assainissement. En outre, dans l'environnement actuel de marché, l'assainissement d'une grande banque d'importance systémique mondiale et un bail-in auraient pu provoquer des perturbations massives. Une telle évolution aurait compromis non seulement l'assainissement de Credit Suisse, mais aurait risqué d'entraîner dans le gouffre d'autres banques suisses, mettant ainsi en danger la stabilité financière en Suisse et dans le monde.

Mettre en faillite le groupe financier et déployer le plan d'urgence suisse dans le but de maintenir des fonctions d'importance systémique en Suisse aurait, dans la situation actuelle, très probablement provoqué la déstabilisation massive des marchés. Dans ce cas, le nombre d'investisseurs subissant des pertes aurait été bien plus important que celui des détenteurs d'emprunts AT1. Les dispositions contractuelles relatives à ces emprunts prévoient par ailleurs l'amortissement en cas d'octroi d'une aide publique. En outre, la partie de la banque active sur le marché suisse n'aurait pas nécessairement pu regagner durablement la confiance des marchés dans pareille situation.

Après avoir pesé les avantages et inconvénients, il est donc apparu que la reprise de Credit Suisse par UBS était la meilleure solution actuellement envisageable pour la Suisse. En outre, les conseils d'administration des deux banques l'avaient approuvée dimanche.

### **EST-CE QUE L'ÉTATISATION DE CREDIT SUISSE A ÉTÉ EXAMINÉE?**

Pour des motifs d'ordre institutionnel et juridique ainsi que pour des considérations relatives aux risques, les travaux préparatoires n'ont pas mis l'accent sur l'étatisation temporaire (temporary public ownership) du groupe Credit Suisse dans son intégralité. Par ailleurs, cette solution ne figurait pas en tête des priorités en raison de la possibilité réelle d'une acquisition par un établissement privé. En reprenant Credit Suisse, la Confédération aurait dû assumer tous les risques encourus par la banque et également sa direction. Dans les faits, il en aurait résulté une garantie de l'État, dans le cadre de laquelle la Confédération aurait dû assumer d'autres charges (par ex. aides pour assurer la solvabilité ou sous forme de liquidités). Nonobstant ces considérations, le DFF, eu égard à la situation délicate les jours précédant le dimanche 19 mars 2023, avait également examiné cette solution et pris des dispositions permettant l'étatisation temporaire de Credit Suisse en cas de besoin, et plus particulièrement si le rachat par UBS prévu pour le dimanche s'était soldé par un échec. Il n'existe à l'heure actuelle pas de base juridique régissant l'étatisation. Une telle base aurait dû être créée en recourant au droit de nécessité. Par ailleurs, une étatisation fondée sur le droit de nécessité aurait, elle aussi, nécessité l'octroi d'aides sous forme de liquidités (comme c'est le cas pour la solution adoptée).

---

### **DIFFÉRENCE PAR RAPPORT AU SAUVETAGE D'UBS EN 2008**

La crise subie par Credit Suisse est foncièrement différente de celle qu'a traversée UBS en 2008. À l'époque, UBS présentait dans les actifs inscrits à son bilan des postes à risque certes élevés, mais clairement identifiables et détachables. Les pertes qui y étaient enregistrées mettaient en péril la stabilité de la banque. Le sauvetage d'UBS est lié à la crise financière internationale, au cours de laquelle de nombreux établissements financiers du monde entier ont dû être sauvés ou stabilisés avec l'argent des contribuables. Il a consisté en partie en une aide sous forme de liquidités moyennant le transfert des postes non liquides dans le fonds de stabilisation de la BNS, complétée par le renforcement simultané de la base de fonds propres par la Confédération, ce qui a fortement allégé le bilan d'UBS.

Les problèmes rencontrés par Credit Suisse sont d'un tout autre ordre. Les clients et les investisseurs ont perdu confiance dans la banque, ce qui s'est traduit par un retrait massif de comptes (début d'une panique bancaire). La banque a en outre été confrontée à des difficultés importantes de la part de contreparties centrales. Credit Suisse s'est donc retrouvé dans une situation de crise de confiance aiguë, qui menaçait en particulier directement la situation en matière de liquidités de la banque. En cas de dérapage de la situation, l'insolvabilité aurait entraîné la défaillance désordonnée de la banque et, en fin de compte - par l'amortissement partiel ou total de sa participation - l'insolvabilité de Credit Suisse Group SA. Alors qu'une solution permettant de liquider certains actifs dans un fonds de stabilisation a pu être trouvée pour UBS en 2008, cela n'a pas été le cas pour Credit Suisse.

### 3 JUSTIFICATION DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT ET DU CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE

#### 31 GARANTIE DU RISQUE DE DÉFAILLANCE POUR LES PRÊTS D'AIDE SOUS FORME DE LIQUIDITÉS DE LA BNS À CREDIT SUISSE

Garantie par la Confédération, l'aide supplémentaire sous forme de liquidités permettra à Credit Suisse de poursuivre ses activités jusqu'à la réalisation de l'acquisition par UBS, qui pourra ainsi se dérouler de manière ordonnée.

Depuis la crise financière mondiale de 2007–2009, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris de nombreuses mesures dans le but de renforcer la capacité de résistance des SIB. Les dispositions sur les SIB introduites dans la loi sur les banques en 2012 ont amélioré la capacité d'assainissement de ces banques et ont permis, par la suite, de fixer des exigences renforcées en matière de fonds propres et de liquidités. Ces exigences ont été revues à la hausse à plusieurs reprises. Par exemple, dernièrement, avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022 des exigences en matière de liquidités pour les SIB. Ces dernières ont toutefois jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour s'y conformer.

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a fixé les grandes lignes de la mise en place d'un mécanisme public de garantie des liquidités pour les SIB visant à compléter par un élément central l'ELA de la BNS, et chargé le DFF d'élaborer, d'ici au milieu de 2023, un projet destiné à la consultation.

Au vu des récentes évolutions (voir chap. 1 «Situation initiale»), le DFF a décidé, en collaboration avec la FINMA et la BNS, d'accélérer les travaux relatifs au mécanisme public de garantie des liquidités. La nouvelle ordonnance sur les prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités et l'octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités, fondée sur le droit de nécessité, introduit le mécanisme public de garantie des liquidités dans la législation et devrait rester en vigueur jusqu'à ce que le Conseil fédéral présente un projet de loi à l'Assemblée fédérale, mais au plus tard jusqu'à six mois après son entrée en vigueur. Le Conseil fédéral soumettra par conséquent à l'Assemblée fédérale, au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, un projet de loi accompagné d'un message et, parallèlement à cela, prolongera la durée de validité de l'ordonnance comme il l'avait fait pour l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19.

Les prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance accordés à Credit Suisse sont soumis à des conditions strictes:

- Intérêt public: si le prêt d'aide sous forme de liquidités n'est pas accordé, l'économie et le système financier suisses risquent de subir des dommages considérables.
- Proportionnalité et nécessité: le prêt d'aide sous forme de liquidités est approprié et nécessaire pour assurer la poursuite stable de l'activité de la banque.
- Solvabilité: la FINMA confirme que la banque est solvable (c'est-à-dire qu'elle remplit les exigences en matière de capital) ou que sa solvabilité sera assurée.
- Subsidiarité: avant tout versement de tels prêts d'aide assortis d'une garantie, les liquidités de la banque, les sources de liquidités sur le marché ainsi que le soutien possible de la BNS sous forme de liquidités non assorti d'une garantie du risque de défaillance doivent avoir été épuisés.

Afin de réduire le risque pour la Confédération, un privilège des créances de la deuxième classe a été accordé à la BNS pour ses créances issues des prêts d'aide sous forme de liquidités garantis par la Confédération. Ce privilège est de rang subordonné au privilège des créances de la BNS issues des prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités nouvellement possibles (ELA+). Les privilèges des créances constituent ainsi un élément clé de la réglementation proposée.

Afin de compenser le risque résiduel, Credit Suisse devra verser chaque année une prime de risque correspondant à 1,5 % du montant des prêts d'aide sous forme de liquidités en cours, à la Confédération d'une part et à la BNS de l'autre (soit 3 % par année au total). Le montant des primes de risque pourra être modifié si nécessaire. La Confédération recevra en outre chaque année une prime de mise à disposition pour la garantie du risque de défaillance, qui s'élèvera à 0,25 % du montant maximal de l'aide sous forme de liquidités (100 mrd) et sera versée à la fin du prêt d'aide sous forme de liquidités. La BNS percevra quant à elles des intérêts.

Le montant de la garantie de risque de défaillance accordée pour les prêts d'aide sous forme de liquidités a été déterminé en calculant, à partir du passif du bilan de Credit Suisse, la somme maximale des sorties de liquidités à couvrir. Cette somme a ensuite été comparée à une estimation des sources de liquidités de la banque, ELA et ELA+ compris. Le montant de la garantie du risque de défaillance accordée par la Confédération a finalement été fixé à 100 milliards de francs de manière à assurer des réserves suffisantes.

Afin de permettre le versement par la BNS à Credit Suisse des prêts d'aide sous forme de liquidités garantis par la Confédération, la Délégation des finances a approuvé un crédit d'engagement urgent d'un montant de 100 milliards de francs le 19 mars 2023. Par la voie du présent message, le Conseil fédéral soumet le crédit d'engagement à l'approbation ultérieure du Parlement (art. 28, al. 2, LFC; RS 611.0).

## 32 OCTROI D'UNE GARANTIE DE LA CONFÉDÉRATION À UBS CONTRE LES PERTES LIÉES AUX ACTIFS À LIQUIDER DE CREDIT SUISSE

Avec la fusion, UBS acquiert non seulement les actifs de Credit Suisse qui ont de la valeur, mais aussi un portefeuille d'actifs dont la valeur est difficile à évaluer (compte tenu notamment des délais très courts qui devaient être tenus). Ces derniers n'auront pas leur place dans les activités principales de la banque à l'avenir. Afin d'éviter que ce portefeuille n'entrave la reprise de Credit Suisse par UBS, les pertes à absorber lors de la vente de ce portefeuille seront réparties entre UBS et la Confédération: les 5 premiers milliards de francs de pertes potentielles sur ce portefeuille seront supportés par UBS, tandis que la Confédération couvrira le reste des éventuelles pertes à hauteur de 9 milliards de francs au maximum.

Le versement de la garantie contre les pertes obéit à des conditions strictes qui doivent être satisfaites de manière cumulative avant que la Confédération n'honore son obligation contractuelle liée à la garantie. Ainsi, il faut dans un premier temps que tous les actifs à liquider de Credit Suisse aient été réalisés définitivement, afin qu'il devienne possible de déterminer si UBS a subi des pertes liées à la liquidation des actifs de Credit Suisse en question ainsi que le montant de celles-ci. Ensuite, dans la mesure où le versement de la garantie est sollicité, UBS doit assumer les pertes définitives sur la réalisation des actifs à liquider pour un montant allant jusqu'à 5 milliards de francs. Ce n'est qu'ensuite, et à condition que le montant des pertes définitives dépasse les 5 milliards de francs, qu'UBS peut solliciter auprès de la Confédération le versement de la garantie contre les pertes pour un montant maximal de 9 milliards de francs.

La garantie de la Confédération à UBS contre les pertes liées aux actifs à liquider de Credit Suisse repose sur une disposition entrée en vigueur avec l'ordonnance de nécessité du Conseil fédéral. La Délégation des finances a approuvé le crédit d'engagement urgent pour un montant de 9 milliards de francs le 19 mars 2023. Par la voie du présent message, le Conseil fédéral soumet le crédit d'engagement à l'approbation ultérieure du Parlement (art. 28, al. 2, LFC).

Pour ce qui est de pertes qui dépasseraient 14 milliards de francs, les parties ont convenu qu'elles approfondiraient et clarifieraient la question dans le cadre du contrat de garantie. Outre les pertes potentielles, il s'agira également de clarifier la question des éventuels gains réalisés sur ces positions. Dans tous les cas, la Confédération ne s'est engagée qu'à l'octroi d'une garantie de 9 milliards de francs au maximum. L'octroi de toute garantie supplémentaire nécessiterait l'approbation du Parlement.

### 33 CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE POUR LE POOL DÉPARTEMENTAL DES RESSOURCES (SG-DFF)

Une augmentation de 5 millions de francs du crédit budgétaire «Pool départemental des ressources» du Secrétariat général du DFF (600/A202.0114) est sollicitée pour l'année 2023. Les moyens supplémentaires serviront à financer un accompagnement par des conseillers externes en lien avec des questions économiques et juridiques, concernant notamment la structuration et la négociation de la garantie contre les pertes accordée à UBS, ainsi que pour d'autres questions en rapport avec le rachat, ceci dans l'optique de réduire autant que possible les risques auxquels s'expose la Confédération.

Il sera en outre nécessaire d'engager du personnel temporaire supplémentaire pour dresser le bilan des événements liés à Credit Suisse, pour mener un contrôle approfondi de la réglementation TBTF et d'autres aspects de la réglementation bancaire, pour développer encore ces domaines, et pour assurer le suivi des travaux internationaux dans ce secteur. Une partie des ressources sollicitées permettra enfin de faire face à d'éventuels imprévus.



## 4 CONSÉQUENCES

### 41 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les deux crédits d'engagement n'entraînent aucune nouvelle charge financière immédiate. Une charge sera portée au budget fédéral uniquement lorsque la perspective d'une perte se concrétisera. La Confédération devra ainsi constituer une provision dès que la probabilité d'une perte est suffisamment élevée et qu'une estimation de la perte devient possible. Si la provision remplit les conditions de l'art. 15 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 671.0), elle peut être inscrite à titre extraordinaire. Voir plus bas pour plus de précisions.

À court terme, un soutien externe sous la forme de conseillers spécialisés et de personnel temporaire supplémentaire est toutefois nécessaire. À cette fin, le Conseil fédéral sollicite un crédit supplémentaire de 5 millions de francs pour financer des ressources additionnelles, notamment pour assurer l'accompagnement de la mise en œuvre des mesures.

Pour les cantons, l'incidence est nulle tant sur le plan des finances que sur celui du personnel.

#### **OCTROI D'UNE GARANTIE À CREDIT SUISSE CONTRE LE RISQUE DE DÉFAILLANCE POUR LES PRÊTS D'AIDE SOUS FORME DE LIQUIDITÉS DE LA BNS**

L'octroi à Credit Suisse d'une garantie du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités n'entraîne pas de conséquences financières immédiates pour la Confédération. Il s'agit d'une garantie à laquelle Credit Suisse ne peut avoir recours qu'en cas de défaillance effective sur le prêt d'aide sous forme de liquidités accordé par la BNS. Une telle défaillance ne surviendrait que dans le cas peu probable où Credit Suisse ferait faillite malgré son rachat ou si l'acquisition de Credit Suisse par UBS n'aboutissait pas, et que l'assainissement subséquent de Credit Suisse échouait, entraînant ainsi une liquidation. Quand bien même, la BNS ne subirait une perte sur les prêts garantis par la Confédération que si le produit de la masse en faillite ne suffisait pas à couvrir ces créances en souffrance de la BNS. L'acquisition de Credit Suisse par UBS réduit encore le risque d'un tel dénouement.

Sur la base des scénarios mentionnés ci-dessus, le risque de défaillance a été réduit pour la Confédération grâce à l'attribution d'un privilège des créances de deuxième classe à la créance de la BNS découlant des prêts d'aide sous forme de liquidités garantis par la Confédération. Ce privilège est de rang subordonné au privilège de la créance de la BNS découlant des prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités nouvellement possibles. Si les prétentions de la BNS découlant des prêts assortis d'une garantie du risque de défaillance ne pouvaient pas être intégralement couvertes par la masse en faillite, la Confédération devrait alors, en raison de sa garantie envers la BNS, verser à celle-ci le solde restant. Il convient de noter que le montant définitif des pertes couvertes par la Confédération n'est établi qu'après la clôture de la procédure de faillite. Dans le cas d'une banque d'importance systémique, une telle procédure peut durer plus de dix ans. En outre, même après la clôture d'une éventuelle procédure de faillite, la Confédération disposerait encore de cinq années supplémentaires pour obtenir les fonds nécessaires.

Une évaluation du risque de pertes potentielles a déjà eu lieu dans le cadre de l'élaboration des grandes lignes d'un mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*), qui ont été adoptées par le Conseil fédéral le 11 mars 2022. Sur la base de scénarios sommaires, une simulation a été effectuée afin de déterminer à combien pourrait s'élever le montant des pertes pour la Confédération en cas de situation de crise, si 100 milliards de francs d'aide en liquidités étaient accordés. L'évaluation avait alors permis de conclure qu'il était peu probable que la Confédération doive couvrir une défaillance importante envers la BNS.

Le Conseil fédéral estime que les risques financiers encourus par la Confédération en raison de l'octroi de prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance sont acceptables. Cette appréciation tient compte notamment des coûts

d'une potentielle crise bancaire tels que présentés au chapitre 2 «Situation initiale» et des conséquences que celle-ci aurait sur l'ensemble de l'économie.

La prime de mise à disposition de 0,25 % par an sur le montant de la garantie du risque de défaillance de 100 milliards de francs est due en cas de résiliation de la convention de crédit entre la BNS et l'établissement emprunteur, et entraîne des recettes correspondantes pour la Confédération. La prime de risque de 1,5 % sur le montant des différents prêts d'aide sous forme de liquidités en cours peut également générer des recettes plus ou moins importantes pour la Confédération et la BNS en fonction du nombre de prêts souscrits.

#### **OCTROI D'UNE GARANTIE À UBS CONTRE LES PERTES LIÉES AUX ACTIFS À LIQUIDER DE CREDIT SUISSE**

UBS acquiert non seulement les actifs de Credit Suisse qui ont de la valeur, mais aussi un portefeuille d'actifs dont la valeur est difficile à évaluer et qui n'auront pas leur place dans les activités principales de la banque à l'avenir. Afin d'éviter que ce portefeuille n'entrave le rachat de Credit Suisse par UBS, la Confédération a consenti à répartir entre elle-même et UBS les pertes à absorber lors de la vente de ce portefeuille. Les 5 premiers milliards de francs de pertes potentielles seront supportés par UBS, tandis que les 9 milliards de pertes suivants seront, le cas échéant, couverts par la Confédération. Pour les pertes dépassant 14 milliards de francs, la Confédération ne s'est pour l'instant pas engagée juridiquement. Un tel engagement nécessite au préalable un crédit d'engagement du Parlement.

La garantie accordée à UBS contre les pertes liées aux actifs à liquider de Credit Suisse n'a actuellement pas non plus de conséquences financières pour la Confédération. Le versement de la garantie contre les pertes obéit à des conditions strictes qui doivent être satisfaites de manière cumulative avant que la Confédération n'honore son obligation contractuelle liée à la garantie. Ainsi, il faut dans un premier temps que tous les actifs à liquider de Credit Suisse aient été réalisés définitivement, afin qu'il devienne possible de déterminer si UBS a subi des pertes liées à la liquidation des actifs correspondants de Credit Suisse ainsi que le montant de celles-ci. Ensuite, dans la mesure où le versement de la garantie est sollicité, UBS doit assumer elle-même les pertes définitives sur la réalisation des actifs à liquider pour un montant allant jusqu'à 5 milliards de francs. Ce n'est qu'ensuite, et à condition que le montant des pertes définitives dépasse 5 milliards de francs, que UBS peut solliciter auprès de la Confédération le versement de la garantie contre les pertes pour un montant maximal de 9 milliards de francs. La probabilité d'un risque lié à la garantie accordée à UBS est jugée plus élevée que celle concernant la garantie contre le risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités.

---

#### **QUELLES CONSÉQUENCES LE SAUVETAGE DE CREDIT SUISSE A-T-IL SUR LES MESURES D'ALLÈGEMENT BUDGÉTAIRE DE LA CONFÉDÉRATION?**

Le 25 janvier et le 15 février 2023, le Conseil fédéral a adopté plusieurs mesures visant à alléger les finances fédérales. Des mesures d'assainissement du budget, permettant de réaliser environ 2 milliards de francs d'économie, ont également été prévues pour 2024. Par ailleurs, le Conseil fédéral a résolu de mettre en œuvre, à partir de 2025, des mesures de consolidation supplémentaires pour les dépenses fortement liées. Ces décisions n'ont aucun lien avec les mesures de soutien en faveur de Credit Suisse. Actuellement, seuls des crédits d'engagement ont été demandés par la Confédération. Une charge n'apparaîtrait dans le budget que si la BNS subissait des pertes définitives sur les prêts garantis par la Confédération à Credit Suisse (par ex. en raison d'une faillite de Credit Suisse) ou si UBS enregistrait, à la suite de l'acquisition, des pertes supérieures à 5 milliards de francs sur certains actifs.

## 42 CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES

Une défaillance incontrôlée de Credit Suisse aurait eu des conséquences dramatiques pour la Suisse. Les banques jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement d'une économie, puisque les autres entreprises et les ménages dépendent d'elles et de leur stabilité pour leurs activités économiques. En cas de défaillance d'une banque, les effets ne se limitent pas à la perte de contributions fiscales ou d'emplois au sein de cette banque. La défaillance de Credit Suisse aurait empêché des centaines de milliers de clients dans tout le pays, dont de nombreuses PME, d'accéder à une grande partie de leurs dépôts, les mettant ainsi dans l'impossibilité d'honorer leurs engagements.

Fin 2021, la part de marché de Credit Suisse dans les dépôts d'entités résidentes était de 14 % (voir le rapport sur la stabilité financière 2022 de la BNS). Sans mesure de l'État, une partie de ces dépôts ne seraient plus accessibles pendant des années en cas de faillite. Il en va de même pour la prolongation des crédits arrivant à échéance et pour l'accès à des lignes de liquidité. Ces dernières jouent notamment un rôle essentiel dans le cadre du paiement des salaires par les PME. Fin 2021, la part de marché de Credit Suisse dans les prêts à des résidents était de 13 %.

Par conséquent, en cas de faillite de Credit Suisse, le fonctionnement économique des PME et des ménages aurait été fortement compromis dans toute la Suisse. L'économie du pays risquait de s'effondrer.

À cela est encore venu s'ajouter un risque élevé de contagion. L'annonce que les clients d'une banque suisse renommée, active au niveau international, ne sont plus en mesure de disposer de leurs avoirs aurait encore renforcé la perte de confiance tant en Suisse que dans le reste du monde. D'autres banques en auraient également été affectées en Suisse, ce qui aurait aussi emporté dans la tourmente d'autres acteurs des marchés financiers importants pour les ménages et les entreprises du pays. Une défaillance incontrôlée de Credit Suisse aurait pu être à l'origine d'une crise financière mondiale, ce qui aurait également eu des conséquences sur l'économie suisse. En outre, la réputation de la place financière suisse, mais aussi de l'économie nationale et des institutions suisses, aurait été durablement endommagée. Les mêmes effets auraient été à craindre en cas d'assainissement ou de faillite selon la réglementation TBTF (voir chap. 22).

Les coûts résultants, sur plusieurs années, du scénario extrême qui consisterait en une défaillance incontrôlée de Credit Suisse avec défaillance des fonctions d'importance systémique ont été estimés pour la Suisse à environ 150 % du PIB national (PIB nominal en 2022: 771 mrd); à noter cependant que l'incertitude et donc la fourchette de l'estimation sont relativement grandes. À titre de comparaison, les dépenses totales de la Confédération se sont élevées à 10,5 % du PIB en 2022 (81,2 mrd)

Cette valeur cumulée de 150 % du PIB s'appuie sur des valeurs empiriques tirées des crises bancaires passées. Ainsi, la dette publique de l'Irlande, un petit pays ouvert et doté d'un grand secteur bancaire comme la Suisse, est passée de 24 % (en 2007) à 120 % de son PIB (en 2012) sous l'effet de la crise bancaire de 2007 et 2008, et ce, en l'espace de quelques années seulement. Il convient également de noter que ces chiffres ne représentent pas l'ensemble des coûts engendrés par la crise bancaire en Irlande. Ils ne tiennent ainsi pas compte d'autres répercussions, telles que la baisse de la croissance économique et les coûts sociaux élevés. En outre, l'État a dû intervenir pour limiter l'ampleur des conséquences négatives de la crise bancaire.

En 2008, la faillite de Lehman Brothers a provoqué une véritable onde de choc. Certes, du point de vue de leur bilan, Lehman Brother et Credit Suisse étaient de taille similaire, mais la banque américaine apparaît nettement plus petite que Credit Suisse lorsque l'on considère le PIB des États-Unis, qui est environ 30 fois plus grand. De plus, Lehman Brothers était une banque d'investissement pure, qui jouait un rôle moins important dans l'économie réelle (que ce soit par l'approvisionnement de l'économie en crédits ou par des opérations de dépôt).

La part de marché de la Silicon Valley Bank, qui a fait faillite en mars 2023, était inférieure à 1 %. Ici aussi, des mesures ont été prises afin d'éviter une défaillance incontrôlée.

En outre, l'économie mondiale n'a encore jamais connu la défaillance d'une banque aussi grande, aussi interconnectée à l'échelle mondiale et aussi importante pour l'économie locale que Credit Suisse.

En raison de la situation d'urgence aiguë, les autorités ont estimé que l'acquisition de Credit Suisse par UBS est une solution efficace pour, d'une part, protéger les créanciers de la banque, l'économie nationale et le système financier suisse, et de l'autre, prévenir une crise de confiance.

Le rachat de Credit Suisse par UBS donne naissance à une banque qui détient potentiellement de très grandes parts de marché dans certains marchés importants, une situation susceptible de poser des problèmes sur le plan de la concurrence dans certains segments du marché. La COMCO émettra une prise de position à l'intention de la FINMA sur les conséquences en matière de concurrence de cette fusion. Il faudra également s'attendre à la perte de nombreux emplois. Enfin, il conviendra après la fusion de réévaluer la situation du point de vue de la problématique TBTF.

---

#### **CONCENTRATIONS DE BANQUES ET LOI SUR LES CARTELS**

**Selon l'art. 10, al. 3, de la loi sur les cartels (RS 257), il peut être tenu compte en priorité des intérêts des créanciers lorsqu'une concentration de banques est jugée nécessaire par la FINMA. Dans ce cas, la FINMA se substitue à la COMCO et procède de manière autonome à la pesée des intérêts entre protection des créanciers d'un côté et concurrence de l'autre. La COMCO évalue quant à elle la concentration et émet un avis à ce sujet à l'intention de la FINMA.**

# Arrêté fédéral Ia concernant le supplément Ia au budget 2023

*projet*

du xx avril 2023

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'art. 167 de la Constitution<sup>1</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 29 mars 2023<sup>2</sup>,  
*arrête:*

## **Art. 1**

Un crédit d'engagement de 100 milliards de francs est approuvé pour l'octroi de la garantie du risque de défaillance accordée par la Confédération pour les prêts d'aide sous forme de liquidités octroyés par la Banque nationale suisse, conformément à l'ordonnance du 16 mars 2023<sup>3</sup> sur les prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités et l'octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale suisse à des banques d'importance systémique.

## **Art. 2**

Un crédit d'engagement de 9 milliards de francs est approuvé pour l'octroi d'une garantie de la Confédération contre les pertes visée à l'art. 14a de l'ordonnance du 16 mars 2023<sup>3</sup> sur les prêts d'aide supplémentaires sous forme de liquidités et l'octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale suisse à des banques d'importance systémique.

<sup>1</sup> RS 101  
<sup>2</sup> Non publié dans la FF  
<sup>3</sup> RS 952.3

**Art. 3**

Le crédit budgétaire «Pool départemental des ressources» du Secrétariat général du DFF (600/A202.0114) est augmenté de 5 000 000 de francs pour l'année 2023.

**Art. 4**

Le présent arrêté fédéral n'est pas soumis au référendum.

## **Arrêté fédéral Ib concernant le supplément Ia au budget 2023 (cadre financier)**

du xx avril 2023

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'art. 167 de la Constitution<sup>1</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 29 mars 2023<sup>2</sup>,  
*arrête:*

**Art. 1**            Cadre financier ainsi qu'objectifs, indicateurs et valeurs cibles fixés  
pour les groupes de prestations

Aucune modification n'est apportée au cadre financier, aux objectifs, aux indicateurs  
et aux valeurs cibles, et aucune condition-cadre de l'utilisation des crédits n'est fixée.

**Art. 2**            Disposition finale

Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Non publié dans la FF





