



Ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19

(Ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19)

Rapport sur les résultats de la consultation

Berne, le 25 novembre 2020

Table des matières

1	Contexte et teneur du projet	3
1.1	Contexte	3
1.2	Teneur du projet d'ordonnance	3
1.3	Données concernant la procédure de consultation	3
2	Évaluation des prises de position	4
2.1	Évaluation générale	4
2.2	Remarques concernant les sections les plus commentées	5
2.2.1	Principe et exigences relatives aux entreprises (sections 1 et 2).....	5
2.2.2	Exigences relatives à la forme des mesures pour les cas de rigueur (section 3)	6
2.2.3	Procédure et compétences (section 4)	7
2.2.4	Contributions de la Confédération et comptes rendus des cantons (section 5).....	7
3	Annexe	8

1 Contexte et teneur du projet

1.1 Contexte

En adoptant l'art. 12 de la loi COVID-19, les Chambres fédérales ont créé la base légale qui régit la participation de la Confédération aux mesures de soutien cantonales pour les cas de rigueur. La loi contient des lignes directrices concernant, par exemple, les critères d'éligibilité, la forme des aides pour les cas de rigueur ou la répartition des tâches visée entre la Confédération et les cantons. Les détails sont réglés au niveau de l'ordonnance. Un comité de pilotage (direction: AFF; SECO, secrétariats CDEP et CDF) et un groupe de travail (direction: AFF; représentations BS, FR, GE, SG, VS, ZG, ZH) ont été mis sur pied pour élaborer le projet d'ordonnance.

1.2 Teneur du projet d'ordonnance

L'ordonnance vise principalement à définir les conditions auxquelles la Confédération participe aux mesures de soutien cantonales pour les cas de rigueur. Le projet d'ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19 (projet d'ordonnance) prévoit les règles suivantes:

- La responsabilité incombe aux cantons; ceux-ci décident s'il faut prendre des mesures pour les cas de rigueur et, le cas échéant, sous quelle forme. Les cantons peuvent, par exemple, déterminer les branches auxquelles il convient d'accorder une aide. Il s'agit ainsi d'adapter les mesures aux particularités cantonales.
- Les mesures pour les cas de rigueur peuvent prendre la forme de cautionnements et de garanties, de prêts et/ou de contributions à fonds perdu.
- L'ordonnance fixe les conditions minimales permettant une participation de la Confédération. Elle définit, par exemple, des montants maximaux par entreprise; ceux-ci sont modulés selon le type de soutien (contributions à fonds perdu, prêts ou cautionnements).
- L'examen des demandes au cas par cas et la lutte contre les abus relèvent de la compétence des cantons. Sont exclues les entreprises pour lesquelles il existe des aides financières de la Confédération par branche (p. ex. sport, culture, transports publics).
- Si les réglementations cantonales remplissent les conditions minimales, la Confédération participe à hauteur de 50 % aux coûts occasionnés par les mesures cantonales.
- Les contributions de la Confédération sont plafonnées à 200 millions de francs. Ce montant a été calculé sur la base d'une extrapolation des premiers besoins annoncés par certains cantons. Il est réparti entre les cantons. En considérant les contributions cantonales, le total à disposition pour les cas de rigueur se monte à 400 millions de francs.
- Du côté de la Confédération, la mise en œuvre de l'ordonnance sur les cas de rigueur incombe à la Direction de la promotion économique (SECO).

1.3 Données concernant la procédure de consultation

Conformément à l'art. 3, al. 1, let. e, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo), une consultation est organisée lorsque les ordonnances touchent particulièrement les cantons ou lorsque l'exécution en sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. Le cas est avéré en l'occurrence, et la procédure de consultation a été ouverte par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 5, al. 1, let. b, LCo. Au vu de la situation économique parfois précaire des potentiels bénéficiaires des mesures pour

les cas de rigueur et compte tenu du souhait des Chambres fédérales de voir l'ordonnance rapidement mise en œuvre, le délai de consultation a été raccourci en vertu de l'art. 7, al. 4, LCo. La consultation a duré du 4 au 13 novembre 2020. L'ordonnance doit entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2020.

Ont été invités à prendre position tous les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national. Plus d'une centaine d'organisations et de particuliers ont répondu. Les prises de position sont accessibles au public et peuvent être consultées en détail sur la plateforme de publication de la Confédération¹.

En annexe se trouve la liste des cantons, partis politiques et organisations sollicitées qui ont participé à la consultation. Toutes les prises de position reçues, y compris celles envoyées spontanément par des associations et des particuliers, sont accessibles au public².

	Officiellement sollicités		Réponses spontanées	Total réponses
	Total	Dont ont participé		
Cantons/Conférence des gouvernements cantonaux	26	26	-	26
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	12	7	-	7
Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne	3	3	-	3
Autres organisations	11	11	60	71
Particuliers	-	-	2	2
Total	52	47	62	109

2 Évaluation des prises de position

2.1 Évaluation générale

Les participants à la consultation sont globalement unanimes quant à la nécessité de prévoir des mesures de soutien pour les cas de rigueur et se montrent majoritairement d'accord avec la direction générale adoptée par le projet d'ordonnance. De même, la mise en œuvre déjà au 1^{er} décembre 2020 est bien accueillie. La totalité des cantons indique en outre planifier des mesures pour les cas de rigueur, et une majorité envisage exclusivement des contributions à fonds perdu. Néanmoins, pratiquement tous les participants proposent des modifications à l'ordonnance, surtout quant au montant total prévu pour les mesures et à la part de financement de la Confédération. D'un côté, la grande majorité exige une augmentation substantielle du montant total; c'est le cas notamment des cantons, lesquels proposent aussi une adaptation de la clé de participation aux coûts des mesures pour les cas de rigueur dans le sens d'une hausse de la part de la Confédération. De l'autre côté, bon nombre de prises

¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html> (procédures de consultation terminées, 2020, DFF).

² Cf. note 1

de position soulignent le risque que la mise en œuvre de réglementations cantonales différentes entraîne une inégalité de traitement des entreprises en Suisse. Pour le reste, les demandes formulées à plusieurs reprises portent sur les points suivants (pour un compte rendu détaillé des réponses fournies par les organisations consultées systématiquement, cf. 2.2):

- Il faut relever le seuil maximal de la part étatique au capital dans une entreprise.
- Le chiffre d'affaires minimal permettant à une entreprise de bénéficier d'un soutien doit être adapté.
- D'une manière générale, l'exécution des mesures pour les cas de rigueur doit être facilitée.
- Les entreprises surendettées ou présentant des arriérés d'impôt en raison de la pandémie de COVID-19 doivent être éligibles.
- Il convient de renoncer à exiger un plan financier à moyen terme.
- Le chiffre d'affaires 2020 doit être calculé uniquement à partir de la valeur des biens vendus et des services fournis, à l'exclusion des indemnités reçues en cas de réduction de l'horaire de travail et de perte de gain liée au COVID-19.
- La durée d'interdiction de distribuer des dividendes et des tantièmes en cas de contribution non remboursable doit être raccourcie.
- Il faut permettre plusieurs formes de mesures pour les cas de rigueur par entreprise.
- Les limites maximales valables pour les aides par entreprise doivent être adaptées.
- Il convient d'adapter la clé de répartition pour la distribution des fonds alloués par la Confédération aux cantons.

En outre sont demandées des mesures de stabilisation de l'économie allant au-delà de l'objet de l'ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19, notamment l'extension du chômage partiel (réduction de l'horaire de travail) ainsi qu'une réédition des facilités de crédit COVID-19.

Ci-après sont compilés, sans commentaires, les avis que les organisations consultées systématiquement ont rendus sur les articles de l'ordonnance pour lesquels un nombre particulièrement élevé de modifications ont été proposées. Les «approbations tacites» des participants ayant renoncé à s'exprimer sur l'article en question ne sont pas mentionnées.

2.2 Remarques concernant les sections les plus commentées

2.2.1 Principe et exigences relatives aux entreprises (sections 1 et 2)

Concernant la section 1 de l'ordonnance, un grand nombre des organisations consultées systématiquement demande que la Confédération supporte une part supérieure à la moitié des coûts occasionnés par les mesures cantonales pour les cas de rigueur, ou du moins qu'elle examine la possibilité d'une augmentation (tous les cantons; PDC; PES; PS; SAB, USAM). Le PLR, le PVL et l'UDC approuvent le rapport de participation proposé.

Plusieurs participants à la consultation exigent que la part de capital étatique dans une entreprise permettant la participation de la Confédération aux coûts des mesures (10 % selon art. 1, al. 2, let. a) soit supprimée ou fixée, selon les avis, entre 25 % et 50 % (BS, FR, GR, VS, ZH; PS; USAM, UVS).

Pour ce qui est de la section 2 de l'ordonnance en général, de nombreux participants à la consultation (notamment aussi une majorité des cantons) demandent que le processus de vérification des exigences relatives aux entreprises soit simplifié au maximum. Ils proposent par exemple que les entreprises puissent en grande partie confirmer les faits par déclaration spontanée et que la vérification se base sur un système strict d'échantillonnage aléatoire.

Le montant du chiffre d'affaires minimal à réaliser par une entreprise pour être éligible

(50 000 francs selon l'art. 3, al. 1, let. b) a fait l'objet de propositions de modification contradictoires. Une partie des participants à la consultation souhaite une augmentation du montant (GR, GE, TI; Economiesuisse), mais le PS, le PES, l'USS et l'USAM demandent une réduction. Bon nombre des participants à la consultation souhaitent qu'on précise l'exigence formulée à l'art. 3, al. 1, let. c, selon laquelle les entreprises doivent avoir réalisé «la plus grande partie de leur valeur ajoutée» en Suisse (BL, GE, GR, GL, LU, SG, SH, SO, TI, VS).

L'interdiction de double subventionnement réglée à l'art. 4, al. 1, let. c, est globalement critiquée par plusieurs participants à la consultation. D'autres proposent d'exclure de cette règle certains groupements éligibles (p. ex. les bailleurs qui reçoivent des indemnités en vertu de la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux) (FR, JU, NE, UR, VS). Plusieurs prises de position donnent leur accord de principe tout en exigeant des précisions (LU, ZH, Economiesuisse, UPS, USAM, UVS).

Eu égard à l'art. 4, al. 2, let a à d, il est suggéré à plusieurs reprises de pouvoir accorder une aide au titre des cas de rigueur à des entreprises qui, en raison des conséquences de la pandémie de COVID-19 et de la crise, se trouvent dans une situation de surendettement ou ont des arriérés d'impôt (BL, BS, FR, GR, NE, OW, TI, VD, VS; PS; UPS, USS, USAM, GastroSuisse, HotellerieSuisse, Fédération suisse du tourisme). En outre, il faudrait selon certains renoncer à exiger un plan financier «à moyen terme» ou alors adapter les exigences relatives à ce dernier (p. ex. un horizon de planification plus court) (BE, BS, FR, GE, GR, UR, VS, ZH; PDC, PVL; USS, USAM, GastroSuisse, Fédération suisse du tourisme). En lien avec l'art. 4, al. 3, let. b, d'aucuns demandent de supprimer l'épuisement d'un éventuel crédit COVID-19 au nombre des conditions d'éligibilité (FR, GR, NE, VS; PDC; USAM, HotellerieSuisse).

Pour plusieurs participants à la consultation, il faudrait éviter d'inclure les indemnités reçues en 2020 en cas de réduction de l'horaire de travail et de perte de gain liée au COVID-19 dans le calcul du chiffre d'affaires déterminant pour le droit aux aides tel que défini à l'art. 5, al. 2 (AI, BS, FR, GE, GR, JU, NE, SH, SO, TI, VS; PS; UPS, USS, USAM, GastroSuisse, HotellerieSuisse, Fédération suisse du tourisme). D'autres exigent d'ajouter au chiffre d'affaires déterminant les éventuelles indemnités prononcées sur la base de la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux (LU, SH, ZG). Economiesuisse et Travaillsuisse approuvent les règles établies par l'art. 5.

Finalement, la période de cinq ans prévue par l'art. 6, let. a, pour l'interdiction de distribuer des dividendes et des tantièmes suivant l'obtention d'une contribution non remboursable est jugée trop longue par bon nombre de participants à la consultation (BL, FR, GE, GL, GR, JU, NE, TI, UR, VS; USAM). Les cantons AG, SG et SO ainsi que le PDC, le PVL, le PES, l'USS et Travaillsuisse soutiennent explicitement la teneur de l'art. 6.

2.2.2 Exigences relatives à la forme des mesures pour les cas de rigueur (section 3)

La restriction à une seule forme d'aide par entreprise, proposée à l'art. 7, al. 3, soulève des critiques de la part aussi bien de plusieurs cantons (AG, AI, FR, JU, LU, NE, SO, TI, VD, ZG, ZH) que de partis (PVL, PES, PS) et d'associations (USAM, USS, GastroSuisse, Fédération suisse du tourisme).

Les plafonds par entreprise sont controversés au sein des participants à la consultation, notamment pour ce qui est des contributions non remboursables (art. 8, al. 2). Alors que d'aucuns (GE, GR, JU, NE, SZ, UR, VS, ZH; PES; Groupement suisse pour les régions de montagne, USAM, associations professionnelles des forains, vendeurs ambulants, cirques et parcs d'attractions) souhaitent relever le seuil maximal de contribution jusqu'à 33 % ou étendre la marge de manœuvre des cantons (BS; PLR, PES, GastroSuisse, HotellerieSuisse, Fédération suisse du tourisme), le canton de Thurgovie approuve explicitement

les plafonds proposés.

Plusieurs cantons demandent que les dispositions de l'art. 11 relatives à la gestion par les cantons et à la lutte contre les abus soient précisées (AR, GL, GR, OW, SZ, TG, ZG, ZH), que la Confédération établisse une liste de contrôle (AI, SG) ou que la lutte contre les abus puisse se baser sur des déclarations spontanées (UR, ZG).

2.2.3 Procédure et compétences (section 4)

La totalité des participants à la consultation est d'accord que la procédure pour le droit au subventionnement soit régie par le droit cantonal. La nécessité d'examiner les demandes au cas par cas est pareillement incontestée, même si certains cantons expriment le souhait que la Confédération donne des indications plus claires quant au contenu de l'examen ou prépare un formulaire de demande harmonisé. Les cantons saluent explicitement la possibilité de confier l'examen des demandes à des tiers.

Concernant la *compétence cantonale*, quelques cantons souhaitent que le cas des entreprises ayant des succursales dans différents cantons fasse l'objet d'une clarification.

2.2.4 Contributions de la Confédération et comptes rendus des cantons (section 5)

La majorité des cantons, des partis et des associations estime insuffisante la *contribution maximale de la Confédération* de 200 millions et, par extension, également le volume total du paquet de 400 millions au titre d'aide pour les cas de rigueur. Généralement, le volume total jugé adéquat devrait se situer entre 600 millions et 1 milliard de francs, certains participants à la consultation exigeant jusqu'à 1,8 milliard. Pour l'UDC, le montant proposé de 400 millions est convenable.

Alors que l'UDC, le PLR et le PVL tiennent explicitement à une *participation de la Confédération* correspondant à la moitié des coûts des mesures cantonales, la plupart des cantons comme aussi le PS, le PES et l'Association des communes réclament une contribution plus soutenue de la Confédération, les exigences allant de deux tiers à 80 %. Le canton BL exige la création d'un fonds de crise au niveau fédéral, éventuellement alimenté par la BNS.

Les prises de position concernant la *répartition des fonds entre les cantons* varient: LU souhaite répartir les fonds exclusivement en fonction de la population, mais BS et NE refusent une pondération trop importante de la population au détriment du PIB et ZH souhaite s'en tenir à la référence au PIB. Plusieurs cantons, le PS, le PES, l'USS et la SAB proposent en lieu et place d'appliquer des critères qui refléteraient mieux la situation particulière des cantons. Certains cantons exigent en outre que les fonds non sollicités puissent être redistribués entre les cantons.

Plusieurs cantons estiment par ailleurs inutile le fait de devoir remettre la réglementation cantonale avec confirmation que celle-ci répond aux exigences de l'ordonnance fédérale et/ou de devoir la soumettre pour examen au SECO, et proposent de supprimer tout ou partie de l'art. 16. D'autres requièrent à tout le moins que l'examen soit rapide.

Le rythme mensuel du compte rendu au cours de la première année (art. 18) est jugé (trop) laborieux par certains cantons.

3 Annexe

Liste des participants

Cantons

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais/
VD	Waadt / Vaud
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Partis

Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD
Eidgenössisch-Demokratische Union EDU Union Démocratique Fédérale UDF Unione Democratica Federale UDF
Ensemble à Gauche EAG

<p>Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV</p>
<p>FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali</p>
<p>Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES</p>
<p>Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral Suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl</p>
<p>Lega dei Ticinesi (Lega)</p>
<p>Partei der Arbeit PDA Parti suisse du travail PST</p>
<p>Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC</p>
<p>Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS</p>

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

<p>Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri</p>
<p>Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere</p>
<p>Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna</p>

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

<p>economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation</p>

Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)
Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB) Swiss Bankers Association
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)
Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
Travail.Suisse

Milieux et organisations intéressés

AGAPE Tours S.A. AT

Association #quivapayerladdition A#

Association Evénements Congrès Genève AECG

Astag Section Genève ASG

Basel Tourismus BT

Berufsverbände der Schausteller- und Marktverbände, Zirkus, Freizeitparks (SVS, SMV, SRCI, VSZ)

Bündner Gewerbeverband BGV

CANONICA BSL Canonica

CANONICA SA Hotel Management Cham CH

Car Tourisme Suisse CTS

Centre Patronal CP

Christophe Wilhelm CW

Commission extraparlamentaire Forum PME Forum PME

CruiseCenter CC

Der Gewerbeverein DGV

EXPO EVENT Swiss LiveCom Association EXPO

Fédération des entreprises romandes FER

Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen FSP

GastroBern GB

GastroFribourg GF

GastroGraubünden GGR

GastroJura GJ

GastroSolothurn GSO

GastroSuisse GS

GastroTicino GT

GastroVaud GV
Groupement des Agences de Voyages Fribourgeoises GAVF
Groupement des Agences de Voyages de Genève GAVG
Groupement des Agences de Voyages Neuchâtelaises et de l'Arc Jurassien GAVNAJ
Groupement des Agences de Voyages Vaudoises GAVV
Groupement Valaisan des Agences de Voyages GVAV
Guilhem Tardy GTA
Handel Schweiz HAS
Handelsverband.swiss HVS
HotellerieSuisse Basel und Region HSBS
Hotellerie Graubünden HSGR
HotellerieSuisse HS
IG Parahotellerie Schweiz PS
Les chambres latines du commerce et de l'industrie CLCI
Metal.suisse MS
Reisebranche des Kantons Zürich RZH
Schaustellerbranche SSB
Schweizer Fleisch-Fachverband SFF
Schweizer Reise-Verband SRV
Schweizer Tourismus-Verband STV
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB
Schweizerische Vereinigung für Schifffahrt und Hafenwirtschaft SVS
Schweizerischer Nutzfahrzeugverband SN
Seilbahnen Schweiz SBS
Société Romande des Commerçants Itinérants SRCI
Stadt Biel SB
Stadt Kloten SK
Swiss Biotech Association SBA
Swiss Retail Federation SRF
Swiss Travel Association STAR
Swissmechanic Schweiz SMS
Swissstaffing SS
Taskforce Culture TC
TaxiSuisse TS
Travel Professional Association TPA
Wettbewerbskommission WEKO
Wirteverband Basel-Stadt WVBS