



Berne, le 22 décembre 2023

Aides COVID-19 pour les cas de rigueur

Rapport du Conseil fédéral



Table des matières

1	Résumé	5
2	Introduction : fondement et sujet du rapport	7
3	Historique et contexte	7
3.1	Intégration des mesures pour les cas de rigueur dans le dispositif visant à atténuer les conséquences économiques des mesures prises pour protéger la population de la pandémie	7
3.2	Création d'instruments de crise.....	15
3.3	Évolution de l'économie suisse pendant la pandémie	16
4	L'instrument des aides pour les cas de rigueur	17
4.1	Présentation des aides pour les cas de rigueur	17
4.2	Acteurs concernés par les aides pour les cas de rigueur	23
4.3	Élaboration et développement de la base légale	24
4.4	Communication	26
5	Finances et statistiques	27
5.1	Finances	27
5.2	Statistiques	28
6	Lutte contre les abus, outils et contrôles	33
6.1	Surveillance et lutte contre les abus	33
6.2	Contrat.....	34
6.3	Contrôle des dispositifs de lutte contre les abus.....	34
6.4	Outil hafrep.....	35
6.5	Facturation et contrôle des factures.....	35
6.6	Analyses des données par le CDF.....	36
6.7	Contrôles ponctuels par échantillonnage.....	37
6.8	Communication des résultats des contrôles et mesures de correction	39
7	Abus, violations et cas à clarifier	40
8	Questions juridiques	42
9	Évaluations	43
9.1	Procédure d'évaluation.....	43
9.2	Évaluation de la conception (par le Contrôle fédéral des finances).....	43
9.3	Évaluation de la mise en œuvre (via le mandat confié à Interface / Ecoplan).....	51
9.4	Évaluation des effets (par le Contrôle fédéral des finances)	60
10	Synthèse	64
11	Enseignements à tirer selon le Conseil fédéral	65
12	Bibliographie	67
13	Annexes	71
13.1	Rapport du CDF	71
13.2	Rapport Interface / Ecoplan	71

Liste des figures

Figure 1 :	Intégration des ordonnances COVID-19 cas de rigueur dans le dispositif de soutien à l'économie.....	9
Figure 2 :	Coronavirus : Soutien à l'économie – mesures et contributions (situation au 17.9.2021).....	10
Figure 3 :	PIB suisse depuis 1970 et PIB suisse au cours du trimestre	16
Figure 4 :	Programmes pour les cas de rigueur en cas de recul du chiffre d'affaires jusqu'à fin 2021 (conditions d'éligibilité, calculs et conditions).....	20
Figure 5 :	Demandes d'aide pour coûts non couverts entre janvier et juin 2022 (conditions d'éligibilité, calculs et conditions).....	22
Figure 6 :	Développement des OMCR.....	26
Figure 7 :	Montant des contributions à fonds perdu versées, par canton (au 30.6.2023).....	29
Figure 8 :	Montant des prêts, des cautionnements et de garanties alloués, par canton (au 30.6.2023).....	30
Figure 9 :	Aides versées à fonds perdu par canton en comparaison du PIB cantonal (2020)	31
Figure 10 :	Montant des contributions à fonds perdu versées, par secteur (au 30.6.2023).....	31
Figure 11 :	Répartition des prestations pour cas de rigueur, selon le chiffre d'affaires de référence indiqué par les entreprises.....	32
Figure 12 :	Part des entreprises qui ont reçu des aides pour les cas de rigueur par bassin d'emploi.....	33
Figure 13 :	Médiane des contributions à fonds perdu (OMCR 20 et OMCR 22, sans la réserve fédérale), mesurée par rapport au chiffre d'affaires de référence.....	46
Figure 14 :	Part des contributions à fonds perdu (OMCR 20 et OMCR 22, sans la réserve fédérale) par rapport au chiffre d'affaires de référence, par chiffre d'affaires de référence.....	47
Figure 15 :	Total des demandes de cas de rigueur octroyées par jour (CH), 2020-2022	55
Figure 16 :	Comparatif entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires de l'aide pour les cas de rigueur.....	61
Figure 17 :	Estimation de l'efficacité des MCR par canton et par objectif	62
Figure 18 :	Estimation de l'efficacité des MCR en fonction du taux de couverture	63

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Aides versées ou allouées par les cantons entre le 1.3.2020 et le 30.6.2023 pour les cas de rigueur (financées par la Confédération et les cantons).....	27
Tableau 2 :	Part des entreprises bénéficiaires d'aides pour les cas de rigueur par secteur et montant moyen par secteur.....	32
Tableau 3 :	Cas avec un besoin de clarification ou un soupçon de violation / d'abus (état au 8.9.2023).....	41

Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
APG	Allocation pour perte de gain
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DBIR	Révision interne du SECO
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéIFin	Délégation des finances du Parlement
DFF	Département fédéral des finances
DSRE	Secteur Politique régionale et d'organisation du territoire du SECO
IDE	Numéro d'identification des entreprises
LEp	Loi sur les épidémies (RS 818.101)
LSu	Loi sur les subventions (RS 616.1)
MCR	Mesures pour les cas de rigueur
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques
NPR	Nouvelle politique régionale
OCI	Ordonnance sur le commerce itinérant (RS 943.11)
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OMCR 20	Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (RS 951.262)
OMCR 22	Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 (RS 951.262)
PIB	Produit intérieur brut
RHT	Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

1 Résumé

Après l'augmentation soudaine du nombre de cas de COVID-19 en Suisse au début de l'année 2020, le Conseil fédéral a pris des mesures de protection de la population afin de freiner la propagation du virus et d'éviter une surcharge du système de santé. Celles-ci ayant eu des répercussions sociales et économiques importantes, le Conseil fédéral a rapidement décidé de prendre des mesures pour soutenir l'économie. Dans un premier temps, il a soutenu les entreprises en facilitant l'accès aux instruments de soutien existants (indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail [RHT], allocations pour perte de gain [APG-Corona], crédits COVID-19, etc.), complétés ensuite par des aides à des secteurs spécifiques (transports publics, sport, culture, aviation, médias). Avec l'aggravation de la pandémie, le Conseil fédéral a dû prendre de nouvelles mesures de protection de la population au printemps et à l'été 2020, ce qui a entraîné de nouvelles restrictions pour l'économie privée. Le Parlement fédéral a de suite décidé, à l'automne 2020, que les entreprises particulièrement touchées qui ne pouvaient pas bénéficier d'un soutien spécifique à la branche devaient pouvoir bénéficier d'un soutien supplémentaire. Avec l'art. 12 de la nouvelle loi COVID-19¹, il a créé la base légale permettant à la Confédération de participer aux mesures correspondantes des cantons (appelées « cas de rigueur ») et fixant les conditions de sa participation. La concrétisation a été déléguée au Conseil fédéral, qui a édicté, le 25 novembre 2020, l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (OMCR 20)². Par la suite, des soutiens spécifiques pour les manifestations publiques ainsi que pour les forains – intégrés dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 (OMCR 22)³ – ont été ajoutés. Les aides pour les cas de rigueur visent à aider l'économie suisse à traverser la crise, ainsi qu'à éviter les faillites et les suppressions d'emplois, en soutenant les entreprises ayant eu des coûts non couverts élevés suite aux mesures prises par les autorités.

Les mesures pour les cas de rigueur pour lesquelles les cantons sollicitent la participation de la Confédération aux coûts ou aux pertes occasionnés revêtent les formes de prêts, de cautionnements, de garanties et de contributions non remboursables (aides à fonds perdu) dans le cadre de l'OMCR 20 et uniquement de contributions non remboursables dans le cadre de l'OMCR 22. Les cantons ont établi des programmes de soutien cas de rigueur, assuré une partie des coûts, traité les demandes, versé les fonds, effectué des contrôles auprès des entreprises, pris des mesures de lutte contre les abus et assuré le suivi. Le Parlement fédéral et la Confédération ont édicté une législation-cadre, définissant les conditions pour la participation de la Confédération, mis à disposition des moyens financiers et surveillé l'exécution.

Pour être éligible à une aide pour cas de rigueur au sens de la législation fédérale, l'entreprise devait, entre autres, prouver au canton que son chiffre d'affaires pendant la crise était inférieur à 60 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 en raison des mesures ordonnées par les autorités aux fins de la lutte contre la pandémie de COVID-19 (art. 5, al. 1, OMCR 20) ou qu'elle a dû cesser son activité sur ordre des autorités publiques pour un total d'au moins 40 jours entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021 (art. 5b, al. 1, OMCR 20).

De manière générale (hors cas de rigueur parmi les cas de rigueur), les contributions à fonds perdu accordées aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel atteignait 5 millions au plus s'élevaient au maximum à 20 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 et au maximum à 1 million de francs par entreprise. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 5 millions de francs, ces contributions étaient calculées en multipliant le recul du chiffre d'affaires avec une part de coûts fixes forfaitaires (art. 8b OMCR 20), mais s'élevaient également au maximum à 20 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 et au maximum à 5 millions de francs par entreprise.

¹ Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19, RS 818.102) du 25.9.2020. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/fr.

² Ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 (Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020, OMCR 20, RS 951.262) du 25.11.2020. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/875/fr.

³ Ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022 (Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022, OMCR 22, RS 951.264) du 2.2.2022. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/61/fr.

En complément des aides financières décrites ci-dessus, la Confédération a réservé un montant maximal de 500 millions de francs (appelé « réserve du Conseil fédéral ») réparti entre les cantons et servant à fournir un soutien additionnel aux entreprises dont l'activité économique a été particulièrement touchée par les conséquences du COVID-19 et dans lesquelles les cantons ont un intérêt prépondérant.

Au total, plus de 35 000 entreprises ont été soutenues, majoritairement par des contributions à fonds perdu, pour un montant d'environ 5,3 milliards de francs. Près de la moitié des aides a été allouée aux domaines de la restauration et de l'hôtellerie.

La proportion d'abus et de violations est faible grâce à des critères d'octroi et de calcul basés sur des données vérifiables et donc difficilement falsifiables, ainsi que grâce aux contrôles effectués par les cantons au moment de l'analyse des demandes d'octroi.

Peu de cas ont été portés par des entreprises devant des tribunaux et, pour les cas concernés, les arrêts ont été majoritairement favorables à l'Etat. D'autre part, aucun problème systémique n'a été détecté.

Les résultats principaux des évaluations menées par le Contrôle fédéral des finances (CDF) et par Interface / Ecoplan dans le cadre de ce rapport sont les suivants :

- Il ressort du sondage réalisé par le CDF que les aides pour cas de rigueur ont représenté un **soutien important et efficace**, avec un impact positif sur la majorité des entreprises interrogées, notamment en ce qui concerne les deux objectifs visés, à savoir éviter les faillites et maintenir les emplois de l'économie suisse. De manière générale, ces entreprises ont été satisfaites de l'ampleur de l'aide et jugent de manière très satisfaisante les délais de versement des fonds. Il convient de noter qu'il s'agit d'une évaluation d'une seule mesure COVID-19. Il n'est pas possible de tirer des conclusions sur l'interaction avec d'autres aides et leurs effets sur les entreprises ou sur l'économie dans son ensemble ;
- Compte tenu de l'urgence, du nombre élevé de demandes et de l'évolution incertaine de la pandémie, la **vitesse de réaction et la flexibilité de l'exécution face aux changements ont été dans l'ensemble élevées**, tant auprès de la Confédération que des cantons ;
- **La Confédération et les cantons sont majoritairement satisfaits de la collaboration** dans l'exécution des mesures. La répartition du travail et l'organisation de l'exécution ont fait leurs preuves. L'outil de rapport sur les cas de rigueur (hafrep), basé sur un instrument existant, s'est avéré être un outil d'aide à l'exécution central et pertinent ;
- **La répartition des tâches au niveau fédéral a majoritairement fait ses preuves** dans la pratique, notamment la collaboration entre le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Administration fédérale des finances (AFF) pour la formulation des bases légales. Certains doublons sont cependant parfois apparus dans le cadre des contrôles. Au niveau des cantons, les structures ont été mises en place très rapidement, se sont appuyées sur des institutions existantes, ont misé sur une implication étroite de l'économie et ont pour la plupart collaboré avec succès avec des prestataires de services externes ;
- Le CDF juge de manière critique le fait que le financement (majoritairement assuré par la Confédération) et la mise en œuvre (relevant de la responsabilité des cantons) soient dissociés et, d'autre part, estime qu'une partie des prestations étaient trop élevées par rapport aux besoins et qu'il aurait fallu mieux prendre en compte les coûts non couverts des entreprises. En outre, le CDF constate une certaine inégalité de traitement entre les branches, mais aussi entre les entreprises d'une même branche.

Enseignements à tirer selon le Conseil fédéral

Sur la base de ces évaluations, le Conseil fédéral tire un bilan positif des aides pour les cas de rigueur mises en place durant la pandémie et retient sept enseignements qui ressortent d'éléments qui ont bien fonctionné ou pour lesquels des points d'amélioration sont encore possibles :

- **L’outil des aides COVID-19 pour les cas de rigueur a fait ses preuves.** Les aides, notamment non remboursables, ont aidé l’économie suisse et la grande majorité de ses entreprises à passer la très difficile période de la pandémie. Dans quelle mesure les aides à fonds perdu seront le bon instrument également dans une nouvelle crise restera à déterminer selon la situation ;
- **Une réaction rapide de l’Etat aux crises est d’une importance capitale.** En ce sens, le choix d’une exécution non centralisée a été judicieux, en permettant une mobilisation rapide des ressources nécessaires et un traitement efficace des demandes ;
- Lors de l’exécution, il convient, dans la mesure du possible, de **recourir à des organisations existantes et éprouvées ainsi qu’à des outils existants**, au niveau national et cantonal ;
- **Les objectifs et la logique d’action de l’aide financière doivent être clairement formulés et communiqués** en fonction des besoins ;
- **La répartition des tâches doit être clairement déterminée.** La conception et la mise en œuvre décentralisées des programmes cantonaux ont fait leurs preuves, même si elles présentent également des inconvénients. La répartition des coûts entre la Confédération et les cantons doit être définie de manière claire, en suivant les principes d’équivalence fiscale ;
- **Les tâches de contrôle doivent être bien coordonnées** entre les différents acteurs des niveaux cantonaux et fédéraux ;
- **Lors d’adaptations des bases légales en cours de programme, il importe que le législateur tienne compte**, dans son analyse, de l’utilité de ces adaptations, en termes de risques, de coûts/bénéfices et de charge de travail supplémentaire pour les entités responsables de l’exécution.

2 Introduction : fondement et sujet du rapport

Parmi les 18 objectifs du Conseil fédéral 2023⁴, l’objectif 3 prévoit une évaluation des mesures COVID-19 pour les cas de rigueur, concrétisée sous la forme d’un rapport à l’attention du Parlement, avec pour but de rendre compte de l’utilisation des moyens mis à disposition.

Le Conseil fédéral a désigné le SECO comme mandant pour l’élaboration de ce rapport du fait que celui-ci, plus précisément le secteur Politique régionale et d’organisation du territoire (DSRE), est responsable au niveau fédéral de la mise en œuvre des articles [11b](#), [12](#) et [12a de la loi COVID-19](#), ainsi que de l’[ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 \(OMCR 20\)](#) et de l’[ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 \(OMCR 22\)](#).

3 Historique et contexte

3.1 Intégration des mesures pour les cas de rigueur dans le dispositif visant à atténuer les conséquences économiques des mesures prises pour protéger la population de la pandémie

Après que le nombre de cas de COVID-19 a augmenté de manière exponentielle en Suisse au début de l’année 2020, le Conseil fédéral a pris des mesures de protection de la population pour freiner la propagation du virus et éviter une surcharge du système de santé. Ces mesures ayant eu des conséquences sociales et économiques majeures, le Conseil fédéral a rapidement arrêté des mesures complémentaires pour soutenir l’économie.

⁴ Chancellerie fédérale (2022) Objectifs du Conseil fédéral 2023. Peut être consulté à l’adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2022/2/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2022-2-fr-pdf-a.pdf>.

Dans un premier temps, il a soutenu les entreprises en leur facilitant l'accès aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT)^{5,6} ainsi qu'aux crédits COVID-19⁷, et les indépendants en leur accordant des allocations pour perte de gain coronavirus (APG-Corona)⁸. La palette a rapidement été complétée par des aides à des secteurs spécifiques (transports publics⁹, sport¹⁰, culture¹¹, aviation¹² et médias¹³).

Face à l'aggravation de la pandémie, le Conseil fédéral a dû prendre de nouvelles mesures de protection de la population au printemps et à l'été 2020, qui ont entraîné de nouvelles restrictions pour le secteur privé. Le Parlement a donc décidé, à l'automne 2020, que les entreprises particulièrement touchées qui n'ont pas pu bénéficier d'une aide sectorielle spécifique devaient pouvoir être davantage soutenues. À travers l'art. 12 de la loi COVID-19, il a créé la base légale permettant à la Confédération de s'associer aux mesures ad hoc des cantons (appelées « mesures pour les cas de rigueur »). La concrétisation a été déléguée au Conseil fédéral, qui a édicté, le 25 novembre 2020, l'OMCR 20.

Des aides spécifiques sont venues s'ajouter par la suite, ciblant les manifestations publiques¹⁴ puis, après intégration dans l'OMCR 22, les forains¹⁵.

La figure 1 montre l'intégration des mesures pour les cas de rigueur dans le dispositif visant à atténuer les conséquences économiques des mesures de protection.

⁵ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage du 20 mars 2020 (RS 837.033). Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/169/fr.

⁶ SECO (2020) Extension du chômage partiel et simplification des démarches. Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html.

⁷ Easygov (2023) Crédits transitoires COVID-19. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/>.

⁸ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

⁹ OFC (2022) Etat des demandes d'aides sur la base de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Office fédéral de la culture. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/themes/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuchte-covid19.html>.

¹⁰ OFSPO (2023) Conséquences du coronavirus sur le sport. Office fédéral du sport. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.baspo.admin.ch/fr/aktuell/themen--dossiers-/covid-19-sport.html.

¹¹ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

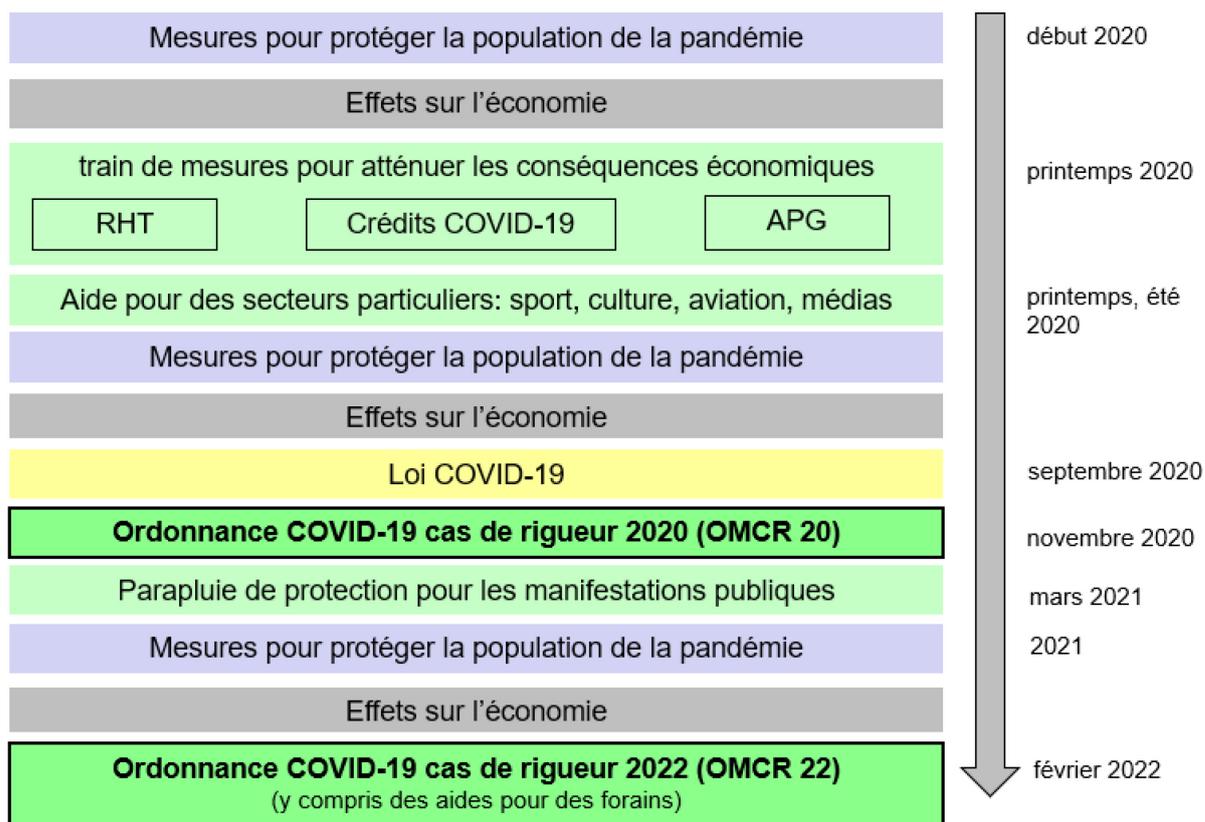
¹² Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus: le Conseil fédéral précise l'aide en faveur des entreprises de l'aviation (29.4.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78944.html>.

¹³ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus: Aide immédiate temporaire en faveur des médias (20.5.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-79184.html>.

¹⁴ Easygov (2023) Parapluie de protection pour les manifestations publiques. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/fr/parapluie-de-protection-2/>.

¹⁵ Art. 11b de la loi COVID-19, dans sa version du 1^{er} juillet 2022.

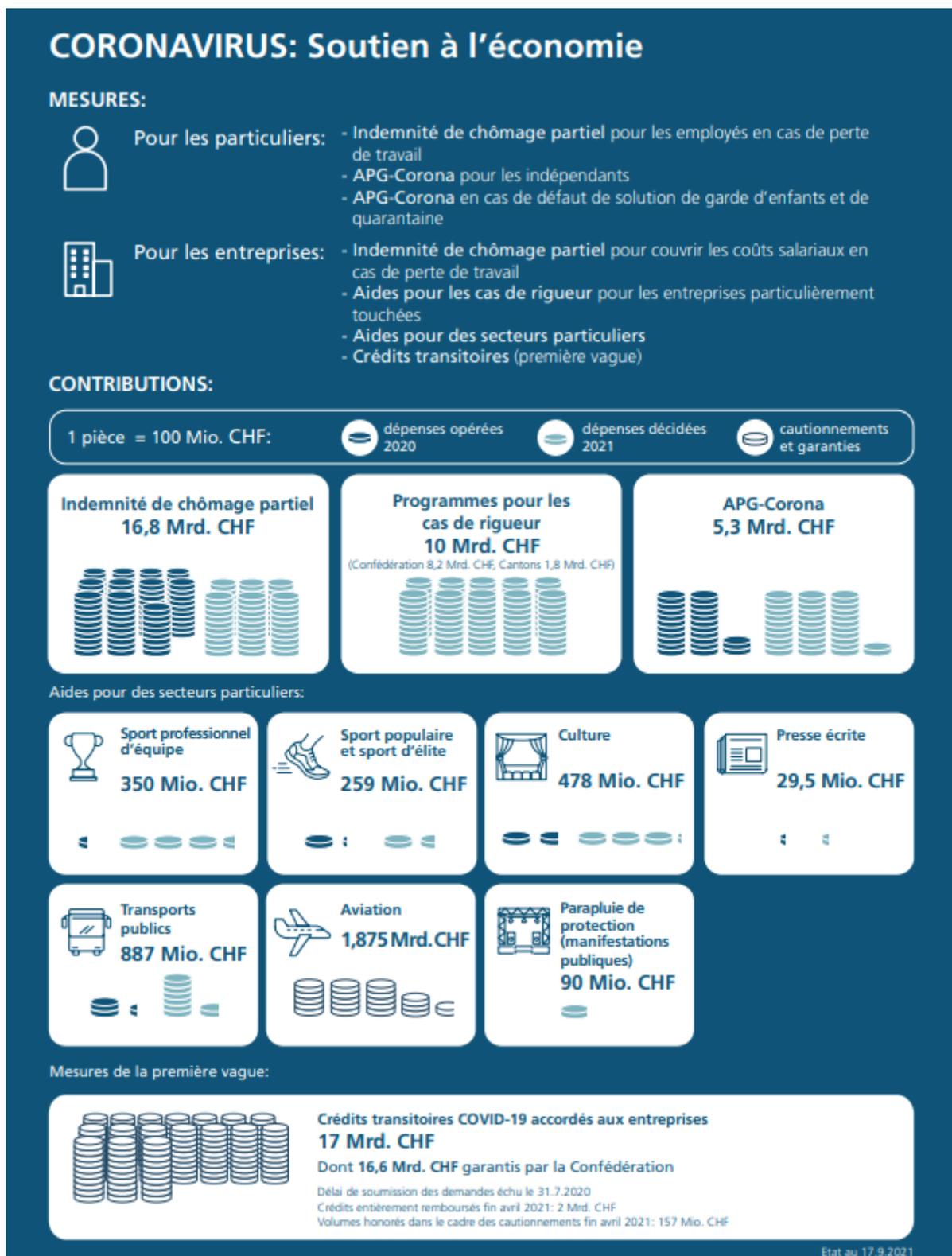
Figure 1 : Intégration des ordonnances COVID-19 cas de rigueur dans le dispositif de soutien à l'économie



Source : SECO, figure originale

Les différentes décisions prises sur le plan fédéral ont permis de bénéficier d'un ensemble de mesures de soutien à l'économie. La figure 2 récapitule les mesures principales ainsi que les contributions maximales qui y étaient prévues selon la situation au 17 septembre 2021 (OMCR 22 dès lors non comprise).

Figure 2 : Coronavirus : Soutien à l'économie – mesures et contributions (situation au 17.9.2021)



Source : <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2021/10/coronavirus-wirtschaft-17092021-FR.pdf>

Ces principales mesures de la figure 2 sont brièvement décrites ci-dessous (les états financiers présentés peuvent être différents de ceux de la figure 2 du fait que la situation décrite est ultérieure au 17.9.2021) :

Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail

Le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail a été étendu à des catégories de travailleurs supplémentaires et la durée maximale d'indemnisation de même que le recours à une procédure simplifiée pour le versement des indemnités ont été prolongés à plusieurs reprises^{16, 17}. L'objectif du versement de ces indemnités était d'éviter des licenciements consécutifs à des pertes de travail brèves, mais inévitables.

Pour le mois d'avril 2020, le chômage partiel a été décompté pour environ 1,4 million de travailleurs en Suisse, ce qui a constitué le point culminant pendant la crise du coronavirus^{18, 19} et correspond à environ 26 % des quelque 5,1 millions d'actifs occupés en Suisse au 4^e trimestre 2019²⁰. Entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 décembre 2022, l'assurance-chômage a versé environ 15 milliards de francs d'indemnités de chômage partiel aux entreprises²¹. Un rapport sur le chômage partiel pendant la crise du coronavirus a été établi par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) en janvier 2023.²²

Allocations pour perte de gain coronavirus (APG-Corona)

Les salariés, les personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints travaillant dans l'entreprise ainsi que les indépendants qui ont enregistré un manque à gagner du fait des mesures prises par les autorités pour lutter contre le coronavirus ont été soutenus au moyen d'allocations pour perte de gain coronavirus pour autant qu'ils ne bénéficiaient pas déjà d'une indemnité ou de prestations d'assurance. Les indépendants et les personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints travaillant dans l'entreprise pouvaient prétendre à une allocation pour perte de gain coronavirus si leur perte de revenu résultait de la fermeture de leur entreprise par les autorités dans le cadre des mesures COVID-19, du fait de manifestations interdites ou non-autorisées, ou de la limitation significative de leur activité lucrative en raison des mesures COVID-19 cantonales ou fédérales²³. En outre, les parents d'enfants jusqu'à l'âge de 12 ans avaient droit à l'allocation pour perte de gain coronavirus si la perte de gain découlait du fait qu'ils devaient s'occuper de leurs enfants, la garde de ceux-ci n'étant plus assurée par des tiers à la suite des mesures COVID-19. Le droit à l'allocation pour perte de gain coronavirus concernait également les personnes placées en quarantaine, non pas parce qu'elles étaient elles-mêmes malades mais parce qu'elles avaient été en contact avec une personne testée positive au coronavirus ou soupçonnée d'être infectée, ou les personnes revenant en Suisse en provenance d'une région à risque²⁴. Le droit était aussi fondé pour les personnes vulnérables si et aussi longtemps qu'elles ne pouvaient pas, même partiellement, exercer l'activité lucrative. Les indemnités étaient fondées sur le régime des allocations pour perte de gain et versées sous forme d'indemnités journalières correspondant à 80 % du revenu, mais n'excédant pas 196 francs par jour. Le nombre d'indemnités journalières pour les personnes placées en quarantaine était limité selon la durée de quarantaine, mais au maximum à 10, puis à 7 indemnités journalières. L'examen des demandes et

¹⁶ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage du 20 mars 2020 (RS 837.033). Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/169/fr.

¹⁷ SECO (2022) Extension du chômage partiel et simplification des démarches. Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html.

¹⁸ SECO (2021) Information aux médias : Horaire de travail réduit : le Tribunal fédéral rejette le recours de la caisse de chômage de Lucerne concernant l'indemnisation des jours de vacances et des jours fériés (10.12.2021). Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.wbf.admin.ch/wbf/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html.

¹⁹ Amstat (2022) Chômage partiel décompté. travail.swiss. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.amstat.ch/v2/ams-tat_fr.html.

²⁰ OFS (2023) Erwerbstätige (Inlandkonzept), insgesamt und in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht und Nationalität, brutto- und saisonbereinigte Werte. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte (en allemand uniquement). Office fédéral de la statistique. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/activite-professionnelle-temps-travail/population-active/statut-marche-travail.assetdetail.28245391.html>.

²¹ Amstat (2022) Chômage partiel décompté. travail.swiss. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.amstat.ch/v2/ams-tat_fr.html.

²² CPA (2023) Rapport : Chômage partiel pendant la crise du coronavirus (13.1.2023). Contrôle parlementaire de l'administration. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/Bericht_PVK_Chomage_partiel_F.pdf.

²³ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-78515.html>.

²⁴ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-78515.html>.

le versement de la prestation étaient effectués par les caisses de compensation de l'AVS²⁵. Entre 2020 et 2022, quelque 4,3 milliards de francs d'allocations pour perte de gain coronavirus ont été versés au total²⁶. Une évaluation de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants a été établie par le CDF en juillet 2022.²⁷

Crédits COVID-19

Le 25 mars 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19.²⁸ Les entreprises touchées par la pandémie de COVID-19 ont pu solliciter des crédits transitoires COVID-19 entre le 26 mars et le 31 juillet 2020 pour assurer leurs besoins de liquidités suite à la diminution de leur chiffre d'affaires liée au COVID-19 et couvrir leurs coûts fixes, par exemple le loyer ou les assurances.

Les entreprises pouvaient emprunter jusqu'à 500 000 francs auprès des banques participant au programme, le crédit étant cautionné à 100 % par l'une des quatre organisations de cautionnement reconnues par la Confédération. Les entreprises enregistrant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs pouvaient demander, en sus d'un crédit COVID-19 jusqu'à 500 000 francs, un crédit transitoire jusqu'à 19,5 millions de francs. Appelés crédits COVID-19 Plus, ces crédits sont garantis à 85 % par les organisations de cautionnement, les banques assumant le risque de défaut de crédit à hauteur de 15 %.

Au total, 137 870 crédits COVID-19 ont été accordés au titre du programme de cautionnements solidaires, pour un volume de crédits d'environ 17 milliards de francs²⁹.

Soutien au secteur de la culture

Le Conseil fédéral voulant éviter que les restrictions sanitaires ne causent des dommages durables au paysage culturel suisse, les entreprises culturelles et les artistes ont pu demander des aides immédiates et des indemnités pour pertes financières, et les associations culturelles bénéficier d'un soutien^{30,31}. Pour les années 2020 et 2021, la Confédération a ainsi versé pour environ 600 millions de francs d'aides³².

Soutien aux organisations sportives

Le Conseil fédéral a proposé des aides financières pour éviter que les structures du monde sportif suisse ne soient sapées pendant la pandémie de COVID-19 du fait de l'annulation de compétitions sportives amateurs ou professionnelles ainsi que de championnats. Il a mis à disposition 50 millions de francs de prêts remboursables pour permettre aux organisations qui étaient actives dans une ligue suisse et axées principalement sur le sport professionnel ou qui organisaient des compétitions sportives professionnelles de surmonter les pénuries de liquidités³³.

²⁵ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-78515.html>.

²⁶ AFF (2023) Comptes d'Etat 2022. Administration fédérale des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html.

²⁷ CDF (2022) Evaluation : Allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants - Office fédéral des assurances sociales (29.7.2022). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.efk.admin.ch/fr/publications/formation-et-social/assurances-sociales-et-prevoyance-vieillesse/allocation-pour-perte-de-gain-covid-19-pour-les-independants-office-federal-des-assurances-sociales.html>.

²⁸ RS 951.261. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/194/fr.

²⁹ Easygov (2023) Aperçu des crédits transitoires COVID-19. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/fr/#anchor-14>.

³⁰ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-78515.html>.

³¹ Sur la base de l'ordonnance du 20 mars 2020 sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (Ordonnance COVID dans le secteur de la culture) (RS 442.15). Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/162/fr.

³² OFC (2022) Etat des demandes d'aides sur la base de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Office fédéral de la culture. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/themes/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html>.

³³ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-78515.html>.

En outre, 50 millions de francs de subventions ont été accordés aux organisations bénévoles promouvant principalement le sport de masse qui étaient menacées dans leur existence³⁴. Ce soutien, d'un montant total de 100 millions de francs, était lié à l'obligation pour les ligues et les fédérations de prendre des mesures visant à assurer leur niveau de liquidités en cas de crise. Cette obligation a été inscrite dans la convention de prestations que la Confédération conclut chaque année avec Swiss Olympic³⁵. Par ailleurs, l'ordonnance adoptée le 20 mars 2023, dont la validité a été limitée à six mois, a permis un traitement souple des interruptions de formations et de perfectionnements prévus dans le cadre des programmes Jeunesse+Sport et Sport des adultes. Ces dispositions s'appliquaient également aux formations dispensées par la Haute École fédérale de sport de Macolin³⁶.

Soutien aux médias

Lors de sa séance du 20 mai 2020, le Conseil fédéral a adopté deux ordonnances de nécessité concernant le train de mesures destiné à tous les types de médias. Il a ainsi validé une aide immédiate de 57,5 millions de francs aux quotidiens et hebdomadaires en abonnement³⁷ ainsi qu'aux médias électroniques³⁸ affectés par la situation extraordinaire liée au coronavirus³⁹.

Soutien aux transports publics

Durant la pandémie de coronavirus, le nombre de passagers des transports publics a drastiquement chuté. Le transport de marchandises par le rail a également connu des difficultés économiques. Pour atténuer les pertes de recettes, le Conseil fédéral et le Parlement ont arrêté, en 2020 et 2021, deux plans de soutien destinés respectivement aux transports publics et au transport de marchandises par le rail⁴⁰. À ce titre, l'Office fédéral des transports a soutenu les entreprises de transports publics et les entreprises ferroviaires de fret entre 2020 et 2022 par des aides financières à hauteur de 935 millions de francs⁴¹.

Soutien à l'aviation

Pour aider les compagnies aériennes Swiss et Edelweiss ainsi que SR Technics Switzerland SA (SRT) à surmonter leurs problèmes de liquidités, la Confédération a cautionné les crédits bancaires qu'ils ont sollicités⁴². Les liquidités ont été mises à la disposition de ces sociétés par des consortiums bancaires et garanties partiellement par la Confédération au moyen d'un cautionnement pour le découvert. En 2022, Swiss et Edelweiss ont procédé au remboursement anticipé du crédit accordé et résilié les contrats de crédit en avance et de façon définitive, annulant ainsi le cautionnement de la Confédération d'un montant de 1,275 milliard de francs⁴³. Du côté des entreprises connexes à l'aviation, la Confédération a aidé SRT à surmonter ses problèmes de liquidités en cautionnant un crédit bancaire de 120 millions de francs à hauteur de 60 %⁴⁴. Majoré des intérêts et des commissions, le cautionnement de la

³⁴ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

³⁵ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

³⁶ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

³⁷ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 presse écrite du 20 mai 2020 (RS **783.03**). Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/348/fr.

³⁸ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 médias électroniques du 20 mai 2020 (RS **784.402**). Peut être consulté à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/349/fr.

³⁹ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Aide immédiate temporaire en faveur des médias (20.5.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-79184.html>.

⁴⁰ Sur la base des art. 28 et 28a de la loi sur le transport de voyageurs (RS **745.1**). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/680/fr>.

⁴¹ OFT (2022) Coronavirus : la Confédération soutient les TP à hauteur de 935 millions de francs (20.9.2022). Office fédéral des transports. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/publications/blog-oft-actualités/7-2022.html>.

⁴² Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral précise l'aide en faveur des entreprises de l'aviation (29.4.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78944.html>.

⁴³ AFF (2023) Comptes d'Etat 2022. Administration fédérale des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>.

⁴⁴ AFF (2023) Comptes d'Etat 2022. Administration fédérale des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>.

Confédération s'élevait à 72 millions de francs à la date du bilan. En juillet 2023, la Confédération a été déliée de son cautionnement⁴⁵.

Parapluie de protection pour les manifestations publiques

Lors de la session de printemps 2021, le Parlement a introduit le « parapluie de protection » destiné à la branche de l'événementiel pour permettre la planification d'événements d'importance supracantonale malgré une évolution épidémiologique incertaine. Dans le cadre de ce dispositif, la Confédération et les cantons affiliés au programme (22 sur 26) ont participé aux frais non couverts des manifestations annulées ou reportées du fait de la situation épidémiologique. Cet instrument a permis de soutenir des manifestations d'importance supracantonale dont l'organisation était prévue entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 décembre 2022⁴⁶. En apportant leur soutien à 504 manifestations, les cantons et la Confédération se sont engagés pour un montant total d'environ 316 millions de francs. En fin de compte, ils ont versé des prestations de soutien à la suite de l'annulation de 7 manifestations, pour un volume de 6,2 millions de francs, supportés à raison de moitié par les cantons concernés et de moitié par la Confédération.

Soutien au secteur du tourisme

La Confédération a pris toute une série de mesures pour soutenir et encourager des projets touristiques. Elle a par exemple renoncé au remboursement du prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH), augmentant ainsi durablement de 5,5 millions de francs le refinancement de celle-ci⁴⁷. Suisse Tourisme a reçu des fonds fédéraux supplémentaires à hauteur de 30 millions de francs pour stimuler la demande touristique pour les années 2020 à 2023⁴⁸. Des moyens supplémentaires de 10 millions de francs ont été débloqués pour la période 2020-2023 afin d'encourager des projets touristiques innovants par le biais d'Innotour et de la Nouvelle politique régionale (NPR). Concernant Innotour, le taux de cofinancement de la Confédération pour les années 2023 à 2026 a été porté de 50 % maximum à 70 % maximum. À la demande des emprunteurs, des reports ont été consentis concernant le paiement des intérêts et les amortissements pour de nombreux prêts NPR destinés à des projets d'infrastructures touristiques^{49,50,51}.

Mesures de soutien aux start-up

Les start-up n'ont pu profiter que de manière très limitée, voire pas du tout, des mesures de soutien mises en place par le Conseil fédéral en mars 2020. Par exemple, pour évaluer le montant maximal d'un crédit COVID-19, le chiffre d'affaires de l'entreprise concernée pour l'année 2019 était déterminant ou, en l'absence de données sur le chiffre d'affaires, la masse salariale nette estimée pour un exercice annuel (minimum 100 000 francs, maximum 500 000 francs). Les start-up n'ayant souvent pas ou que peu de chiffre d'affaires durant les premières années de leur existence, elles ne pouvaient donc pas solliciter un montant de crédit ou seulement un montant relativement modeste. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 22 avril 2020, d'utiliser, en collaboration avec les cantons, le système de cautionnement existant pour les PME afin de préserver les start-up prometteuses du risque d'insolvabilité liée au COVID-19⁵². Du 7 mai au 31 août 2020, les start-up ont eu la possibilité de déposer une demande de cautionnement financée à 65 % par la Confédération et à 35 % par le canton concerné ou par des tiers mandatés par le canton. De cette façon, la Confédération et les cantons (ou les tiers) ont cautionné

⁴⁵ AFF (2023) Comptes d'Etat 2022. Administration fédérale des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>.

⁴⁶ Easygov (2023) Parapluie de protection pour les manifestations publiques. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/fr/parapluie-de-protection-2/>.

⁴⁷ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

⁴⁸ Conseil fédéral (2021) Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral entend soutenir le tourisme suisse (1.9.2021). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-84930.html>.

⁴⁹ Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78515.html>.

⁵⁰ SECO (2022) Tourisme et politique régionale. Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html.

⁵¹ Conseil fédéral (2021) Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral entend soutenir le tourisme suisse (1.9.2021). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-84930.html>.

⁵² Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : soutien complémentaire de la Confédération pour les start-up innovantes (22.4.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78872.html>.

ensemble à 100 % un crédit allant jusqu'à 1 million de francs par start-up. Au total, 359 cautionnements ont été accordés, pour un volume d'environ 99 millions de francs.

En plus des mesures de soutien arrêtées par le Conseil fédéral et décrites dans la présente section, les cantons ont également proposé des aides pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Les mesures adoptées en Suisse et à l'étranger pour protéger la santé de la population dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ont eu des répercussions considérables sur l'économie et la société suisses. L'objectif des mesures de soutien était d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie, pas de verser des indemnités pour les mesures prises par les autorités. L'art. 63 de la loi sur les épidémies (LEp)⁵³ ne prévoit pas de telles indemnités⁵⁴.

3.2 Création d'instruments de crise

Les mesures pour les cas de rigueur et les autres instruments de soutien à l'économie ont dû être conçus et développés sous une énorme pression politique et dans l'urgence : compte tenu de la précarité de la situation, il fallait que la Confédération et les cantons puissent rapidement accorder des aides. Contrairement aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, aux allocations pour perte de gain coronavirus ou aux crédits COVID-19, il n'a pas été possible de s'appuyer sur un instrument ou des structures existants afin de mettre sur pied les mesures pour les cas de rigueur. La forme, l'étendue et les modalités de mise en œuvre ont dû être développées en un temps record en collaboration avec les acteurs concernés (cf. ch. 4.2) et revues à nombreuses reprises au fil de l'évolution de la pandémie.

Les mesures pour les cas de rigueur étaient conçues pour soutenir les entreprises particulièrement touchées qui ne pouvaient pas bénéficier d'un soutien spécifique à leur secteur. Elles devaient donc être intersectorielles et, partant, ratisser large, ce qui n'était réalisable qu'en suivant un certain schéma ou en adoptant des critères et des valeurs limites clairs. Le Conseil fédéral était conscient qu'il ne pourrait ainsi pas répondre de manière pointue à la situation spécifique de chaque entreprise. Toutefois, seule une approche schématique était susceptible d'apporter aussi rapidement que possible l'aide exigée par la situation exceptionnelle. Outre une grande liberté dans la mise en œuvre et l'exécution des aides cofinancées par la Confédération, les cantons avaient en principe la possibilité d'engager des moyens cantonaux pour apporter un soutien supplémentaire aux éventuels cas particuliers qui, d'après les conditions minimales et les plafonds de calcul fixés au niveau fédéral, ne pouvaient pas être suffisamment soutenus par les mesures pour les cas de rigueur. Ils pouvaient également se montrer plus restrictifs pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 5 millions de francs au plus. Le Conseil fédéral avait accepté de modifier la clé de répartition financière à la charge de la Confédération (cf. ch. 4.3) compte tenu de ce contexte notamment.

Les processus d'adaptation des lois et d'élaboration des ordonnances ont dû être raccourcis autant que possible. Il n'a pas été envisageable, à la différence de la procédure législative habituelle, de procéder à des discussions et consultations approfondies. Les principaux acteurs ont toutefois pu être impliqués via un groupe d'accompagnement cantonal, la consultation des commissions parlementaires compétentes et d'autres instruments.

En outre, la crise ne cessant d'empirer, l'OMCR 2020 a dû être adaptée à plusieurs reprises, pour finalement être complétée par l'OMCR 2022, ce qui a rajouté de la complexité mais aussi amélioré la précision des mesures (cf. ch. 4.3). Les cantons ont dû chaque fois transposer ces développements dans la législation cantonale et en tenir compte dans le cadre du traitement des demandes.

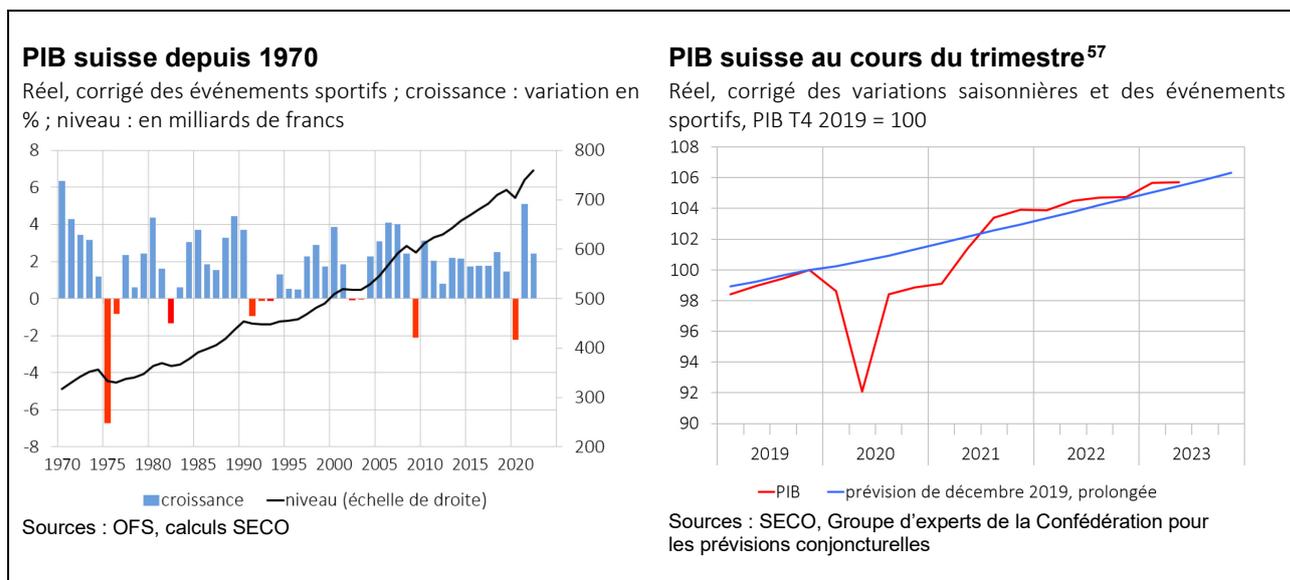
⁵³ RS 818.101. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2015/297/fr>.

⁵⁴ Conseil fédéral (2011) Message concernant la révision de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp) (FF 2011 291). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/43/fr>.

3.3 Évolution de l'économie suisse pendant la pandémie⁵⁵

Du fait de la pandémie et de ses conséquences économiques, le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse a reculé de 2,2 % en 2020⁵⁶. La chute a donc été approximativement aussi forte que pendant la crise financière de 2009, tel que le montre la figure 3 (graphique de gauche). Comme à l'étranger, la baisse de la performance économique s'est fortement concentrée sur le 1^{er} semestre. Dès le 1^{er} trimestre 2020, la performance économique mesurée par le PIB s'est contractée de 1,4 %, suivie d'une chute historique de 6,6 % au 2^e trimestre 2020 (figure 3, graphique de droite).

Figure 3 : PIB suisse depuis 1970 et PIB suisse au cours du trimestre



Les fermetures à grande échelle d'entreprises et de commerces à partir du 17 mars 2020, telles que prévues par la LEp en cas de situation extraordinaire, ont contribué à cette évolution. Cependant, en comparaison internationale, la Suisse a été nettement moins touchée que ses principaux partenaires commerciaux.

Dès la fin avril, l'assouplissement progressif des mesures d'endiguement a entraîné un fort mouvement de rattrapage. Dans les chiffres trimestriels du PIB, la reprise s'est manifestée au 3^e trimestre 2020 par une forte hausse de 6,9 %.

Le fléchissement de l'activité économique du début de la pandémie se reflète également sur le marché du travail. Entre fin février et fin mai 2020, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières communiqué par le SECO a grimpé de 2,3 % à 3,5 % pour ensuite se stabiliser à ce niveau. Cette hausse est restée limitée, malgré le recul du PIB, grâce au recours sans précédent au chômage partiel (RHT), qui a permis d'éviter une suppression massive d'emplois.

La reprise économique a été freinée au cours du semestre d'hiver 2020/2021. Dans le sillage de l'augmentation du nombre de cas de coronavirus, diverses mesures d'endiguement ont été à nouveau renforcées au 4^e trimestre 2020 et surtout au 1^{er} trimestre 2021, d'abord au niveau cantonal, puis au niveau national. Le chômage partiel décompté a de nouveau augmenté en octobre 2020 et atteint un deuxième pic en février 2021. Le PIB a toutefois repris de la vigueur. D'une part, les mesures de lutte contre la pandémie qui ont été prises ont davantage porté sur les services impliquant de nombreux contacts que

⁵⁵ Conséquences économiques de la crise du coronavirus / rapport (projet) du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3132 de la CER-E du 20 avril 2020.

⁵⁶ En termes réels et corrigé des événements sportifs.

⁵⁷ Les prévisions du groupe d'experts de décembre 2019 couvraient les années 2020 et 2021. Elles ont été prolongées pour 2022 et 2023 avec des taux de croissance moyens de 0,4 %.

ce n'était le cas au printemps 2020. D'autres secteurs des services ont continué à se développer. D'autre part, l'industrie a connu une forte croissance.

Avec la levée de la plupart des restrictions, la reprise s'est poursuivie avec vigueur à l'été 2021. Le PIB du 2^e trimestre 2021 a nettement dépassé son niveau d'avant la crise. Au 3^e trimestre 2021, l'activité économique a même été supérieure aux prévisions d'avant la crise. Au cours de l'hiver 2021/2022, les conséquences économiques de la troisième vague de la pandémie ont entraîné un nouveau ralentissement de l'activité économique. Dans le secteur des services, la valeur ajoutée a reculé au 1^{er} trimestre 2022, non seulement du fait des nouvelles mesures prises pour lutter contre la pandémie (obligation de présenter un certificat dans l'hôtellerie-restauration et pour les voyages, p. ex.), mais aussi de l'absentéisme élevé pour maladie et quarantaine durant la vague Omicron. Depuis le 2^e trimestre 2022 et l'accalmie sur le front de la pandémie, les secteurs impliquant de nombreux contacts et à forte intensité de main-d'œuvre sont principalement ceux à avoir poursuivi leur rétablissement à la suite de la crise du coronavirus. Cependant, les effets négatifs de la guerre en Ukraine et de la crise énergétique ont fortement grevé l'économie, en particulier l'industrie.

Durant toute la période allant de 2020 à l'été 2021, le niveau du PIB a été bien inférieur aux prévisions d'avant la crise du coronavirus. Cela montre bien le coût économique direct et colossal de cette crise. Depuis la fin de 2021, le PIB évolue à des niveaux supérieurs à avant. Toutefois, les pertes précédentes n'ont pas été compensées, loin de là.

Le total des dépenses de la Confédération liées à la crise du coronavirus pour les années 2020 (15 milliards de francs) et 2021 (14,1 milliards de francs) s'est élevé à 29,1 milliards de francs⁵⁸. Ces dépenses représentent 2,02 % du total du PIB des années 2020 et 2021 (696,6 milliards de francs en 2020 et 743,3 milliards de francs en 2021). En comparaison internationale, ce pourcentage est inférieur à la moyenne de 3,39 % des 27 États membres de l'Union européenne, mais supérieur aux États avec des caractéristiques économiques proches de celles de la Suisse (Autriche 2,00 %, Pays-Bas 1,60 %, Danemark 1,43 %, Belgique 0,81 %, Finlande 0,78 %, Suède 0,30 %).⁵⁹

4 L'instrument des aides pour les cas de rigueur

4.1 Présentation des aides pour les cas de rigueur

4.1.1 Objectif et mécanisme

Les aides pour les cas de rigueur, soutien non préexistant à la pandémie, ont été un nouvel instrument mis en place dans le but de répondre de manière complémentaire aux besoins des entreprises financièrement affectées par cette dernière, pour lesquelles les instruments en vigueur ne suffisaient pas.

Les réglementations concernant les cas de rigueur COVID-19 avaient pour but d'atténuer l'impact économique des mesures prises pour protéger la population et d'aider l'ensemble de l'économie à surmonter la crise en apportant un soutien aux entreprises particulièrement touchées. Ces aides sont des subventions et non des indemnités dues. Afin de soutenir l'économie, la Confédération a grandement participé sur le plan financier aux mesures prises par les cantons pour les cas de rigueur. Ces derniers pouvaient refacturer proportionnellement à la Confédération des prestations pour cas de rigueur accordées à des entreprises particulièrement touchées, dès lors que celles-ci remplissaient certaines conditions. Ont été considérées sur le plan fédéral comme particulièrement touchées les entreprises dont le chiffre d'affaires a diminué d'au moins 40 % en 12 mois par rapport au niveau d'avant la crise ou qui ont été fermées pendant 40 jours au minimum sur ordre des autorités. En septembre 2020, le Parlement a créé la base légale ad hoc via les art. 12 et 12a de la loi COVID-19. Les conditions d'une participation de la Confédération ont été fixées par le Conseil fédéral dans l'OMCR 20 et l'OMCR 22. La mise en œuvre concrète incombait aux cantons dans les limites fixées par la Confédération.

⁵⁸ AFF (2022) COVID-19 : répercussions sur les finances fédérales (données au 16.9.2022). Administration fédérale des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch/efv/fr/home/aktuell/a/covid19.html.

⁵⁹ Commission européenne (2022) Competition/State aid brief (10.2022). Peut être consulté à l'adresse suivante : https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-11/state_aid_brief_3_2022_kdam22003enn_coronavirus.pdf.

4.1.2 Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (OMCR 20)

L'OMCR 20 est entrée en vigueur le 25 novembre 2020.

Les principales conditions d'octroi fixées dans l'OMCR 20 sont présentées ci-après. (Les indications se réfèrent à la « version principale » du 18 décembre 2021 de l'OMCR 20. Celle-ci a dû être adaptée à plusieurs reprises avec l'aggravation de la crise. Cf. ch. 4.3.)

Exigences relatives aux entreprises

Pour être considérée comme cas de rigueur et bénéficier des aides y relatives, une entreprise devait remplir, entre autres, les conditions principales suivantes (liste non exhaustive) :

- Elle prouve au canton que **son chiffre d'affaires est inférieur à 60 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019** en raison des mesures ordonnées par les autorités aux fins de la lutte contre la pandémie de COVID-19 (art. 5, al. 1, OMCR 20) **ou qu'elle a dû cesser son activité sur ordre des autorités publiques pour un total d'au moins 40 jours** entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021 (art. 5b, al. 1, OMCR 20) ;
- Elle a la **forme juridique d'une entreprise individuelle, d'une société de personnes ou d'une personne morale ayant son siège en Suisse**, ainsi qu'un **numéro d'identification des entreprises (IDE)** (art. 2 OMCR 20). De plus, son capital n'est pas détenu à plus de 10 % par la Confédération, les cantons ou les communes comptant plus de 12 000 habitants (art. 1, al. 2, let. a, OMCR 20) ;
- Elle s'est **inscrite au registre du commerce avant le 1^{er} octobre 2020**, ou, à défaut d'inscription au registre du commerce, a été créée avant le 1^{er} octobre 2020. Elle a réalisé pour les exercices 2018 et 2019 un chiffre d'affaires moyen d'au moins 50 000 francs. Elle paie la plus grande partie de ses charges salariales en Suisse (art. 3 OMCR 20) ;
- Elle **fournit les preuves qu'elle est rentable ou viable**, qu'elle a pris les mesures qui s'imposent pour protéger ses liquidités et sa base de capital et qu'elle n'a pas droit aux aides financières au titre du COVID-19 accordées spécifiquement par la Confédération aux domaines de la culture, du sport, des transports publics ou des médias (art. 4 OMCR 20).

Forme et montant de l'aide

Les mesures pour les cas de rigueur pour lesquelles les cantons sollicitaient la participation de la Confédération aux coûts ou aux pertes occasionnés revêtaient les formes de **prêts, de cautionnements, de garanties et de contributions non remboursables (aides à fonds perdu)** (art. 7 OMCR 20).

Les prêts, les cautionnements et les garanties s'élevaient au total à un maximum de 25 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 et au maximum à 10 millions de francs par entreprise. Leur durée maximale était de 10 ans (art. 8 OMCR 20).

Les contributions non remboursables accordées aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel atteignait 5 millions au plus s'élevaient au maximum à 20 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 et au maximum à 1 million de francs par entreprise. Pour les cas de rigueur parmi les cas de rigueur, à savoir pour les entreprises dont le chiffre d'affaires avait reculé de plus de 70 % par rapport au chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019, ces contributions pouvaient être augmentées jusqu'à 30 % du chiffre d'affaires annuel et au maximum à 1,5 million de francs (art. 8a OMCR 20).

Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 5 millions de francs, les contributions non remboursables étaient calculées en multipliant le recul du chiffre d'affaires avec une part de coûts fixes forfaitaires de (art. 8b OMCR 20) :

- 8 % pour les agences de voyage, les commerces de gros et les commerces de véhicules automobiles ;
- 15 % pour les commerces de détail ;
- 25 % pour les autres entreprises.

Les cantons pouvaient fixer des parts de coûts fixes plus faibles s'ils constataient qu'avec les frais fixes forfaitaires, l'entreprise recevrait un soutien supérieur à la perte.

Par ailleurs, pour ces entreprises avec un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs, les contributions s'élevaient au maximum à 20 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 et au maximum à 5 millions de francs par entreprise, respectivement, pour les cas de rigueur parmi les cas de rigueur, à 30 % du chiffre d'affaires annuel et au maximum à 10 millions de francs si le chiffre d'affaires de l'entreprise avait reculé de plus de 70 % par rapport au chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 ou que, depuis le 1^{er} mars 2020, de nouveaux fonds propres ayant une incidence sur les liquidités avaient été apportés à l'entreprise sous forme d'espèces à hauteur d'au moins 40 % de la contribution dépassant 5 millions de francs (art. 8c OMCR 20).

D'autre part, dans le cas où une entreprise recevait des aides sous différentes formes (par exemple un cautionnement et une aide à fonds perdu), un plafond global avait été fixé à 25 % (respectivement 30 % pour les cas de rigueur parmi les cas de rigueur) du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 ou 15 millions de francs (art. 8d OMCR 20).

Réserve du Conseil fédéral (art. 15 OMCR 20)

En complément des aides financières décrites ci-dessus, la Confédération a réservé un montant maximal de 500 millions de francs réparti entre les cantons (60 % en fonction du PIB du canton en 2017, 30 % en fonction de la population résidente en 2019 et 10 % en fonction du nombre moyen de nuitées enregistrées en 2017, 2018 et 2019) et servant à fournir un soutien additionnel aux entreprises dont l'activité économique a été particulièrement touchée par les conséquences du COVID-19 et dans lesquelles les cantons ont un intérêt prépondérant. Par ailleurs, les entreprises ayant bénéficié d'une aide spécifique aux domaines de la culture, du sport, des transports publics ou des médias, exclues de l'aide ordinaire pour cas de rigueur, étaient également éligibles à ce soutien via la réserve du Conseil fédéral.

Restriction de l'utilisation

Art. 6 OMCR 20

Durant l'exercice au cours duquel des mesures pour cas de rigueur ont été octroyées et pour les trois exercices suivants ou jusqu'au remboursement des aides obtenues, l'entreprise bénéficiaire ne peut décider ni distribuer aucun dividende ou tantième, ni rembourser des apports de capital, ni octroyer des prêts à ses propriétaires. De plus, elle ne peut transférer des fonds accordés à une société du groupe qui lui est liée directement ou indirectement et n'a pas son siège en Suisse ; il lui est toutefois permis de s'acquitter d'obligations préexistantes de paiement d'intérêts et d'amortissements à l'intérieur d'un groupe.

Art. 8e OMCR 20 et art. 12 al. 1^{septies} de la loi COVID-19 (état au 1^{er} juillet 2022)

Les entreprises ayant un chiffre d'affaires de plus de 5 millions de francs qui, durant l'année où une contribution non remboursable leur est octroyée, réalisent un bénéfice annuel imposable au sens des art. 58 à 67 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁶⁰, doivent le transférer au canton compétent, ce toutefois au maximum à concurrence du montant de la contribution perçue.

La figure 4 récapitule de manière simplifiée les conditions et calculs pour l'OMCR 20.

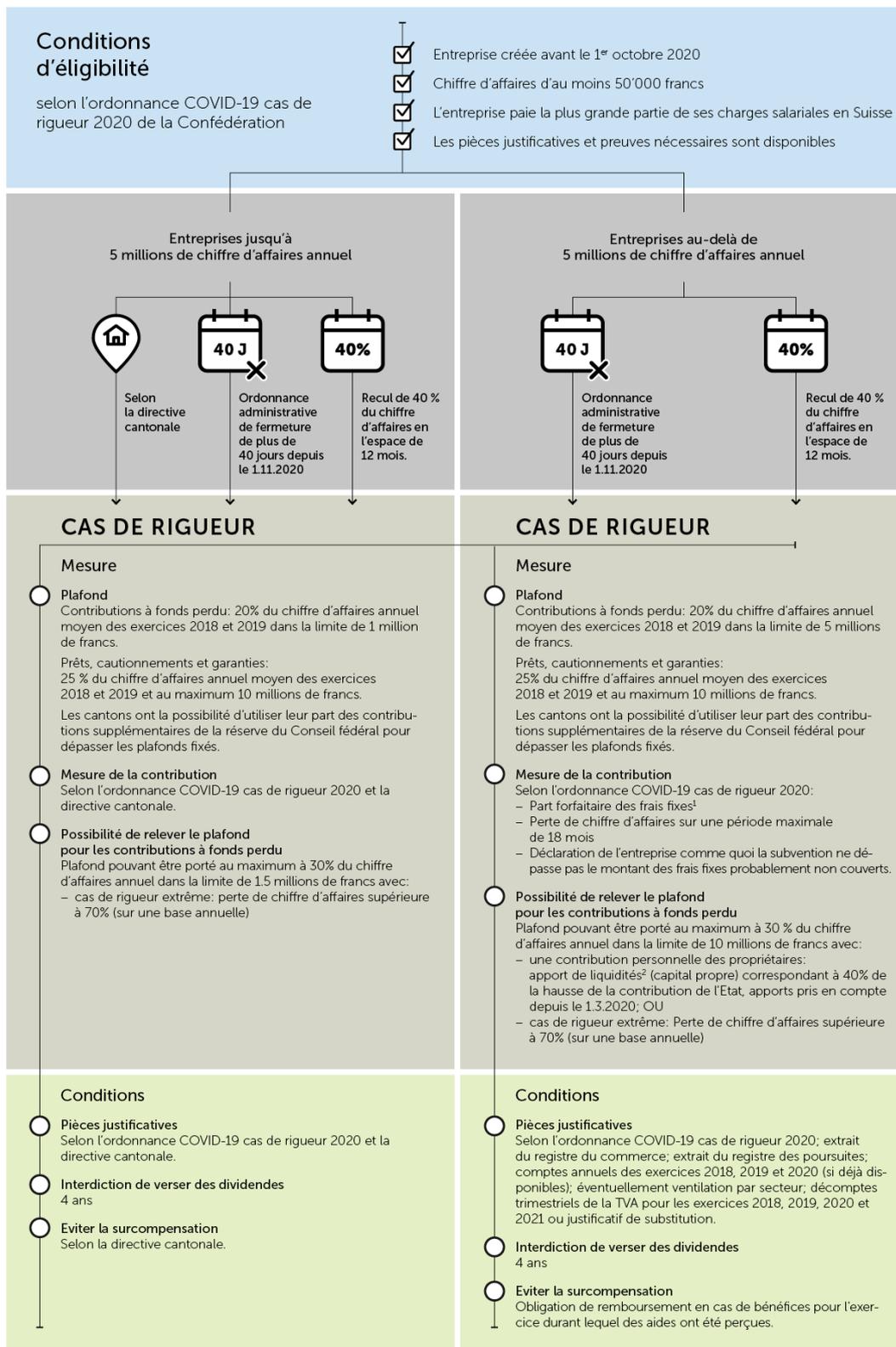
⁶⁰ RS 642.11. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1991/1184_1184_1184/fr.

Figure 4 : Programmes pour les cas de rigueur en cas de recul du chiffre d'affaires jusqu'à fin 2021 (conditions d'éligibilité, calculs et conditions)

PROGRAMMES POUR LES CAS DE RIGUEUR

Programmes pour les cas de rigueur en cas de recul du chiffre d'affaires jusqu'à fin 2021: conditions d'éligibilité, calculs et conditions

Dernière actualisation: 08.02.2022



¹ 3 taux forfaitaires: 8 % pour les agences de voyage, le commerce automobile de gros et de détail; 15 % pour les autres commerces de détail; 25 % pour tous les autres (dont la restauration et l'hôtellerie, etc.)

² Nature de l'apport: capitaux propres frais en espèces uniquement. La contribution personnelle doit avoir un effet sur la trésorerie de l'entreprise (augmentations de capital avec libération en numéraire ou allocations aux réserves de l'entreprise ayant un effet sur la trésorerie).

4.1.3 Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 (OMCR 22)

L'OMCR 22 entrée en vigueur le 2 février 2022 avait pour but de soutenir les entreprises qui, au 1^{er} semestre 2022, présentaient encore des coûts non couverts du fait de la pandémie.

L'OMCR 22, qui concerne les aides pour les cas de rigueur versées pour le 1^{er} semestre 2022, a en grande partie repris les conditions de l'OMCR 20, tout en intégrant quelques adaptations et précisions dans les conditions de calcul, en particulier à son art. 5, avec une contribution de maximum 9 % du chiffre d'affaires moyen (contre 20 % pour l'OMCR 20 ; du fait de la période plus courte prise en considération), l'abandon des coûts fixes forfaitaires pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 5 millions de francs, des plafonds révisés en conséquence et une couverture maximale à hauteur des coûts non couverts. Contrairement à l'OMCR 20, seules des aides à fonds perdu étaient prévues dans l'OMCR 22.

Par ailleurs, en réponse à l'introduction de l'art. 11*b* de la loi COVID-19, une dérogation a été accordée en faveur des forains avec une contribution maximale de 18 % du chiffre d'affaires annuel moyen, au maximum 2,4 millions de francs (art. 5, al. 5, OMCR 22). Avec l'art. 11*b* de la loi COVID-19, le Parlement a souhaité renforcer son soutien aux forains. Il y définissait les « forains » en se basant sur l'ordonnance sur le commerce itinérant⁶¹ comme « les personnes physiques ou morales qui, à titre lucratif et dans des lieux non fixes, divertissent le public en mettant à sa disposition des installations ».

La figure 5 récapitule de manière simplifiée les conditions et calculs pour l'OMCR 22.

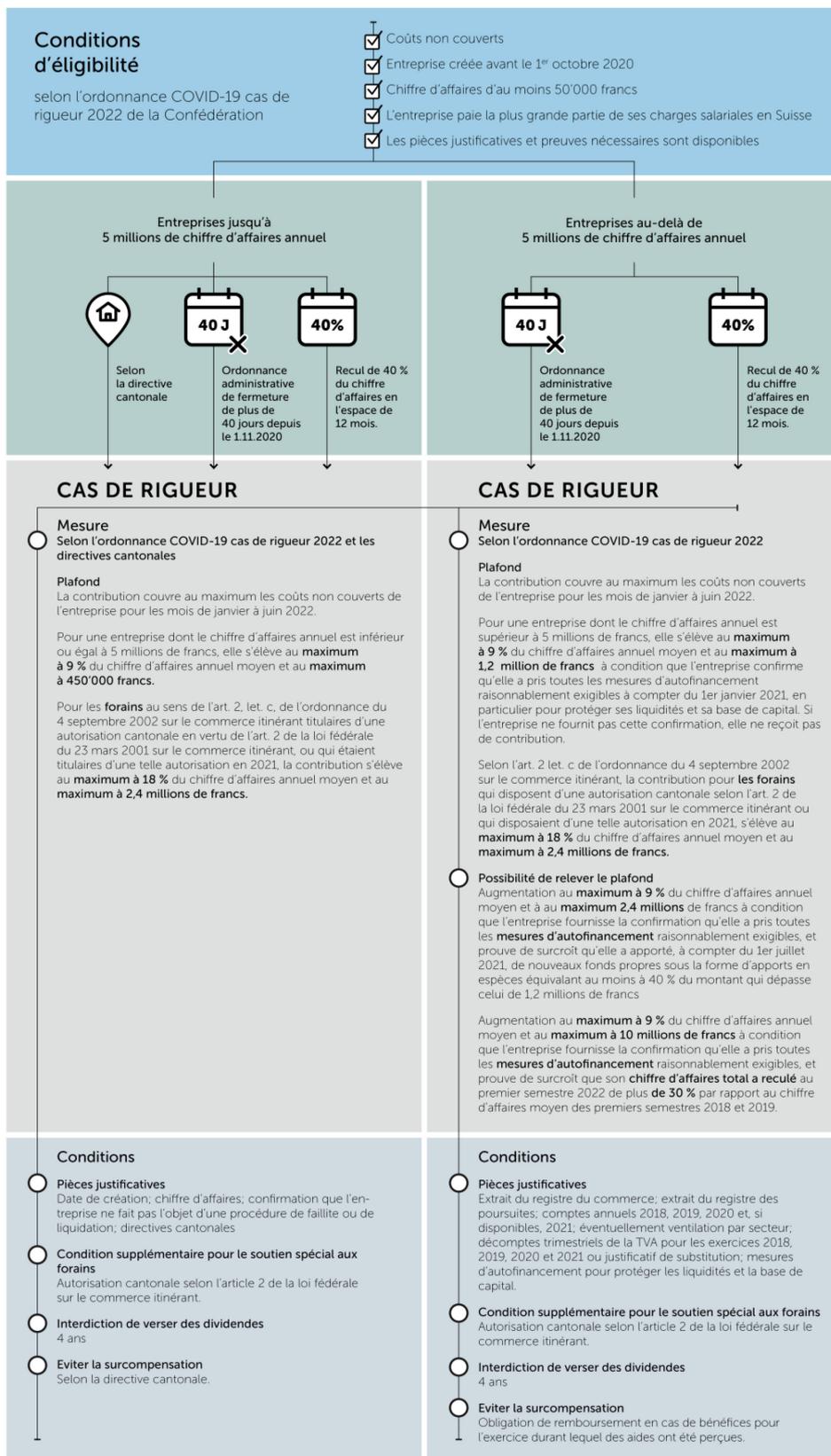
⁶¹ Ordonnance du 4 septembre 2002 sur le commerce itinérant (OCI, RS 943.11). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/509/fr>.

Figure 5 : Demandes d'aide pour coûts non couverts entre janvier et juin 2022 (conditions d'éligibilité, calculs et conditions)

PROGRAMMES POUR LES CAS DE RIGUEUR

**Demandes d'aide pour coûts non couverts entre janvier et juin 2022:
conditions d'éligibilité, calculs et conditions**

Dernière actualisation: 08.02.2022



4.2 Acteurs concernés par les aides pour les cas de rigueur

De nombreux acteurs ont été impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures pour les cas de rigueur. Une bonne coordination a été indispensable pour mener à bien les tâches.

4.2.1 Répartition des tâches entre les cantons et la Confédération

Les mesures pour les cas de rigueur en vertu de la loi COVID-19 sont des mesures cantonales auxquelles la Confédération contribue financièrement. Le Parlement et le Conseil fédéral ont fixé les conditions de participation de la Confédération aux mesures cantonales dans la loi COVID-19 ainsi que dans les OMCR 20 et 22 et les commentaires y afférents. Il incombait donc aux cantons de concevoir leurs propres programmes pour les cas de rigueur et d'examiner les demandes. De même, ils étaient et demeurent responsables au premier chef de la lutte contre les abus et de la surveillance.

La Confédération se chargeait, d'une part, d'accomplir des tâches conceptuelles (élaboration et développement des ordonnances et des commentaires y relatifs) et, d'autre part, de mettre en œuvre les ordonnances au niveau fédéral et d'exercer un devoir de surveillance.

4.2.2 Répartition des tâches au sein de la Confédération

Au niveau fédéral, les tâches concernées incombent principalement à l'Administration fédérale des finances (AFF) et au Secrétariat d'État à l'économie (SECO), tandis que les tâches complémentaires sont assumées par le Contrôle fédéral des finances (CDF).

- **Élaboration et développement des ordonnances COVID-19 cas de rigueur**
Les ordonnances pour les cas de rigueur ont été élaborées et développées sous la direction de l'AFF, le SECO ayant été étroitement associé aux travaux de développement.
- **Responsabilité de la mise en œuvre au niveau fédéral**
Le SECO est responsable des travaux de mise en œuvre au niveau fédéral. Ces travaux comprenaient notamment l'accompagnement des cantons dans la concrétisation des mesures pour les cas de rigueur, la responsabilité de la mise en œuvre devant le Parlement et le public, la réponse aux questions et la création d'un instrument de reporting.

Lorsque cela a été nécessaire, le SECO a répondu aux questions juridiques après consultation de l'AFF, l'auteure des ordonnances.
- **Contrôles**
Le SECO assume également un rôle en matière de controlling. Cela comprend, d'une part, la mise à jour continue du nombre de cas de rigueur et des flux financiers et, d'autre part, des activités de contrôle concrètes en sus des mesures de contrôle cantonales.

Le CDF a effectué des activités de contrôle complémentaires.

Pour plus d'informations, voir le ch. 6.

Le SECO a donc eu un double, voire un triple rôle à jouer.

4.2.3 Collaboration

Pour amorcer et déployer de manière ciblée les mesures pour les cas de rigueur, il était essentiel que les intervenants échangent en continu, des manières suivantes :

- **Échanges étroits entre l'AFF et le SECO**
La phase de conception, en particulier, a donné lieu à des échanges très intenses entre l'AFF et le SECO à tous les niveaux et en impliquant tous les services importants.
- **Échanges politiques entre la CDEP, la CDF, le chef du DFF et le SECO**
Pour concrétiser rapidement les importantes propositions de développement, le Département fédéral des finances (DFF) a régulièrement organisé des séances téléphoniques avec les

présidents de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) ainsi qu'avec le SECO.

- **Échanges pratiques au sein du groupe de travail avec les cantons**

Afin de faire évoluer les ordonnances, l'AFF a institué un groupe de travail réunissant 8 représentants désignés par les cantons (AG, BS, GE, FR, SG, VS, ZG, ZH) avec pour objectif d'élaborer des dispositions répondant aux besoins et réalisables sur le terrain.

- **Implication d'autres offices fédéraux**

Quand cela a été nécessaire, d'autres offices fédéraux, tels que l'Administration fédérale des contributions (AFC) ou l'Office fédéral de la justice (OFJ), ont été sollicités dans la conception et la mise en œuvre.

- **Audition des associations professionnelles**

L'AFF et le SECO ont eu des échanges réguliers avec des groupes d'intérêts et des associations professionnelles (branches de la restauration, de l'hôtellerie, du fitness ou des forains).

- **Consultations de commissions parlementaires**

L'AFF et le SECO ont consulté des commissions parlementaires, en particulier dans le cadre de l'élaboration des OMCR et notamment les Commissions de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) et du Conseil des Etats (CER-E).

- **Échanges d'expériences réguliers entre la Confédération et les cantons concernant la mise en œuvre**

Dans le cadre de la mise en œuvre, le SECO a procédé à des échanges d'expériences mensuels entre la Confédération et les cantons pour discuter de questions d'actualité. En outre, le CDF a organisé des échanges d'expériences avec les contrôles cantonaux des finances, auxquels le SECO a également été invité.

- **Réponse aux questions juridiques**

Le SECO a clarifié toutes les questions juridiques qui lui ont été confiées, en faisant appel au besoin à l'AFF et ponctuellement à l'OFJ. Cependant, étant donné que les cantons étaient responsables de la mise en œuvre des cas de rigueur dans leur législation propre, il n'appartient pas à la Confédération de se prononcer sur la législation cantonale. De plus, la Confédération a toujours averti les cantons et les autres parties prenantes qu'elle ne pouvait pas fournir de renseignements juridiquement contraignants, la clarification des questions d'interprétation incombant aux tribunaux compétents.

4.3 Élaboration et développement de la base légale

Les bases juridiques relatives aux mesures pour les cas de rigueur COVID-19 ont dû être adaptées au gré de l'évolution de la pandémie.

Il a fallu, d'une part, affiner les critères d'éligibilité pour mieux cibler le soutien apporté aux entreprises et, d'autre part, relever les plafonds d'aide et prolonger la période prise en considération, ce qui a entraîné une forte augmentation des besoins de financement.

Durant la phase de planification de l'OMCR, les estimations tablaient sur un budget de 400 millions de francs réparti à parts égales entre la Confédération et les cantons. Très vite après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le 25 novembre 2020, le budget a dû être porté à 1 milliard de francs, puis, peu de temps après, à 2,5 milliards de francs.

Dès décembre 2020, une première adaptation s'est révélée nécessaire. Une disposition obligeant les entreprises à confirmer l'existence de coûts fixes non couverts (art. 5a OMCR 20) a notamment été introduite. Par ailleurs, la règle prévoyant de ne pas allouer d'aide pour les cas de rigueur à des entreprises pouvant bénéficier d'un soutien sectoriel a été quelque peu assouplie : les cantons ont ainsi

pu accorder une aide de ce type à des entreprises dont les domaines d'activité étaient clairement délimités et uniquement pour le domaine pour lequel elles n'avaient pas bénéficié d'un soutien sectoriel (art. 2a OMCR 20).

En janvier 2021, le Conseil fédéral a dû interdire temporairement à plusieurs branches d'exercer leurs activités. L'OMCR 20 a été adaptée pour que les entreprises fermées par les autorités n'aient pas à fournir la preuve d'une baisse de leur chiffre d'affaires, parce que celle-ci était de toute façon implicite dans la plupart des cas.

Début 2021, le budget global a été augmenté en deux étapes, d'abord à 5 milliards de francs, puis à 10 milliards de francs, à la suite de quoi la loi COVID-19 a été adaptée en mars 2021 pour augmenter la part à la charge de la Confédération : le Parlement a décidé parallèlement d'effectuer une distinction entre les « petites » entreprises et les « grandes » entreprises, les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel d'avant la crise n'excédait pas 5 millions de francs ayant été considérées comme des petites entreprises. Pour les « petites » entreprises, 30 % des coûts ont été mis à la charge des cantons et 70 % à celle de la Confédération, tandis que les coûts pour les « grandes » entreprises ont été supportés à 100 % par la Confédération. Le Parlement a en outre créé l'instrument dit de la réserve du Conseil fédéral, qui permettait aux cantons d'accorder des prestations supplémentaires.

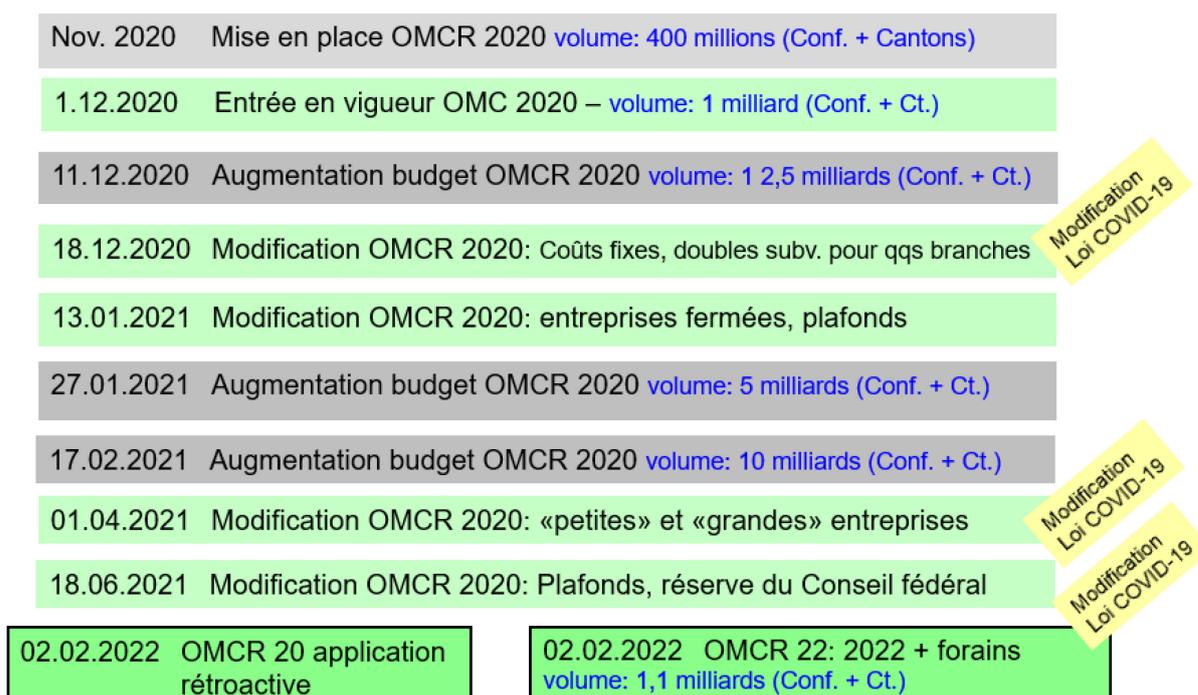
Cette réserve, dont les coûts sont à 100 % à la charge de la Confédération, a été concrétisée en juin 2021 et 300 millions de francs ont été mis à la disposition des cantons. En décembre 2021, la réserve du Conseil fédéral a été portée à 500 millions de francs.

Une nouvelle vague de contamination se propageant fin 2021, le Parlement a décidé de prolonger jusqu'en 2022 la base légale régissant la participation de la Confédération aux mesures pour les cas de rigueur.

Dans un premier temps, les aides pour l'année 2022 ont été limitées au premier semestre 2022 et concrétisées dans l'OMCR 22. Heureusement, compte tenu de l'amélioration de la situation, une prolongation n'a pas été nécessaire. L'OMCR 20 a une nouvelle fois dû être adaptée en février 2022 pour permettre le soutien rétroactif au 2^e semestre 2021.

La figure 6 donne un aperçu de cette évolution.

Figure 6 : Développement des OMCR



Source : SECO, figure originale

4.4 Communication

Différents canaux d'information ont été utilisés pour que les milieux intéressés et les milieux concernés soient informés des derniers développements et des réglementations en vigueur. Pour le grand public, les décisions importantes ont systématiquement fait l'objet de communiqués de presse et, à l'instar des crédits COVID-19, un site internet a été créé pour les cas de rigueur. Toutes les informations de la Confédération relatives aux cas de rigueur (graphiques et chiffres, bases juridiques, informations de contact, etc.) y ont été publiées ou mises en lien très vite. Les réponses aux questions fréquemment posées ont été mises à disposition dans le cadre d'un « centre d'aide » et actualisées en fonction de l'évolution de la situation. Cette plateforme a été arrêtée et retirée du réseau fin juin 2022, la procédure de demande pour cas de rigueur arrivant à son terme.

La pandémie de COVID-19 a créé un énorme besoin d'information du côté des personnes affectées sur le plan économique, besoin auquel il a fallu répondre. À cet effet, le SECO a ouvert, le 19 mars 2020, une adresse électronique et une ligne d'urgence (infoline coronavirus). Grâce à ces outils, le SECO a pu communiquer et expliquer dans les détails les décisions relatives aux aides économiques (indemnités en cas de RHT, aides pour les cas de rigueur et crédits COVID-19 destinés aux entreprises). La ligne d'urgence a été gérée avec des ressources internes. En mars 2020, quelque 220 collaborateurs du SECO ont été formés en quelques jours pour expliquer les mesures du Conseil fédéral par téléphone ou courrier électronique. Entre mars 2020 et août 2021, les collaborateurs du SECO ont répondu à environ 28 500 courriels et à plus de 45 000 appels téléphoniques. Avec la diminution du nombre d'appels et de courriels quotidiens, le SECO a de nouveau pu répondre aux questions en s'appuyant sur ses structures et processus ordinaires. C'est pourquoi la hotline par téléphone et message électronique a été désactivée le 1^{er} septembre 2021⁶². Outre les questions posées via la hotline, le DEFR/SECO a répondu à de nombreuses lettres de citoyens, d'associations et de groupes d'intérêts de même qu'à une bonne centaine de demandes des médias.

⁶² SECO (2021) Communiqué : La ligne d'urgence ouverte par le SECO au début de la crise sanitaire sera fermée (30.8.2021). Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/actuel/news/abonnement-aux-news.msg-id-84871.html>.

Pour assurer le flux d'informations au sein du SECO, des séances de coordination hebdomadaires concernant la ligne d'urgence et d'autres thèmes touchant à la communication ont été organisées jusqu'en avril 2022, auxquelles ont participé des collaborateurs en charge des cas de rigueur, des crédits COVID-19 et des indemnités en cas de RHT. Les difficultés dues à l'augmentation du nombre de demandes ou à d'autres défis à relever ont ainsi pu être détectées en amont et rapidement atténuées grâce aux collaborateurs de la hotline ou d'autres services.

5 Finances et statistiques

5.1 Finances

Le financement des aides pour les cas de rigueur, à savoir le versement des contributions à fonds perdu et la participation aux pertes sur prêts, cautionnements et garanties, est assuré selon la répartition suivante (art. 12, al. 1^{quater} et 2, loi COVID-19) :

- Aides en faveur des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 5 millions de francs : 70 % la Confédération et 30 % le canton (dans lequel l'entreprise avait son siège le 1^{er} octobre 2020) ;
- Aides en faveur des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs : 100 % la Confédération ;
- Aides via la réserve du Conseil fédéral : 100 % la Confédération.

Fin juin 2023, selon le tableau 1, des aides d'un montant de 5,3 milliards de francs avaient été versées ou allouées à plus de 35 000 entreprises par le biais des ordonnances OMCR, principalement sous la forme d'aides à fonds perdu.

Tableau 1 : Aides versées ou allouées par les cantons entre le 1.3.2020 et le 30.6.2023 pour les cas de rigueur (financées par la Confédération et les cantons)

Aides versées ou allouées par les cantons entre le 01.03.2020 et le 30.06.2023 pour les cas de rigueur			
Instrument financier		Nombre d'entreprises soutenues	Total en CHF (contribution Confédération et canton)
Contributions à fonds perdu versées	OMCR 20	35'211	4'708.0 mio.
	Réserve du Conseil fédéral OMCR 20		214.7 mio.
	OMCR 22		187 mio.
Prêts / cautionnements / garanties alloués	OMCR 20		220.4 mio.
Données jusqu'au 30.06.2023. OMCR 20 / 22 : l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 / 2022			

Source : <https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur/>

Au 27 septembre 2023, la participation de la Confédération s'élevait à 4,3 milliards de francs, soit 84,2 % des 5,1 milliards de francs d'aides alors versées (les 220,4 millions de francs alloués aux prêts, cautionnements et garanties ne sont pas intégrés du fait qu'un versement n'est effectué qu'en cas de non-remboursement ou d'activation, selon les explications complémentaires ci-dessous).

Les entreprises ayant pu adresser aux cantons leur demande relative à l'OMCR 22 jusqu'au 30 septembre 2022 (art. 9 OMCR 22), les cantons ont effectué leurs derniers versements jusqu'à fin 2022.

Des versements isolés ont encore été effectués en 2023 ou le seront dans les années à venir, lorsque des décisions en faveur d'entreprises sont arrêtées dans le cadre de procédures devant des instances administratives ou judiciaires ainsi que lorsque des prêts ne sont pas remboursés par les bénéficiaires ou que des cautionnements et des garanties ont été activés (ces prêts, cautionnements et garanties échéant au plus tard en 2031). Afin d'être en mesure d'honorer ces contributions, des provisions ont été constituées au début de l'année 2023, à hauteur de 45 millions de francs pour les cas découlant de procédures et de 24 279 207 francs pour les cas de pertes sur prêts, cautionnements et garanties. Pour cette dernière catégorie, au 31 août 2023, le montant des pertes enregistrées à charge de la Confédération s'élève à 1 287 376 francs (sur les prêts 749 545 francs, sur les cautionnements 342 164 francs et sur les garanties 195 667 francs), soit environ 0,6 % du total des engagements en lien avec ces instruments (220,4 millions de francs).

Il importe de rappeler que les versements des aides pour les cas de rigueur aux entreprises ont été effectués directement et entièrement par les cantons qui étaient en charge du traitement des demandes, la Confédération versant sa participation aux cantons sur la base d'une facture que ceux-ci lui transmettaient périodiquement (cf. ch. 6.5). Le ch. 9.3 sur l'évaluation de la mise en œuvre présente plus spécifiquement les connexions entre les entreprises et les cantons, notamment par rapport au traitement des demandes et au versement des contributions.

La mise en œuvre et le développement des OMCR ont entraîné une importante surcharge de travail, tant pour la Confédération que pour les cantons. Bien qu'elle ait pu être en partie absorbée par des postes temporaires supplémentaires et des mandats externes, une grande partie des travaux a dû être réalisée en interne.

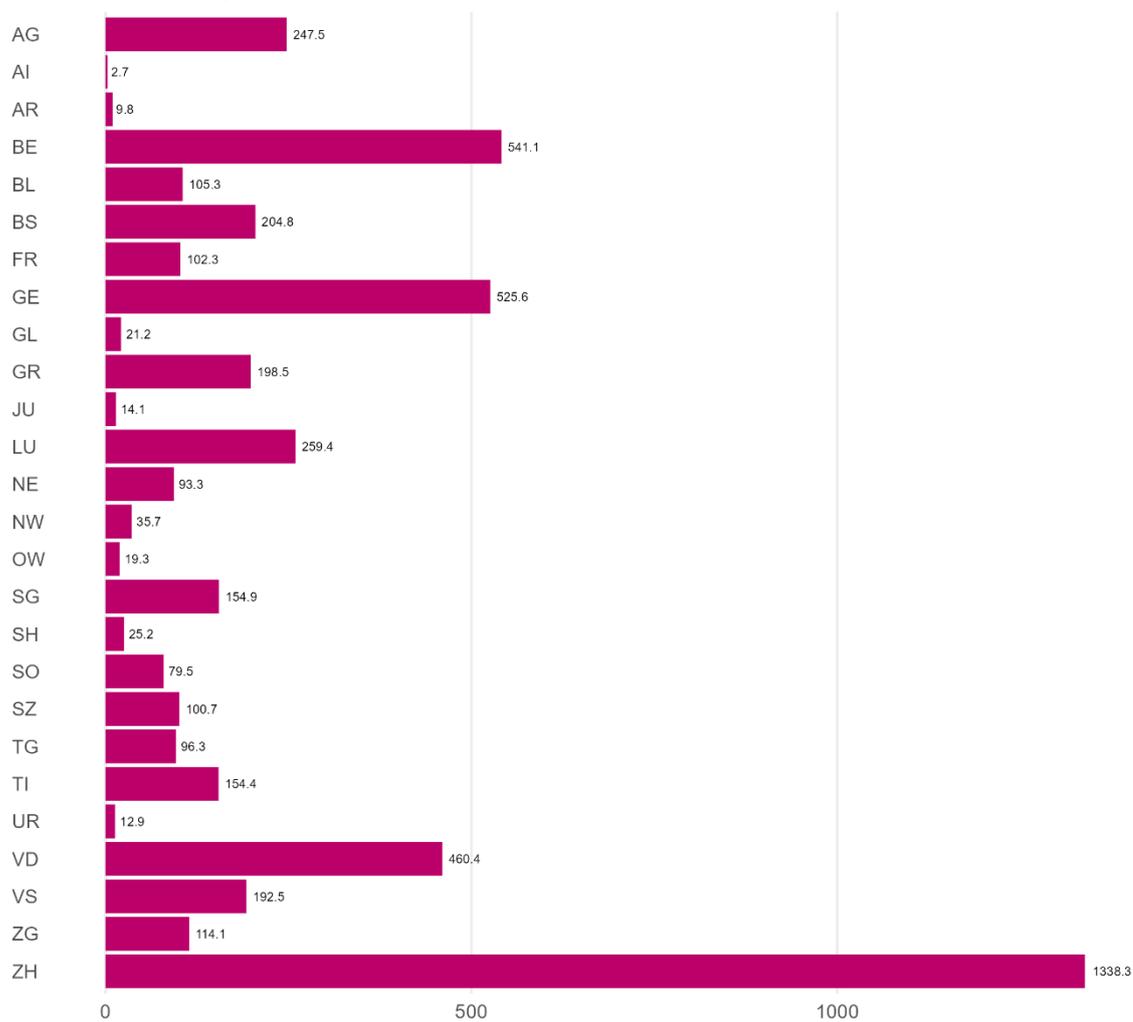
5.2 Statistiques

Cette section vise à fournir des statistiques générales sur les aides pour les cas de rigueur. D'autres statistiques, plus spécifiques et selon diverses approches, sont présentées au ch. 9, qui porte sur les évaluations des aides pour les cas de rigueur.

Les figures 7 et 8 présentent les montants des contributions versées par canton, à fonds perdu et sous la forme de prêts, cautionnements et garanties.

Figure 7 : Montant des contributions à fonds perdu versées, par canton (au 30.6.2023)

Aides pour les cas de rigueur (Confédération et canton) par canton 2020–2023
Contributions à fonds perdu versées en millions de CHF

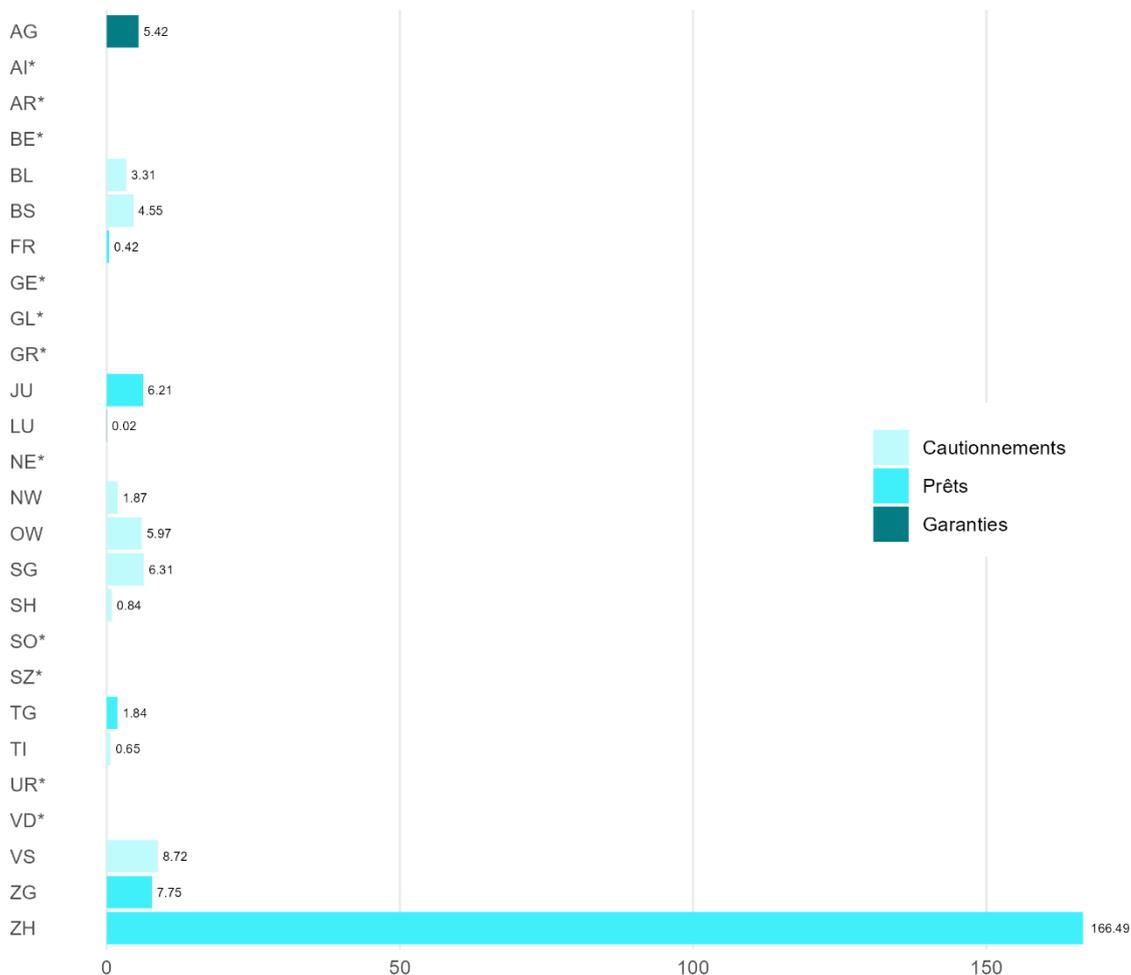


covid19.easygov.swiss | Données jusqu'au 30.06.2023.

Source : <https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur/>

Figure 8 : Montant des prêts, des cautionnements et de garanties alloués, par canton (au 30.6.2023)

Aides pour les cas de rigueur (Confédération et canton) par canton 2020–2023
Prêts, cautionnements et garanties alloués en millions de CHF

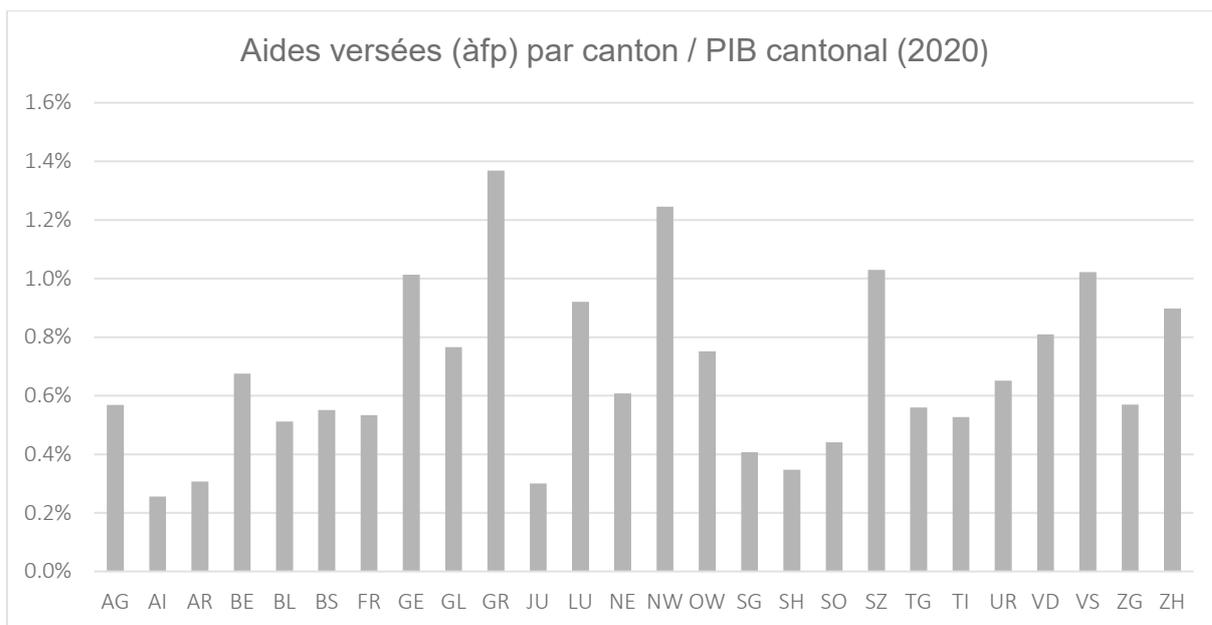


* Pas de prêts/cautionnements/garanties accordés
covid19.easygov.swiss | Données jusqu'au 30.06.2023.

Source : <https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur/>

En comparant au PIB cantonal le montant des aides à fonds perdu versées par canton (figure 9), une disparité, de 0,26 % à 1,37 %, apparaît entre les cantons. Cette disparité peut s'expliquer par le fait que les cantons étaient libres de fixer, pour les entreprises avec un chiffre d'affaires jusqu'à 5 millions de francs, des conditions d'octroi plus strictes que celles des ordonnances fédérales (art. 12, al. 1^{sexies}, de la loi COVID-19) et que la réserve du Conseil fédéral n'a pas été utilisée avec la même intensité selon les cantons. D'autre part, le poids du tourisme dans l'économie cantonale, avec la restauration et l'hébergement qui ont été les secteurs les plus représentés parmi les aides pour les cas de rigueur (cf. figure 10), peut expliquer les ratios à plus de 1 % (GR et NW). Il est tout de même à remarquer que les cantons avec un PIB important (ZH, BE, VD et GE) restent relativement proches, avec des ratios entre 0,67 % et 1,01 %.

Figure 9 : Aides versées à fonds perdu par canton en comparaison du PIB cantonal (2020)



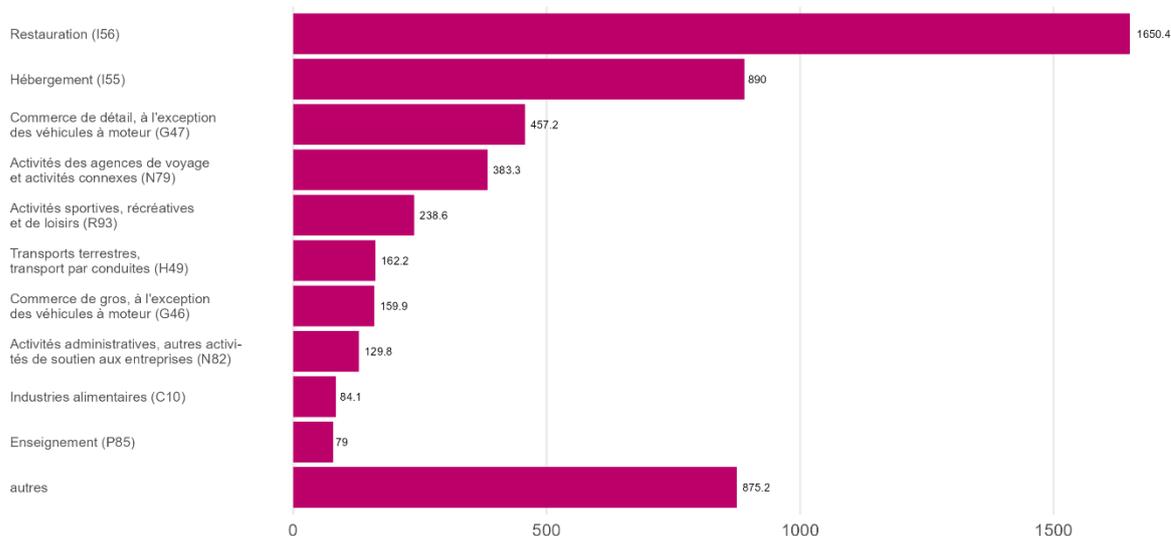
Source : SECO, figure originale (données PIB : OFS)

La figure 10 présente, par secteur, les montants versés à fonds perdu.

Figure 10 : Montant des contributions à fonds perdu versées, par secteur (au 30.6.2023)

Aides pour les cas de rigueur (Confédération et canton) Top 10 des secteurs 2020–2023

Contributions à fonds perdu versées en millions de CHF selon division NOGA

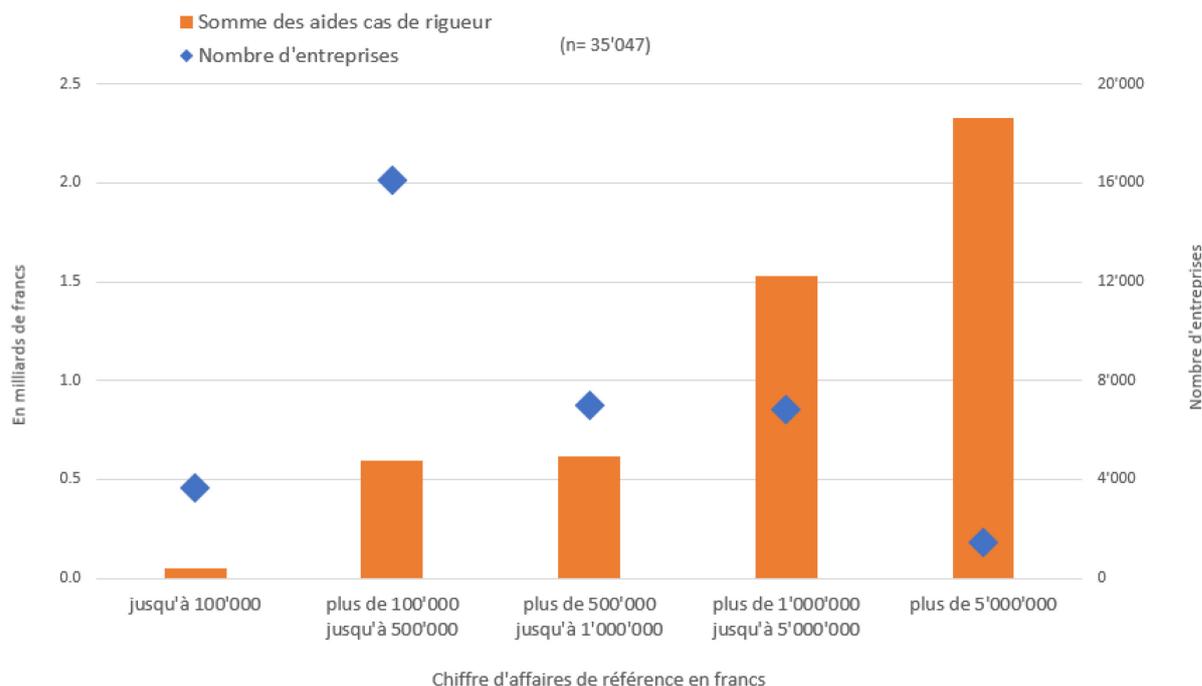


covid19.easygov.swiss | Données jusqu'au 30.06.2023.

Source : <https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur/>

La figure 11 montre la répartition des bénéficiaires et des montants des contributions à fonds perdu, selon les chiffres d'affaires de référence déterminants pour le calcul des mesures pour les cas de rigueur (MCR). Les petites entreprises représentent une grande partie des bénéficiaires : plus de la moitié d'entre elles affichent un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 francs, et les trois quarts un chiffre d'affaires inférieur à 1 million de francs. Bien que ne représentant que près de 5 % des bénéficiaires, les grandes entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de francs ont en revanche reçu presque la moitié des prestations pour les cas de rigueur.

Figure 11 : Répartition des prestations pour cas de rigueur, selon le chiffre d'affaires de référence indiqué par les entreprises



Source : Évaluation de la conception et des effets des mesures pour les cas de rigueur COVID-19 – CDF (annexe 13.1) / Données : hafrep

Le tableau 2 précise le pourcentage des entreprises ayant bénéficié d'aides pour les cas de rigueur par type de secteur, ainsi que le montant moyen versé par entreprise du secteur concerné (les entreprises non bénéficiaires sont prises en considération dans le calcul avec un montant de 0 franc). Le secteur de la restauration et de l'hébergement ressort clairement avec plus de 50 % d'entreprises soutenues et un montant moyen à fonds perdu de 85 091 francs par entreprise du secteur.

Tableau 2 : Part des entreprises bénéficiaires d'aides pour les cas de rigueur par secteur et montant moyen par secteur

Secteurs (selon division NOGA)	Part des entreprises ayant reçu des aides pour les cas de rigueur	Montant moyen de l'aide à fonds perdu reçu par les entreprises du secteur (y c. non bénéficiaires), en CHF	Montant moyen de l'aide remboursable (prêts, cautionnements et garanties) reçu par les entreprises du secteur (y c. non bénéficiaires), en CHF
Industrie et énergie	3 %	7100	239
Construction	1 %	732	16
Commerce et réparation	9 %	8773	592
Transport et entreposage	9 %	16 829	1454
Restauration, hébergement	58 %	85 091	3036
Information et communication	2 %	1658	101
Activités financières et d'assurance	1 %	1176	265
Activités immobilières, services économiques	5 %	14 585	519
Activités spécialisées, scient., techniques	1 %	1455	57
Enseignement	5 %	3501	124
Santé et action sociale	0 %	561	13
Arts, spectacles et activités récréatives	9 %	11 084	489
Autres services	2 %	1750	48

Source : SECO, tableau original

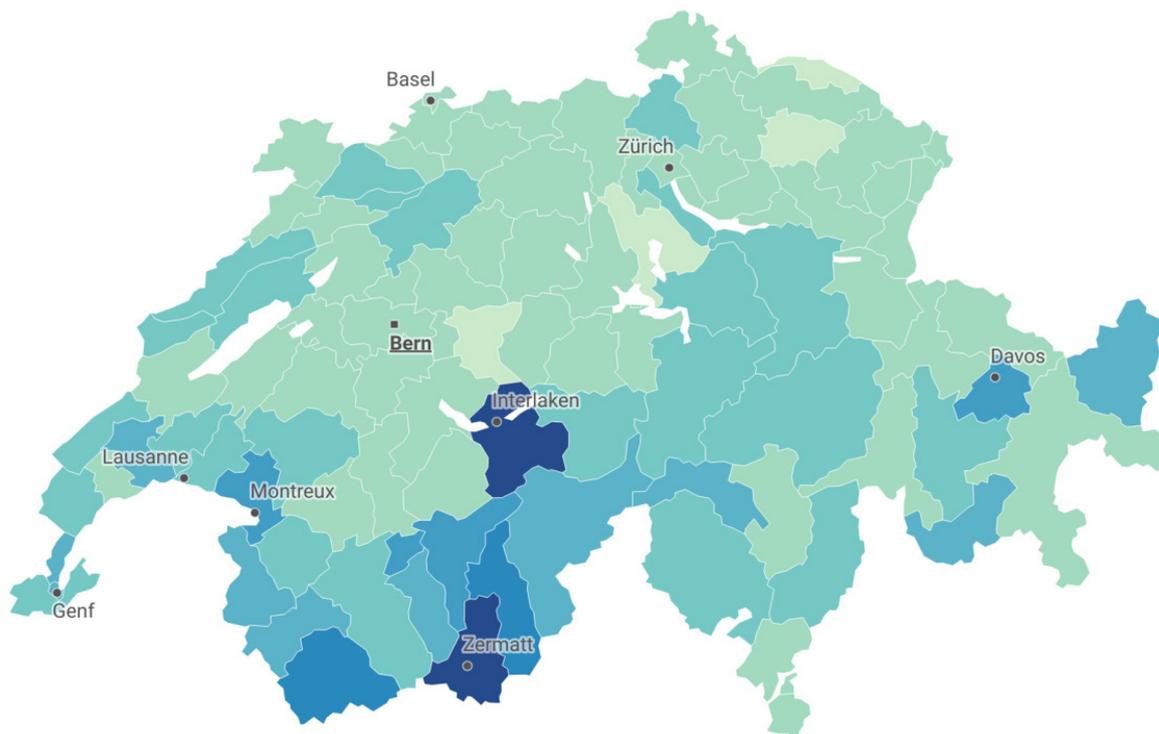
Concernant la part des entreprises ayant reçu des aides pour les cas de rigueur, la figure 12 présente la répartition géographique par bassin d'emploi. La plus grande proportion de bénéficiaires se trouve dans les régions touristiques, principalement de montagne, dans lesquelles le secteur de la restauration et de l'hébergement est de fait fortement représenté, avec un maximum de 19 % de bénéficiaires dans les bassins d'Interlaken et de Zermatt. Les grandes villes présentent un ratio relativement homogène entre elles (Zurich 5 %, Genève 8 %, Bâle 5 %, Berne 5 %, Lausanne 6 %).

Figure 12 : Part des entreprises qui ont reçu des aides pour les cas de rigueur par bassin d'emploi

Part des entreprises qui ont reçu des aides cas de rigueur

Nombre d'entreprises qui ont reçu des aides cas de rigueur en rapport avec le nombre d'établissements dans le bassin d'emploi

< 2% 2%-4% 4%-6% 6%-8% 8%-10% 10%-12% 12%-14% 14%-16% 16%-18% ≥ 18%



Remarque : Les entreprises et les établissements ne coïncident pas tout à fait. Une entreprise peut avoir plusieurs établissements à différents endroits.

Figure : SECO (figure originale) – sources : OFS, hafrep – carte : OFS – créée avec Datawrapper

6 Lutte contre les abus, outils et contrôles

6.1 Surveillance et lutte contre les abus

Les mesures pour les cas de rigueur COVID-19 sont des mesures cantonales. La surveillance et le contrôle des abus sont donc au premier chef du ressort des cantons (art. 11 OMCR 20 et art. 10 OMCR 22). Les cantons devaient mettre leur législation cantonale en conformité avec les dispositions-cadres du droit fédéral pour solliciter une participation de la Confédération aux coûts de leurs mesures pour les cas de rigueur.

Toutefois, vu l'importance politique et financière des mesures pour les cas de rigueur COVID-19, la Confédération assume également des tâches de surveillance complémentaires.

Au niveau fédéral, les principales mesures de surveillance et de lutte contre les abus concernent les domaines suivants :

- Signature d'un contrat entre la Confédération (SECO) et chaque canton participant, dans lequel les conditions-cadres sont fixées (cf. ch. 6.2) ;

- Analyse des dispositifs cantonaux de lutte contre les abus par le CDF (été 2021) et contrôle par le SECO, à la première facturation par le canton, que tous les points soulevés par le CDF ont été clarifiés (cf. ch. 6.3) ;
- Contrôle des factures cantonales par le SECO : corrections automatiques à l'aide de l'outil de reporting pour les cas de rigueur hafrep, contrôles manuels et contrôle des dispositifs de lutte contre les abus (cf. ch. 6.3 et 6.5) ;
- Contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des cantons, sur mandat du SECO (cf. ch. 6.7.1) ;
- Contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des entreprises, sur mandat du SECO (cf. ch. 6.7.2) ;
- Analyses de données par le CDF (cf. ch. 6.6) : été 2021 + fin 2021, comparaison avec les chiffres d'affaires pertinents pour la TVA ; printemps 2023, sans comparaison avec les chiffres d'affaires pertinents pour la TVA ;
- Analyse par le CDF des documents d'appel d'offres I et II concernant le recours à des tiers pour effectuer des contrôles ponctuels par échantillonnage de l'OMCR 20 (mai et juin 2021) ;
- Examen par le CDF du recours à des tiers pour la mise en œuvre des mesures Covid-19 (mai 2022) ;
- Examen de l'exécution et de la surveillance des mesures de soutien de la Confédération en lien avec l'épidémie COVID-19 (partie cas de rigueur) par la révision interne du SECO (DBIR).

6.2 Contrat

Pour bénéficier de contributions de la Confédération, les cantons devaient conclure un contrat avec le SECO fixant les bases légales aux niveaux fédéral et cantonal, les mesures cantonales pour les cas de rigueur et les obligations du canton (art. 16 OMCR 20, version du 18 décembre 2021). Le SECO a conclu les contrats correspondants avec tous les cantons.

Pour solliciter les contributions supplémentaires de la Confédération (« réserve du Conseil fédéral », art. 15 OMCR 20, version du 18 décembre 2021), il fallait conclure un avenant au contrat concernant leur utilisation (art. 16, al. 3, OMCR 20, version du 18 décembre 2021). La réserve du Conseil fédéral a été libérée en deux tranches ; toutefois, tous les cantons n'ont pas conclu d'avenant au contrat concernant l'utilisation des deux tranches, si bien que certains n'ont sollicité que la première tranche.

Pour l'obtention de contributions de la Confédération au titre de l'OMCR 22, il fallait conclure un autre avenant (art. 14, al. 1, OMCR 22, version du 8 février 2022). 5 cantons ont renoncé à un programme pour les cas de rigueur soutenu par la Confédération au 1^{er} semestre 2022.

6.3 Contrôle des dispositifs de lutte contre les abus

En avril 2021, le SECO a procédé aux premiers contrôles des dispositifs cantonaux de lutte contre les abus décrits dans hafrep et les sites web cantonaux, et a dressé une vue d'ensemble de l'exécution par les cantons. Ces derniers ont été informés des résultats et priés de compléter les données manquantes. Le CDF a ensuite procédé à un contrôle des dispositifs décrits dans hafrep et communiqué ses résultats et recommandations au SECO. Il a vérifié que les mesures cantonales étaient décrites dans hafrep et examiné la couverture des risques par les mesures décrites. Dans son analyse des risques, il s'est concentré sur les cinq problématiques suivantes :

- L'examen des demandes sur la base de critères fixés n'est pas garanti ;
- Les demandes présentant un potentiel d'abus ne sont pas identifiées ;
- Le traitement indépendant et uniforme des demandes n'est pas garanti ;
- Versement erroné ou non autorisé ;

- Pas de surveillance du respect des conditions relatives aux restrictions d'utilisation.

Ces points ont été examinés pour l'ensemble des dispositifs cantonaux de lutte contre les abus et une évaluation a été effectuée pour déterminer si des risques n'ont pas été pris en considération, s'ils l'ont été sans donner lieu à des mesures de contrôle précises, ou l'ont été et ont fait l'objet de mesures de contrôle ad hoc. Dans son rapport d'audit du 14 juillet 2021⁶³, le CDF a constaté des lacunes dans la plupart des cantons. Dans le cadre de son mandat de contrôle (cf. ch. 6.7.1), la société de révision OBT SA analyse actuellement l'application des dispositifs de lutte contre les abus à l'issue de la phase d'octroi des aides.

6.4 Outil hafrep

L'outil hafrep est la plateforme centrale de traitement des aides pour les cas de rigueur entre les cantons et la Confédération et répond à la nécessité d'avoir une solution informatique pour le compte rendu (art. 18, al. 2, OMCR 20 et art. 16, al. 3, OMCR 22). Se basant sur un outil préexistant à la pandémie (outil CHMOS utilisé dans le cadre de la NPR), il a été adapté aux particularités des aides pour les cas de rigueur et permet notamment d'effectuer les tâches suivantes :

- Aux cantons de reporter les données clés prédéfinies pour chacune des demandes d'octroi, de transmettre à la Confédération des informations et documents (dispositif de lutte contre les abus, listes de contrôles complétées, comptes rendus, etc.) et de créer périodiquement la facturation relative à la participation de la Confédération et de la lui envoyer ;
- Au SECO de disposer d'une vue d'ensemble des aides octroyées (également à des fins de communication) et de procéder aux contrôles des informations et des documents ainsi que des données des demandes d'octroi.
Par exemple, lors de la réception de la première facture cantonale, il a été vérifié, avant même le contrôle de la facture (cf. ch. 6.5), que le canton avait entièrement chargé son dispositif de lutte contre les abus sur hafrep. Si des points faibles subsistaient, le canton était invité à y remédier.

6.5 Facturation et contrôle des factures

Le canton transmet ses factures à la Confédération via l'outil de reporting hafrep (cf. ch. 6.4).

Le versement de fonds fédéraux à un canton présuppose la signature préalable entre ce dernier et le SECO du contrat portant sur la mise en œuvre de l'OMCR 20 et, le cas échéant, des avenants au contrat relatifs à l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral et à l'OMCR 22 (cf. ch. 6.2). Par ailleurs, les soutiens accordés par le canton doivent être conformes aux mesures convenues dans le contrat et les avenants au contrat, et le canton doit avoir satisfait à ses obligations en matière de reporting.

Le SECO procède principalement aux clarifications et contrôles suivants :

- **Contrôles automatiques dans hafrep**
L'outil hafrep prévoit déjà différents contrôles. Un message d'erreur s'affiche par exemple en cas de données manquantes ou manifestement erronées. Le système réduit en outre directement les montants facturés à la Confédération qui sont supérieurs au plafond prévu par l'art. 8 ss. OMCR 20 (version du 18 décembre 2021) et l'art. 5 OMCR 22. De fait, un canton peut allouer des aides plus élevées à un cas de rigueur, mais il ne peut les facturer à la Confédération qu'à concurrence du plafond fixé et doit assumer la différence.
- **Contrôles manuels supplémentaires**
Des contrôles manuels permettent d'examiner plus en détail la qualité des données. Le SECO examine notamment :

⁶³ CDF (2021) Mesures cantonales de lutte contre les abus pour les cas de rigueur en lien avec la pandémie de COVID-19 (14.7.2021) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542_%20Q2/21405BE-Haertefall-massnahmen-Missbrauchsbeaempfung-Endgueltige-Fassung-V04.pdf.

- Si des montants très petits ou des montants identiques non arrondis ont été alloués à plusieurs entreprises, ce qui peut signifier des erreurs de saisie ;
- Que le canton n'a alloué aucune aide à une entreprise dont le numéro d'identification (IDE) est inactif ou qui est détenue à plus de 10 % par la Confédération, les cantons ou les communes ;
- Dans le cas d'un octroi via la réserve du Conseil fédéral, que l'aide ordinaire a d'abord été utilisée jusqu'à concurrence du montant autorisé ;
- Pour les entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de francs, que le montant de l'aide ne dépasse pas le maximum qui pourrait être octroyé à une entreprise du domaine d'activité dans le cas d'un recul de 100 % du chiffre d'affaires ;
- Que les entreprises figurant sur les factures n'apparaissent pas dans l'analyse de données du CDF ou dans le cadre des contrôles ponctuels par échantillonnage.

Le SECO prend contact avec le canton compétent si ces anomalies devaient se présenter. Celles-ci peuvent parfois être expliquées. Dans les autres cas, le canton doit corriger les données erronées.

- **Exigences supplémentaires concernant les dispositifs de lutte contre les abus**
Dans son rapport d'audit concernant les dispositifs de lutte contre les abus, réalisé sur la base des données fournies dans hafrep, le CDF a décelé des lacunes chez la plupart des cantons. Avant de régler une facture, le SECO demande aux cantons de compléter les points problématiques.
- **Comparaison avec les contrats**
Le SECO contrôle s'il a conclu un contrat avec le canton qui soumet la facture et si les instruments employés par ce dernier (contributions à fonds perdu, prêts, garanties, cautionnements) correspondent à ceux prévus par le contrat.

6.6 Analyses des données par le CDF

Le CDF mène régulièrement des analyses de données afin de soutenir le contrôle de l'attribution correcte des aides cas de rigueur par le SECO et les cantons. Pour ce faire, il compare les données saisies dans hafrep avec les dispositions prévues par la loi et les ordonnances ainsi qu'avec les données fiscales mises à disposition par l'AFC pour les entreprises concernées.

Le CDF a effectué une première analyse des données (état au 31 mai 2021)⁶⁴ et identifié quatre types de cas :

- Cas dans lesquels le chiffre d'affaires de référence (indiqué par l'entreprise) s'écarte de plus de 10 % du chiffre d'affaires pertinent pour la TVA ;
- Cas des entreprises n'ayant pas dû fermer sur ordre des autorités, dont la déclaration pour la TVA indique un recul de moins de 40 % du chiffre d'affaires en 2020 par rapport à ceux de 2018 et de 2019 ;
- Cas dans lesquels il existe un soupçon d'infraction à l'interdiction de décider ou de distribuer des dividendes ;
- Cas spécifiques dans lesquels il existe un soupçon d'infraction à l'interdiction de rembourser des apports de capital.

⁶⁴ CDF (2021) Mesures cas de rigueur Covid-19 pour les entreprises : 1^{ère} analyse des données (16.7.2021) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542%20Q2/21405BE-Haertefallmassnahmen-Unternehmungen-Endgueltige-Fassung-V04.pdf.

Le CDF a ensuite réalisé une deuxième analyse des données (état au 30 novembre 2021)⁶⁵, dans le but de vérifier le respect des critères d'éligibilité aux mesures, des montants maximaux et des charges en vigueur (interdiction de décider et de distribuer des dividendes, interdiction de rembourser des apports de capital).

Lors des deux premières analyses des données, le CDF a identifié un grand nombre de cas. Les clarifications menées par les cantons ont toutefois montré que plus de 99 % de ces cas ne nécessitaient aucune rectification. Le nombre élevé de cas détectés s'explique entre autres par l'approche choisie par le CDF, qui s'est basé sur le chiffre d'affaires pertinent pour la TVA. Ce paramètre de contrôle peut indiquer des anomalies qui ne sont pas nécessairement des abus. Ainsi, certains chiffres d'affaires de référence sont liés à des pans d'activités spécifiques d'une entreprise (secteur), tandis que le décompte de TVA porte sur l'ensemble des activités de l'entreprise. De plus, dans le cas de jeunes entreprises, les décomptes de TVA sont encore trop peu parlants. Enfin, le chiffre d'affaires pertinent pour la TVA est calculé sur une année civile, alors que le recul du chiffre d'affaires de référence pouvait être calculé sur une période de 12 mois, qui ne correspondait pas nécessairement à une année civile. Cette différence dans la méthode de calcul du chiffre d'affaires et le fait que les cantons utilisaient hafrep comme un instrument de travail qu'ils n'actualisaient parfois qu'avant la transmission d'une facture au SECO expliquent pourquoi la comparaison des deux types de chiffres d'affaires n'est souvent pas pertinente.

Le CDF a réalisé une troisième analyse des données (état au 31 décembre 2022)⁶⁶, dans le but de vérifier de nouveau le respect des critères d'éligibilité, des montants maximaux et des charges en vigueur (interdiction de décider et de distribuer des dividendes, interdiction de rembourser des apports de capital). Cette analyse a révélé nettement moins d'anomalies que la précédente, ce qui s'explique principalement par l'amélioration de la qualité des données et l'adaptation des analyses du CDF. Ce dernier a en effet décidé de ne plus comparer le chiffre d'affaires de référence à celui pertinent pour la TVA, et d'examiner les montants versés au lieu des montants approuvés.

Grâce aux analyses approfondies des données, le CDF identifie désormais tous les six mois (jusqu'à fin 2025) les entreprises qui violent potentiellement les obligations en cours concernant l'interdiction de décider et de distribuer des dividendes et l'interdiction de rembourser des apports de capital. Les clarifications sont menées par le SECO et les cantons.

6.7 Contrôles ponctuels par échantillonnage

Au-delà des contrôles effectués par les cantons, le SECO et le CDF et étant donné les importants budgets fédéraux alloués par le biais des aides pour les cas de rigueur, des contrôles complémentaires, basés sur les risques, ont été mis en place sous la forme de mandats externes. Ces contrôles ponctuels par échantillonnage visent à s'assurer de la bonne application des procédures au sein des cantons et à contrôler, au sein des cantons et des entreprises, certains éléments ne pouvant pas être directement vérifiés par la Confédération sur la base des informations à sa disposition dans l'outil hafrep (cf. ch. 6.4). À cet effet, il a été prévu de faire appel à des cabinets d'audit, compte tenu de leur expertise dans ce type de travaux.

6.7.1 Contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des cantons

Le traitement des demandes, à charge des cantons, implique un certain nombre d'étapes qui ne peuvent pas être toutes vérifiées directement par la Confédération : conformité des documents de l'entreprise avec ceux exigés, report des données, appréciations dans le cadre de l'analyse des conditions d'éligibilité et du calcul de l'aide, etc. Ainsi, pour assurer la bonne application des procédures mais aussi

⁶⁵ CDF (2022) Mesures cas de rigueur Covid-19 pour les entreprises : 2^{ème} analyse des données (23.2.2022) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542%20Q42021/21405BE-Q42021-Endqueltige-Fassung-V04.pdf.

⁶⁶ CDF (2023) Mesures cas de rigueur Covid-19 pour les entreprises : 3^{ème} analyse des données (14.3.2023) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22400%2022475%2022743/22475BE-SE-COH%C3%A4rte%C3%A4lle-Datenanalysen-3-Endqueltige-Fassung-V04.pdf.

renforcer la collaboration entre les cantons et la Confédération, des contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des cantons ont été mis en place.

Deux premiers mandats ont été exécutés entre juillet et octobre 2021 :

- Le premier mandat a été réalisé par la société de révision OBT SA, qui a examiné la mise en œuvre de l'OMCR par les entreprises ayant un chiffre d'affaires de 5 millions de francs au plus, pour lesquelles les cantons ont pu définir des règles allant plus loin que le droit fédéral ;
- Le second, confié à PwC, a porté sur l'examen de la mise en œuvre de l'OMCR par les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de francs, qui étaient soumises aux mêmes critères d'éligibilité à l'échelle nationale.

Les rapports concernant ces deux premiers mandats de contrôles ponctuels par échantillonnage ont été publiés en décembre 2021.⁶⁷

Un mandat principal a été confié à OBT SA, pour la période allant de décembre 2021 à décembre 2026.

- Le premier rapport de situation concernant ce mandat principal, assorti d'une *Management Response* du SECO, a été publié en septembre 2022.⁶⁸

Il ressort de ce premier rapport de situation, qui s'est concentré sur l'attribution correcte des aides pour les cas de rigueur, que les cantons ont respecté la législation fédérale et que la mise en œuvre des mesures pour les cas de rigueur ne présente aucun risque ou erreur systémique. Le rapport a toutefois mis en lumière des erreurs et manquements ponctuels, dont la clarification a été demandée aux cantons.

Ainsi, sur un total de 502 entreprises qui, dans le cadre de l'OMCR 20, ont reçu au 2^e semestre 2021 un soutien pour les cas de rigueur sous forme de contributions à fonds perdu, seules 5 ont reçu des aides sans y avoir droit ou dans une mesure excessive.

Les 5 cas représentent un montant total de 794 130 francs, ce qui équivaut à 0,04 % de l'ensemble des aides pour les cas de rigueur (à fonds perdu) au 2^e semestre 2021, qui s'élève à 1,8 milliard de francs. L'échantillon ayant été sélectionné selon une approche orientée vers les risques, le taux d'erreurs matérielles sur l'ensemble des aides octroyées est bien inférieur à celui observé dans l'échantillon. D'autre part, sur le total, 750 000 francs correspondent à un seul cas déjà connu de la Confédération.

- Le deuxième rapport de situation concernant ce mandat principal et la *Management Response* du SECO ont été publiés en février 2023.⁶⁹

Ce deuxième rapport de situation, qui a porté sur l'octroi correct des aides pour les cas de rigueur, montre, lui aussi, que les cantons ont respecté la législation fédérale et que la mise en œuvre des mesures pour les cas de rigueur ne présente aucun risque ou erreur systémique. Il a toutefois mis en lumière des erreurs et manquements ponctuels, dont la clarification a été demandée aux cantons.

Ainsi, sur un total de 148 entreprises, dans le cadre de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22, 9 cas ont reçu des aides dans 12 cantons sans y avoir droit ou dans une mesure excessive pendant l'année 2021 et au 1^{er} semestre 2022.

⁶⁷ Easygov / OBT / PwC (2021) Contrôles ponctuels sur la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur par les cantons (22.12.2021). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2021/12/Stichprobenkontrollen-bei-Kantone-zur-Umsetzung-der-Covid-19-Hartefallverordnung.pdf>.

⁶⁸ Easygov / OBT (2022) 1^{er} rapport de situation sur la réalisation de contrôles aléatoires indépendant concernant le respect des ordonnances COVID-19 sur les cas de rigueur des entreprises (9.2022). Peut être consulté à l'adresse suivante : https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2022/09/Management-Response-et-rapport-de-statut-1er-semestre-22-mandat-2001-OBT-fr_de_it.pdf.

⁶⁹ Easygov / OBT (2023) 2^{ème} rapport de situation sur la réalisation de contrôles aléatoires indépendant concernant le respect des ordonnances COVID-19 sur les cas de rigueur des entreprises (2.2023). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/03/Management-Response-rapport-de-statut-2eme-semestre-22-mandat-2001-OBT.pdf>.

Les 9 cas représentent un montant total de 10 894 632 francs, ce qui équivaut à 0,2 % de l'ensemble des aides pour les cas de rigueur (à fonds perdu) de 5,086 milliards de francs alloués jusqu'au 29 août 2022. L'échantillon ayant été sélectionné selon une approche orientée vers les risques, le taux d'erreurs matérielles sur l'ensemble des aides octroyées est bien inférieur à celui observé dans l'échantillon.

À noter que :

- Dans 3 de ces cas, qui totalisent 10 509 544 francs, il s'agit d'entreprises dans lesquelles un canton a des participations. Connus du SECO, ces cas se trouvent actuellement devant les tribunaux compétents ;
 - Dans 4 cas, d'un montant total de 365 539 francs, un canton avait déjà entamé la procédure de remboursement ;
 - **Il reste donc 2 cas, d'un montant total de 19 549 francs, pour lesquels un suivi est nécessaire.**
- Le troisième rapport de situation concernant le mandat principal a été publié avec une *Management Response* du SECO en septembre 2023.⁷⁰

Ce troisième rapport clôturait les contrôles sur l'octroi correct de l'aide pour les cas de rigueur aux entreprises par les cantons. Il contrôlait également le respect de l'OMCR 22 (cf. ci-dessous). **Le rapport montre que les cantons ont correctement appliqué la législation fédérale et que leur mise en œuvre des cas de rigueur ne présente pas de risque ou erreur systémique. Le rapport ne relève aucun manquement ou erreur.**

Ainsi, sur un total de 100 entreprises dans le cadre de l'OMCR 22 et de 50 entreprises dans le cadre de l'OMCR 20, **aucun cas qui aurait reçu des aides sans y avoir droit ou dans une mesure excessive pendant les années 2021 et 2022 n'a été formellement identifié.**

À noter que :

- Seuls 126 cas ont été définitivement clos, les 24 cas restants n'ayant pas pu être analysés par OBT à la clôture du rapport ;
- Sur ces 126 cas, 19 ont été signalés dans un canton qui a admis 2 variantes de calcul pour déterminer les coûts non couverts. Le SECO mène une discussion avec le canton concerné afin d'évaluer si l'une des deux variantes conduirait à un soutien non conforme.

6.7.2 Contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des entreprises

Des contrôles ponctuels par échantillonnage sont également réalisés auprès des entreprises, conformément à l'art. 12a loi COVID-19 adapté durant la session d'hiver 2021 (décembre). Le mandat correspondant a été octroyé en juin 2023 à BDO SA. Il est prévu de contrôler entre 70 et 100 entreprises en tout d'ici à la fin de l'année 2024. Le mandataire procède principalement à des contrôles en fonction des risques afin de vérifier l'exactitude des données fournies par les entreprises dans leurs demandes. Le contrôle cible entre autres des entreprises ayant obtenu des aides pour les cas de rigueur et dont il a été prouvé qu'elles ont commis un abus en lien avec des indemnités en cas de RHT ou des crédits COVID-19 ainsi que des grandes entreprises et des entreprises sélectionnées sur la base de différents autres critères de risque. Le rapport devrait être remis à la fin mars 2025.

6.8 Communication des résultats des contrôles et mesures de correction

Dès que les conditions préalables ont été mises en place par les cantons, notamment le dispositif de lutte contre les abus ainsi que les contrats et conventions avec le SECO, les résultats des différents contrôles décrits ci-dessus sont communiqués aux cantons qui sont amenés à procéder aux corrections

⁷⁰ Easygov / OBT (2023) 3^{ème} rapport de situation sur la réalisation de contrôles aléatoires indépendant concernant le respect des ordonnances COVID-19 sur les cas de rigueur des entreprises (9.2023). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/09/Rapport-de-statut-premier-semester-2023-et-Management-Response-SECO.pdf>.

demandées. Les points ci-après décrivent plus précisément les processus de traitement selon le type de contrôles.

- **Contrôles par le SECO (cf. ch. 6.5)**

- **Contrôles automatiques dans hafrep**
En cas de données manquantes ou manifestation erronées, le canton concerné reçoit un message d'erreur. Le système réduit en outre directement les montants facturés par le canton à la Confédération qui sont supérieurs au plafond prévu par les ordonnances ad hoc.
- **Contrôles manuels**
Les résultats des contrôles manuels sont directement transmis au canton concerné dans un courriel qui décrit les cas nécessitant des explications ou des corrections. Étant donné que ces contrôles ont principalement lieu au moment de la facturation par les cantons à la Confédération, ils concernent les cas spécifiques indiqués dans la facturation. Les cas concernés ne peuvent être comptabilisés et validés qu'après fourniture d'une explication ou d'une correction acceptée par le SECO.
- **Contrôles par la Révision interne**
La Révision interne du SECO (DBIR) contrôle non seulement les vérifications de factures effectuées par le SECO, mais encore l'ensemble du dispositif de surveillance au moyen de différentes révisions. Elle examine notamment des cas concrets dans les détails, propose de nouvelles perspectives et de nouveaux thèmes d'analyse, et met à disposition ses connaissances techniques lors de la surveillance des mandats externes aux fins des contrôles ponctuels par échantillonnage (cf. ch. 6.7).
Sur la base de ses travaux, DBIR formule des conseils et des recommandations qui visent à apporter une plus-value et à améliorer les processus et le système de contrôle du SECO.

- **Analyses de données par le CDF (cf. ch. 6.6)**

Les résultats des analyses des données par le CDF sont directement transmis par le SECO au canton concerné sous la forme d'un document Excel. Le canton est prié de fournir dans un délai déterminé une explication concernant les cas identifiés par le CDF et d'apporter au besoin les corrections nécessaires dans hafrep. Lorsque le canton soumet une facture, le SECO vérifie que celle-ci ne contient aucun cas identifié par le CDF et non encore corrigé par le canton.

- **Contrôles ponctuels par échantillonnage par des mandataires externes du SECO (cf. ch. 6.7)**

Le SECO transmet directement au canton les résultats des contrôles ponctuels par échantillonnage dans un courriel. Il prie le canton de prendre les mesures que ce dernier estime nécessaires et de marquer les cas concernés comme nécessitant un « besoin de clarification ». Lorsque ces cas sont facturés à la Confédération, le SECO vérifie l'explication ou la correction apportée par le canton.

7 Abus, violations et cas à clarifier

Le tableau 3 contient les cas dans lesquels un besoin de clarification, un soupçon de violation/d'abus, une violation/un abus confirmé, selon la loi COVID-19 et les OMCR 20 et OMCR 22, existent.

Tableau 3 : Cas avec un besoin de clarification ou un soupçon de violation / d'abus (état au 8.9.2023)

Type du besoin de clarification / du soupçon de violation/d'abus	Besoin de clarification	Procédure en cours : Soupçon de violation/ d'abus		Procédure clôturée : Violation/abus confirmé		Violation/abus non confirmé
		Nombre d'entreprises	Nombre d'entreprises	Total en CHF	Nombre d'entreprises	
Date de la création (art. 3 al. 1 let. a)		1	96'882			
Situation patrimoniale et dotation en capital (art. 4, al. 1, let. a/b)		2	16'646			15
Aides financières accordées spécifiquement (art. 4, al. 1, let. c)		9	885'714			14
Indications sur le chiffre d'affaires (art. 5, art. 3, al. 1, let. b)		145	9'587'978	6	287'168	2'424
Indications sur les coûts fixes (art. 5a)		3	31'565	3	239'399	50
Fermeture ordonnée par les autorités (art. 5b)				3		13
Utilisation de la contribution (art. 6)	31	182	19'442'282	38	442'558	181
Compétence cantonale (art. 13, al. 1)		2	38'072			
Autres	60	136	12'467'914	33	1'702'034	1'297
Résultat	91	480	42'567'053	83	2'671'159	3'994

Dernière actualisation : 08.09.2023

Source : <https://covid19.easygov.swiss/fr/casderiqueur/>

Les cas mentionnés comme nécessitant un « besoin de clarification » concernent principalement des signalements faits dans le cadre des mandats de contrôles ponctuels par échantillonnage (cf. ch. 6.7), du traitement des listes du CDF et des contrôles des factures cantonales par le SECO. Ces signalements ont un but préventif et ne sont forcément révélateurs d'un abus, ni même d'un soupçon d'abus : dans la quasi-totalité des cas, après vérification, le canton est en mesure de fournir l'explication nécessaire pour valider le cas (passe alors en statut « abus non confirmé »). En ce sens, dans le tableau ci-dessus, il est à remarquer que sur 4077 cas signalés, seuls 83 (2 %) ont débouché sur une confirmation d'abus ou de violation, tout éventuel soupçon d'abus ayant pu être levé pour les 3994 autres cas.

Ces 83 cas d'abus ou de violations confirmés totalisant 2 671 159 francs ne représentent que 0,24 % des 35 211 entreprises soutenues ou que 0,05 % du total des aides versées au titre des cas de

rigueur. Cette faible proportion d'abus et de violations, notamment au regard d'autres instruments de soutien mis en place face à la pandémie, peut s'expliquer entre autres par les raisons suivantes :

- Des critères d'octroi et de calcul basés sur des données vérifiables et donc difficilement falsifiables, en particulier pour le chiffre d'affaires de référence basé sur des années antérieures à la pandémie (2018-2019) ;
- Les contrôles effectués par les cantons au moment de l'analyse des demandes d'octroi. Dès le début du traitement des demandes, les cantons ont dû mettre en place un dispositif de lutte contre les abus, validé par la Confédération, et ont engagé des ressources en personnel importantes pour mener à bien les vérifications y relatives.

8 Questions juridiques

La mise en œuvre des textes de droit soulève régulièrement des questions juridiques, surtout quand il s'agit de bases juridiques qui ont dû être élaborées dans un délai très bref. L'administration fédérale ne peut pas se prononcer de manière définitive sur les questions juridiques, car la clarification juridiquement contraignante des questions d'interprétation incombe aux tribunaux compétents. Elle est toutefois également chargée de répondre à des questions juridiques. À cet effet, le SECO s'est concerté avec l'AFF et, au besoin, l'OFJ, l'AFC et d'autres services fédéraux. Lors de la facturation à la Confédération des contributions accordées par les cantons aux entreprises, le SECO s'est appuyé sur les réponses ainsi obtenues. En général, les cantons se sont basés sur les informations fournies par la Confédération pour traiter les dossiers.

Avec des dizaines de milliers de dossiers en jeu, il est inévitable que certains cas finissent devant un tribunal. A la mi-octobre 2023, plus de 100 dossiers avaient été examinés par des tribunaux cantonaux. Un cas était en suspens devant le Tribunal administratif fédéral, 5 cas devant le Tribunal fédéral. Selon l'analyse des plus de 100 arrêts rendus par des tribunaux cantonaux à ce jour, statuant sur le recours d'une entreprise contre le service cantonal en charge des cas de rigueur, une tendance semble clairement se dessiner en faveur de l'Etat avec plus de 80 % de cas rejetés.

Certaines questions juridiques sont soulevées par des groupes d'intérêt et des parlementaires. Le champ d'application de l'art. 12, al. 1^{er}, loi COVID-19 (état au 1^{er} juillet 2022) fait actuellement l'objet de discussions. Cette disposition prévoit entre autres qu'une entreprise soutenue ne doit pas, pendant un certain temps, distribuer de dividendes ou de tantièmes ou décider de leur distribution, ni rembourser d'apports en capital. Les dividendes et bénéfices de liquidation sont également concernés. Après d'intenses recherches juridiques, l'administration fédérale s'est efforcée de se rapprocher le plus possible de la volonté du Parlement et des objectifs de la loi COVID-19. Au Parlement, quatre interventions parlementaires déposées demandent entre autres que les dividendes et bénéfices de liquidation ne soient pas considérés comme des sorties de liquidités (interpellation 23.3541 Feller⁷¹ ; motion 23.3842 Gapany⁷² ; motion 23.3759 Feller⁷³ et motion 23.3899 Roduit⁷⁴). Dans le même ordre d'idée, GastroSuisse, la Fédération nationale de l'hôtellerie-restauration, demande des dispositions particulières pour les entreprises individuelles et que la disposition s'applique uniquement aux abus. La Confédération propose de rejeter les interventions parlementaires susmentionnées mais a esquissé dans ses réponses quelques solutions envisageables. En principe, toutes les formes d'entreprise doivent être traitées de la même manière. Il est toutefois vrai que les entreprises individuelles sont dans certains cas plus fortement touchées que les autres formes d'entreprise, étant donné que la fortune d'une entreprise individuelle est souvent indissociable de la fortune privée de l'entrepreneur. La Confédération a

⁷¹ Parlement (2023) 23.3541 Interpellation Feller. Qui a décrété l'obligation de restituer les aides pour les cas de rigueur prévues dans la loi COVID-19 en cas de cessation d'activité ? Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20233541>.

⁷² Parlement (2023) 23.3842 Motion Gapany. Cas de rigueur COVID-19. Un bénéfice de liquidation n'a pas à être assimilé à une sortie de liquidités interdite par le système d'aides pour les cas de rigueur. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20233842>.

⁷³ Parlement (2023) 23.3759 Motion Feller. Cas de rigueur COVID-19. Un bénéfice de liquidation n'a pas à être assimilé à une sortie de liquidités interdite par le système d'aides pour les cas de rigueur. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20233759>.

⁷⁴ Parlement (2023) 23.3899 Motion Roduit. Mettre fin aux demandes de remboursement problématiques des indemnités pour cas de rigueur. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20233899>.

identifié trois cas dans lesquels les cantons peuvent décider de ne pas exiger le remboursement d'une partie du montant, conformément à l'art. 29 de la loi sur les subventions (LSu) : si le propriétaire de l'entreprise individuelle est décédé, s'il a atteint l'âge de la retraite ou s'il est prouvé qu'il est durablement en incapacité de travailler. Le 17 octobre 2023, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a décidé de suspendre la motion 23.3842 Gapany, car elle requiert des informations supplémentaires de la part de l'administration. Elle reprendra son examen au 1^{er} trimestre 2024⁷⁵. Les autres interventions parlementaires n'ont pas encore été traitées.

9 Évaluations

9.1 Procédure d'évaluation

Compte tenu des montants élevés des deniers publics qui ont été versés, dont environ 80 % pris en charge par la Confédération, il est dans l'intérêt de tous de contrôler la conformité des aides pour les cas de rigueur octroyées au titre de la loi et des ordonnances, de vérifier leur pertinence, de s'assurer de la qualité de leur mise en œuvre ainsi que d'analyser leurs effets. L'intérêt est d'autant plus grand que cet instrument de soutien a été pensé, élaboré, mis en place et exécuté dans un contexte de crise et des délais extrêmement serrés.

Dans le but de répondre à cet intérêt et de compléter les outils de contrôle décrits au ch. 6, mais aussi de tirer des enseignements utiles qui devraient aider à améliorer encore la concrétisation de mesures lors d'éventuels défis similaires ultérieurs, les Objectifs du Conseil fédéral 2023⁷⁶ prévoyaient une évaluation des mesures COVID-19 pour les cas de rigueur. Les résultats de cette évaluation ont également servi à l'élaboration du présent rapport, en complément des éléments présentés dans les chapitres précédents.

Ces travaux d'évaluation ont été réalisés de mars à octobre 2023 et ont couvert les aspects suivants des aides pour les cas de rigueur :

- Une évaluation de la conception ;
- Une évaluation de la mise en œuvre ;
- Une évaluation des effets.

Si l'évaluation de la conception et des effets a été réalisée par le CDF, le SECO a décidé, pour l'évaluation de la mise en œuvre, de mandater un bureau externe, en l'occurrence INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG, en partenariat avec ECOPLAN AG.

Les sections suivantes présentent les résultats principaux de ces évaluations ainsi que des appréciations par l'administration fédérale. Les évaluations complètes sont disponibles en annexe (en allemand).

9.2 Évaluation de la conception (par le Contrôle fédéral des finances)

Les textes des ch. 9.2.1 à 9.2.3 sont tirés du rapport d'évaluation réalisé par le CDF (cf. annexe 13.1). Ils sont complétés par quelques commentaires du Conseil fédéral, présentés en encadré.

9.2.1 Processus d'évaluation

Vu les montants importants en jeu (plus de 5 milliards de francs), la direction du CDF, qui disposait déjà d'un savoir-faire concernant les différentes mesures de soutien financier aux entreprises en lien avec le COVID-19, a décidé en janvier 2023, en accord avec le SECO, d'ajouter l'évaluation des mesures pour les cas de rigueur (MCR) à son programme annuel. Les aides financières d'envergure accordées par la

⁷⁵ Parlement (2023) Communiqué de presse : Sécurité de planification pour le secteur du sucre (17.10.2023). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2023-10-17.aspx?lang=1036>.

⁷⁶ Chancellerie fédérale (2022) Objectifs du Conseil fédéral 2023. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/files-tore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2022/2/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2022-2-fr-pdf-a.pdf>.

Confédération en lien avec le COVID-19 font également l'objet d'autres évaluations. Ainsi, les indemnités en cas de RHT font partie du programme d'évaluation 2023 du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA).

Le CDF a évalué la conception et les effets des MCR, en se fondant entre autres sur une enquête réalisée auprès des entreprises actives dans les branches les plus touchées. Plus de 2000 bénéficiaires et un peu plus de 700 entreprises n'ayant pas eu recours aux MCR ont participé à cette enquête. Sur mandat du SECO, la mise en œuvre des MCR a été évaluée parallèlement aux travaux du CDF par deux bureaux externes.

Après une phase de préparation, de février à mars 2023, l'évaluation a été réalisée entre avril et août 2023. Elle rend compte de la situation au milieu de l'année 2023. S'agissant des effets des MCR, il convient de tenir compte de certaines limitations dans la valeur informative de l'évaluation au moment de sa publication, notamment en ce qui concerne les effets à long terme sur les entreprises et l'économie dans son ensemble. De plus, différentes activités de contrôle (contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des entreprises, p. ex.) seront poursuivies même après la fin de la période couverte par l'évaluation.

9.2.2 Résultats de l'évaluation

L'évaluation parvient à la conclusion que les MCR ont offert un soutien précieux aux entreprises concernées. Sur la base notamment des réponses à l'enquête susmentionnée, elle estime que les mesures ont été efficaces. S'agissant de l'efficacité des MCR, le CDF a identifié deux problèmes principaux : premièrement, mesurée aux besoins avérés, une partie des prestations au titre des MCR a été trop généreuse, voire inutile. Deuxièmement, on observe une certaine inégalité de traitement non seulement entre les branches, mais encore entre les entreprises à l'intérieur d'une même branche. Dans l'éventualité d'une future situation extraordinaire, le CDF a tiré différents enseignements qui ciblent les causes conceptuelles à l'origine de ces problèmes.

Principaux résultats :

- **Bilan d'impact positif du point de vue des personnes concernées**

Dans l'ensemble, les entreprises interrogées estiment que les MCR ont eu un impact positif. La majorité d'entre elles ont indiqué que ce soutien financier a été important pour assurer leur survie et se sont dites satisfaites du montant de l'aide. Les bénéficiaires de MCR ont été plus fortement affectés par la pandémie que celles n'ayant pas profité de ces mesures, ce qui indique que l'aide a été bien ciblée.

Près de la moitié des aides ont été allouées dans l'hôtellerie-restauration. Une autre part importante des fonds a été octroyée aux établissements actifs dans le commerce de gros, le commerce de détail et la branche du voyage.

- **Faiblesses conceptuelles eu égard à l'accès aux mesures et au calcul du montant de l'aide**

Au moment de leur conception, les mesures devaient permettre de financer les coûts fixes non couverts. L'examen individuel des cas montre que les MCR n'ont pas toujours permis de répondre aux besoins avérés. Le degré de couverture des coûts fixes par les aides octroyées a varié en fonction de la situation et de la structure des coûts de l'entreprise concernée. De l'avis du CDF, l'un des points faibles des MCR a été de se baser sur le chiffre d'affaires pour déterminer le montant de l'aide. Cette approche a favorisé les entreprises qui ont subi un important recul du chiffre d'affaires mais dont les coûts fixes étaient bas. L'objectif de base des MCR, à savoir le financement des coûts fixes non couverts, n'a été davantage pris en considération que tardivement.

Le CDF voit d'un œil critique l'assouplissement des conditions d'accès pour les entreprises ayant dû fermer sur ordre des autorités. Cet assouplissement a permis à des entreprises peu

ou pas affectées de pouvoir également bénéficier des MCR. Il s'agissait par exemple d'entreprises qui ont certes dû fermer, mais qui ont tout de même pu générer un chiffre d'affaires analogue à celui d'avant la crise du coronavirus, par exemple en augmentant fortement les ventes par d'autres canaux (commerce en ligne, vente à l'emporter, p. ex.), ou encore d'entreprises n'ayant dû cesser qu'une partie de leurs activités. Les cantons estiment eux aussi que l'assouplissement des conditions d'accès pour les entreprises fermées sur ordre des autorités a parfois comporté un risque de surindemnisation. Selon l'évaluation des données, la fermeture sur décision des autorités a fondé la demande d'aide chez environ 70 % des bénéficiaires de MCR, ce qui représente plus de 50 % des contributions à fonds perdu versées (env. 2,8 milliards de francs, dont env. 1,8 milliard à des entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 5 millions de francs). L'analyse des données de hafrep ne permet pas de déterminer combien de ces entreprises n'ont pas subi un recul de 40 % de leur chiffre d'affaires et n'auraient donc pas pu obtenir de l'aide sans cet accès direct.

Les parties prenantes avaient deux perceptions différentes des objectifs des MCR, un problème qui n'a visiblement pas été décelé au moment de la conception et de l'introduction de l'instrument et qui n'a été reconnu que trop tard. Dès lors, les attentes à l'égard des MCR, décrites de manière simplifiée ci-après, étaient différentes.

1. *Soutien aux entreprises affectées sur le plan économique en fonction des besoins* : en raison des mesures décrétées par les autorités pour combattre la pandémie, des entreprises ont subi des pertes économiques qui ont entraîné des coûts fixes non couverts (loyers, assurances, leasing, etc.). Ces entreprises se sont ainsi retrouvées en difficulté et risquaient la faillite. Le soutien financier au titre des MCR devait permettre de garantir la survie de ces entreprises et, partant, la préservation des emplois concernés.
2. *Indemnisation en raison des ingérences étatiques dans la liberté économique, indépendamment de la nécessité économique* : en raison des mesures prises par les autorités, des entreprises n'étaient plus en mesure de poursuivre normalement leur activité commerciale. Cette ingérence dans la liberté économique ne devait pas nécessairement menacer l'existence des entreprises. Les MCR devaient indemniser ces entreprises et ce, pour des raisons de neutralité concurrentielle, que l'aide ait ou non été nécessaire pour assurer leur survie.

Ces deux perceptions engendrent des évaluations différentes concernant des aspects conceptuels des MCR. La première perception correspond à celle des offices fédéraux concernés (AFF, SECO). Il ressort toutefois de l'enquête réalisée auprès des cantons et des entretiens menés avec les associations économiques que certains de ces acteurs défendent la seconde perception. De l'avis des personnes interrogées, cette compréhension de l'objectif des MCR a encore gagné du terrain durant la pandémie avec l'assouplissement des conditions d'éligibilité pour les entreprises ayant dû fermer sur ordre des autorités.

Le CDF salue le fait que les MCR ont été conçues de manière à prendre en considération le risque de surindemnisation. Les charges applicables après le versement des prestations au titre des MCR (interdiction de distribuer des dividendes et participation conditionnelle aux bénéfices) visent à empêcher certaines surindemnisations que le législateur a estimées comme problématiques. Il n'est pas encore possible de déterminer dans quelle mesure les réglementations mises en place permettront de favoriser les remboursements.

Remarque du Conseil fédéral

Il convient de préciser qu'on entend par « surindemnisation » un soutien qui était supérieur au montant requis pour assurer la survie de l'entreprise, et non un soutien excessif sous l'angle juridique.

- **Grande marge de manœuvre pour l'exécution cantonale en matière de calcul**

La figure 13 montre les différences importantes entre les cantons en ce qui concerne la médiane des aides pour les cas de rigueur octroyées. Les informations disponibles ne permettent

pas d'analyser les raisons à l'origine de ces différences. Une chose est certaine : la liberté cantonale jusqu'à concurrence du plafond de 20 % du chiffre d'affaires de référence a eu des conséquences financières importantes sur le montant total des aides versées au titre des MCR.

Figure 13 : Médiane des contributions à fonds perdu (OMCR 20 et OMCR 22, sans la réserve fédérale), mesurée par rapport au chiffre d'affaires de référence. Les limites inférieure et supérieure des colonnes équivalent aux quartiles



Source : Évaluation de la conception et des effets des mesures pour les cas de rigueur COVID-19 – CDF (annexe 13.1) / Données : hafrep (N = 34 941)

Exemple de lecture de la médiane : Dans le canton d'Argovie, 50 % des entreprises ont reçu plus de 12 % de leur chiffre d'affaires sous forme de contributions à fonds perdu et 50 % des entreprises ont reçu moins de 12 % de leur chiffre d'affaires. Quartile supérieur à 15 % : 25 % des entreprises ont reçu plus de 15 % de leur chiffre d'affaires, et 75 % ont reçu moins de 15 % de leur chiffre d'affaires

Précision du SECO : des entreprises ont pu bénéficier d'aides sur la base de l'OMCR 20 (max. 20% du chiffre d'affaires de référence) et de l'OMCR 22 (max. 9% du chiffre d'affaires de référence) et/ou d'aides cas de rigueur parmi les cas de rigueur, si bien que l'analyse doit être interprétée sur un plan général et dissociée de la limite ordinaire des 20%.

Remarque du Conseil fédéral

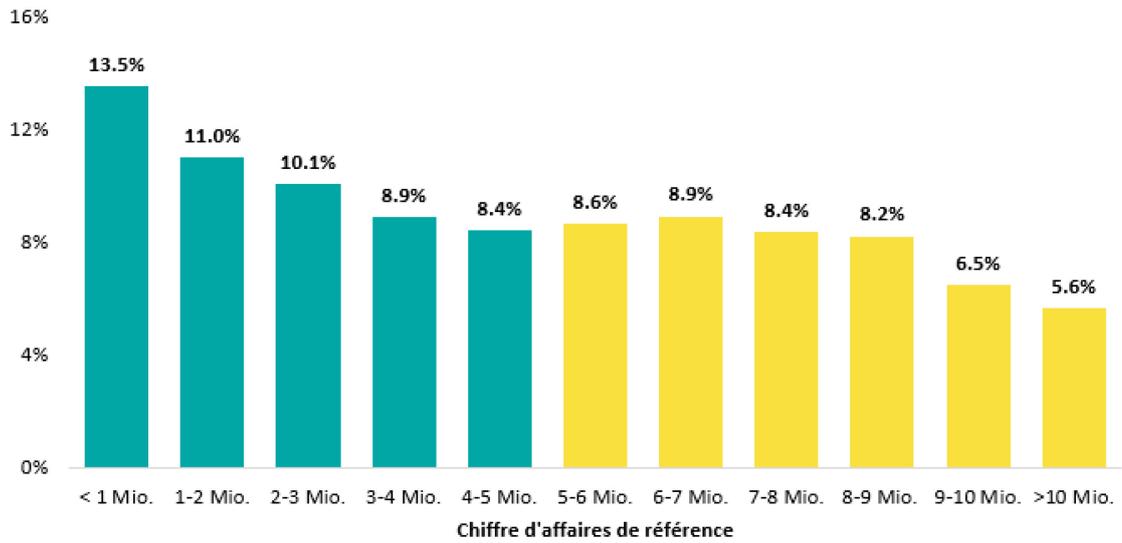
Les importantes disparités observées entre les cantons ne doivent pas être interprétées comme un non-respect de la législation sur les cas de rigueur par les cantons. Celle-ci laissait justement une grande marge de manœuvre pour la mise en œuvre au niveau cantonal.

D'autre part, la figure 13 doit être interprétée sans référence avec la limite ordinaire des 20 % du fait qu'elle intègre les cas de rigueur parmi les cas de rigueur et que les aides OMCR 20 et OMCR 22 y sont cumulées.

Le CDF a examiné si la différenciation entre les petites et des grandes entreprises a engendré un effet de seuil. La figure 14 rend compte de cet examen. La tendance des contributions MCR décroissantes par rapport au chiffre d'affaires de référence est brièvement interrompue juste au-dessus du seuil de 5 millions de francs pour les chiffres d'affaires situés entre 5 et 7 millions de francs, et on ignore pourquoi les contributions augmentent pour les chiffres d'affaires situés entre 6 et 7 millions de francs. Cette figure indique donc un léger effet de seuil : les entreprises dont le chiffre d'affaires était un peu supérieur à 5 millions de francs ont reçu un pourcentage d'aide pour les cas de rigueur légèrement plus élevé que les entreprises ayant un chiffre d'affaires un peu inférieur à 5 millions de francs. Des différences peuvent également être observées

entre les cantons : ainsi, dans certains cantons, les entreprises enregistrant un chiffre d'affaires entre 3 et 5 millions de francs ont moins bénéficié de contributions au titre des MCR que les grandes entreprises ; toutefois, le nombre de cas concernés est en général faible. Il convient de préciser que ces données ne tiennent pas encore totalement compte des éventuels remboursements liés à la participation conditionnelle aux bénéficiaires. Ces remboursements servent à corriger d'éventuelles surindemnisations de grandes entreprises.

Figure 14 : Part des contributions à fonds perdu (OMCR 20 et OMCR 22, sans la réserve fédérale) par rapport au chiffre d'affaires de référence, par chiffre d'affaires de référence.
Turquoise : entreprises ayant un chiffre d'affaires ≤ à 5 millions de francs ; jaune : entreprises ayant un chiffre d'affaires > à 5 millions de francs



Source : Évaluation de la conception et des effets des mesures pour les cas de rigueur COVID-19 – CDF (annexe 13.1) / Données : hafrep (N = 34 941)

Les résultats de l'enquête correspondent relativement bien à ceux de l'analyse des données de hafrep. La part des entreprises qui se disent satisfaites du montant reçu au titre des MCR est plus élevée chez les grandes entreprises que chez les petites (différence de 18 points de pourcentage). Il en va de même en ce qui concerne la part des entreprises pour lesquelles les aides au titre des MCR ont permis de couvrir au moins 60 % des coûts qu'il fallait continuer d'assumer, quand bien même l'écart est moindre (grandes entreprises : 41 %, petites entreprises : 36 %). Enfin, 90 % des grandes entreprises ont estimé que les MCR ont été efficaces (financement des coûts non couverts), contre 73 % des petites entreprises.

- **Soutien aux entreprises n'ayant pas ou peu de besoins**

Selon l'évaluation du CDF, l'une des faiblesses conceptuelles des MCR résidait dans le fait que des entreprises n'ayant pas ou peu de besoins pouvaient également bénéficier d'un soutien. Cela peut conduire à des surindemnisations (prestations MCR plus élevées que les coûts effectivement non couverts), ce qui n'est pas souhaitable du point de vue de la rentabilité d'une aide financière. Différentes tâches sont encore en cours à ce sujet :

- Participation conditionnelle aux bénéficiaires : Au moment de l'évaluation du CDF, il n'était pas encore possible de tirer des conclusions sur la participation conditionnelle aux bénéficiaires, car la mise en œuvre est encore en cours. De l'avis du CDF, il est nécessaire de dresser un bilan de la participation conditionnelle aux bénéficiaires pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs ;
- Surindemnisation pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 millions de francs) : Le canton d'Argovie effectue des contrôles a posteriori pour les entreprises fermées par les autorités et dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 5 millions de francs, si celles-ci

présentent pour le trimestre ou le semestre avec fermeture un chiffre d'affaires TVA supérieur à celui de la période de comparaison 2018/19. Si la contribution pour cas de rigueur était plus élevée que les frais fixes non couverts effectifs pendant la fermeture administrative, le remboursement de la différence est demandé. Au moment de l'évaluation, il n'y avait pas encore de décision de remboursement entrée en force. De l'avis du CDF, le SECO devrait suivre l'évolution dans le canton d'Argovie et, si la procédure fait ses preuves, s'assurer que les cantons procèdent à de tels contrôles a posteriori.

- **Part de financement trop élevée de la Confédération pour une exécution fortement fédérale**

Les MCR ont constitué des mesures cantonales auxquelles la Confédération a participé à certaines conditions. Les cantons disposaient ainsi d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des mesures sur place. Alors que la part du financement assumée par la Confédération était au départ limitée à 50 %, elle s'est finalement élevée à environ 84 % pour les contributions à fonds perdu. La Confédération aurait pu économiser quelque 1,75 milliard de francs si la limite avait été maintenue à 50 %. Selon le CDF, la combinaison d'une exécution fortement fédérale (par les cantons) et de la part de financement élevée de la Confédération est problématique. Du point de vue conceptuel, il existe un risque que les cantons utilisent de manière inefficace des moyens financiers si la majeure partie de ces derniers est fournie par la Confédération.

Remarque du Conseil fédéral

D'un point de vue mathématique, il est vrai que la Confédération aurait pu économiser quelque 1,75 milliard de francs si la participation cantonale avait été maintenue à 50 %. Dans ce cas, les aides effectivement allouées auraient toutefois été vraisemblablement moins élevées dans plusieurs cantons.

D'autre part, les coûts importants de mise en œuvre à charge des cantons, en particulier pour le traitement des demandes et les contrôles, doivent également être pris en considération dans la répartition financière.

Enfin, de nombreux indices montrent que les cantons font bien leur travail, du fait que, malgré l'implication financière non-paritaire, les montants à leur charge demeurent conséquents.

- **Complexité croissante de la conception en raison des « solutions spéciales »**

La conception des MCR n'a cessé de gagner en complexité. Il était prévisible que des adaptations allaient être nécessaires pendant la pandémie. De telles adaptations sont compréhensibles et ont permis de tirer des enseignements, comme en témoignent les nouvelles réglementations introduites dans l'OMCR 22. Certaines adaptations découlent toutefois de différentes « solutions spéciales », qui visaient en partie des objectifs clairs comme l'amélioration du traitement équitable ou la facilitation de l'exécution. Ces solutions comportent toutefois de nouveaux risques qui affectent le caractère économique des aides financières, comme le montre l'accès facilité aux MCR en raison d'une fermeture forcée, et engendrent des frais d'exécution supplémentaires.

9.2.3 Enseignements et recommandations

Dans l'ensemble, l'évaluation conclut, sur la base de l'enquête menée auprès des bénéficiaires et des non-bénéficiaires, que les MCR ont eu un impact positif et qu'elles ont constitué un soutien important pour de nombreuses entreprises.

Le CDF tire un certain nombre d'enseignements de son examen et formule deux recommandations. Ces dernières s'inscrivent dans une perspective globale et devraient être prises en compte dès la phase de conception, au cas où une mesure similaire devrait être introduite à l'avenir. Elles visent à assurer une meilleure efficacité et une plus grande économie.

Remarque du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral tient à souligner la qualité de l'évaluation du CDF, tant au niveau de sa structure que de sa clarté. En effet, elle permet de bien comprendre les défis qui ont dû être relevés, en particulier lors de la conception, tout en proposant des enseignements pertinents pour d'éventuelles situations futures similaires. L'enquête auprès des entreprises a par ailleurs été une tâche conséquente qui apporte également une plus-value importante aux résultats. Il salue tout particulièrement l'approche large choisie par le CDF qui ne se limite pas aux questions de trésorerie mais accorde un poids important au contexte politique et à la marge de manœuvre accordée par le Parlement aux cantons. Enfin, plus globalement, le bilan d'impact positif du point de vue des personnes concernées est un élément réjouissant.

Enseignement n° 1 :

Les objectifs des aides financières d'urgence et leur logique doivent être formulés explicitement et clairement dans les bases conceptuelles et communiqués à toutes les personnes concernées. Il importe à cet égard d'axer le soutien sur les besoins et de respecter le principe de l'utilisation économe des ressources.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral se rallie à cet enseignement concernant la nécessité de mieux définir l'objectif des aides lors d'une possible future crise.

Le Conseil fédéral comprend les explications données par le CDF et rejoint son évaluation sur le fait qu'il y ait pu y avoir une compréhension différente de l'objectif selon les intérêts des différentes parties prenantes. L'évolution dans le temps pourrait ici encore être abordée. En effet, au début, il était clair pour tout le monde que la priorité était de mettre en place un soutien orienté vers les besoins, comme cela ressort du titre de l'article de loi et des ordonnances d'exécution. Mais au fur et à mesure que la pandémie progressait, de plus en plus d'entreprises pouvaient être soutenues, notamment suite à l'introduction de la dérogation en faveur des entreprises fermées par les autorités, si bien que certains acteurs, notamment des groupes d'intérêts, ont interprété cette aide comme un droit à une indemnisation liée à la pandémie. Par contre, le SECO et l'AFF ont, de leur côté, toujours indiqué qu'il s'agissait d'un soutien à l'économie complémentaire aux aides existantes visant, à certaines conditions, les entreprises ayant eu des coûts fixes non couverts élevés suite aux mesures prises par les autorités.

Enseignement n° 2 :

L'objectif réel de l'aide financière – dans le cas des MCR, il s'agit d'assurer la pérennité des entreprises en contribuant aux coûts (fixes) non couverts – doit se refléter dans les critères d'octroi et, en particulier, dans le calcul de l'aide. Les exigences en matière de précision sont renforcées pour les montants financiers importants et les dérogations.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral peut souscrire au fait qu'il existe encore un potentiel d'améliorations dans la définition de certains critères d'octroi. Il tient cependant à souligner que malgré l'urgence dans laquelle les ordonnances cas de rigueur ont été conçues et aussi adaptées, celles-ci ont, de manière générale, fait leurs preuves grâce à la fixation d'un grand nombre de conditions pertinentes, notamment en termes d'éligibilité et de calcul.

Comme mentionné ci-dessus, le Conseil fédéral partage l'enseignement 1 du CDF au sujet de l'objectif des aides, qui devrait être décrit de manière plus claire. Si, sur le fond, le souhait d'une conception plus précise dans certains critères de calcul est par conséquent compréhensible, sur la forme et dans la pratique, il demeure difficile de définir quelle aurait été la solution idéale, à savoir une solution tant suffisamment précise que suffisamment rapide à mettre en œuvre pour répondre à la situation d'urgence. En ce sens, une délimitation généralisée des coûts (fixes) non couverts demeure un exercice compliqué.

Enseignement n° 3 :

Le plafonnement des subventions est important au regard des coûts totaux. Les plafonds doivent tenir compte des objectifs visés (voir enseignement n° 2), comme cela avait été fait pour l'OMCR 22, avec la prise en compte des coûts non couverts effectifs. Une compensation intégrale des coûts non couverts n'est toutefois pas nécessaire, puisqu'à partir d'un certain niveau, on court le risque que les aides financières n'aient plus guère d'effets supplémentaires.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage cet avis tout en relevant qu'un système de calcul trop complexe irait à l'encontre de l'objectif principal d'un instrument de soutien d'urgence : aider rapidement les nombreuses entreprises mises en difficulté par une crise extraordinaire.

Le CDF tire l'enseignement que les plafonds des aides doivent être fixés encore plus clairement par rapport aux coûts non couverts. Comme à l'enseignement 2, le Conseil fédéral souligne encore une fois qu'une orientation sur les coûts (fixes) se serait très probablement faite au détriment d'une mise en œuvre suffisamment rapide par les cantons. Les coûts auraient d'abord dû être définis, puis, pour chaque cas, être relevés et calculés, avec sans doute une application généralisée difficile au regard des particularités des différents domaines d'activité et structures des entreprises. Force est de penser que le soutien serait alors arrivé trop tard.

Enseignement n° 4 :

En ce qui concerne le financement de solutions communes de la Confédération et des cantons, comme dans le cas des MCR, les principes d'équivalence fiscale devraient être pris en compte. La part de la Confédération devrait en particulier être plus faible lorsque les besoins régionaux spécifiques sont pris en compte (soutien de branches importantes à l'échelon cantonal, p. ex.). Pour le financement d'une aide d'urgence telle que prévue dans le cadre des MCR, une participation de la Confédération à hauteur de 50 % maximum serait appropriée, ainsi que prévu au début des MCR.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage cet enseignement, tout en rappelant le travail important accompli par les cantons ainsi que les coûts de mise en œuvre élevés à charge de ces derniers.

L'analyse faite par rapport à la clé de répartition du financement entre les cantons et la Confédération est pertinente. Il importe cependant que cette répartition soit jugée au regard de l'ensemble des efforts fournis par chacune des parties.

Enseignement n° 5 :

Les bases juridiques au niveau fédéral doivent prévoir explicitement la possibilité de réclamer a posteriori le remboursement des surindemnisations en fonction des risques et de manière effective, par exemple dans les cas où, du fait de l'urgence, l'aide financière versée ne correspondrait pas aux objectifs. Il faudra veiller à cet égard au rapport coût-efficacité des contrôles a posteriori.

Position du Conseil fédéral

Sur le fond, le Conseil fédéral partage cet enseignement. Dans la pratique, en cas de nouvelle crise, il restera à analyser dans quelle mesure cela est réalisable au regard des incertitudes liées à la situation.

Le CDF propose de mieux ancrer la possibilité de corrections dès le début de la conception. Le défi dans une formulation explicite de ces critères est que, d'une part, la mise en œuvre est marquée par des directives cantonales et que, d'autre part, il est difficile d'anticiper l'ensemble des cas de figure possibles déjà lors de la phase de conception, ce d'autant que la situation de crise ne cesse d'évoluer.

Recommandation n° 1 :

Le CDF recommande au SECO, en concertation avec l'AFF, d'intégrer ces enseignements concernant la conception des mesures pour les cas de rigueur dans la suite des travaux d'analyse de la crise du COVID-19, l'objectif étant que, dans l'éventualité d'une nouvelle crise, les enseignements puissent

être exploités le plus simplement et le plus rapidement possible pour la conception d'éventuelles nouvelles aides financières.

Position du Conseil fédéral

Cette recommandation est acceptée.

Au regard des commentaires ci-dessus, les positions se rejoignent déjà pour leur majeure partie. Le SECO veillera à alimenter ces enseignements dans la suite du traitement des aides COVID-19 et lors d'une éventuelle mise en œuvre future liée à une situation de crise.

Recommandation n° 2 :

Le CDF recommande à l'AFF de définir, en accord avec le SECO et dans la perspective d'événements futurs, comment les coûts (fixes) non couverts pourraient être davantage pris en compte dans le calcul des aides et en tant que critère d'octroi. Il importe de tenir compte à cet égard des expériences faites par les cantons.

Position du Conseil fédéral

Cette recommandation est rejetée.

Le Conseil fédéral partage l'avis du CDF selon lequel les conditions et les bases de calcul des aides pour les cas de rigueur aux entreprises devraient idéalement s'orienter sur les coûts inévitables non couverts. Il n'est en revanche pas favorable à ce que l'on définisse dès aujourd'hui des conditions et des critères de calcul en vue d'événements futurs. La prévention des crises est une tâche fondamentale, incombant à chaque entreprise. En définissant par avance des données de référence pour d'éventuelles aides en cas de rigueur, on créerait des incitations erronées potentiellement très coûteuses et donnerait un signal désastreux en ce qui concerne la responsabilité individuelle des entreprises. De plus, la définition des coûts inévitables non couverts varie selon la situation et dépend notamment de la durée d'une crise ou des caractéristiques de l'activité des entreprises concernées. Par exemple, les loyers sont incontestablement des coûts fixes au début d'une crise, alors qu'ils deviennent variables lorsque les restrictions se prolongent. Ou encore, les charges de matériel – en principe une composante variable des coûts – peuvent revêtir un caractère de coûts fixes dans le cas d'une entreprise à activité fortement saisonnière qui effectue tous ses achats en début de saison. Pour cette raison également, le Conseil fédéral est d'avis qu'il vaut mieux renoncer aux définitions ex ante. À cela s'ajoute le fait qu'une prise en compte accrue des coûts inévitables non couverts nécessiterait des examens au cas par cas, ce qui pourrait retarder les procédures de versement des aides, surtout dans les grands cantons. Il importe d'intégrer les enseignements tirés de l'expérience des cantons dans l'analyse de la pandémie de COVID-19 (cf. prise de position sur la recommandation 1), pour pouvoir s'en inspirer lors d'une prochaine crise.

9.3 Évaluation de la mise en œuvre (via le mandat confié à Interface / Ecoplan)

Les textes des chapitres 9.3.1 à 9.3.3 sont tirés du rapport d'évaluation réalisé par Interface / Ecoplan (voir annexe 13.2). Ils sont complétés par quelques commentaires du Conseil fédéral, présentés en encadré.

9.3.1 Processus d'évaluation

L'évaluation de la mise en œuvre des MCR visait trois objectifs :

1. Il s'agissait tout d'abord d'évaluer l'exécution au niveau de la Confédération, en analysant notamment les interactions entre les services fédéraux impliqués (SECO, AFF et CDF), la communication de ces services fédéraux, ainsi que les interactions entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la mise en œuvre.
2. Il s'agissait ensuite d'analyser et d'évaluer la mise en œuvre cantonale, qui comprend l'exécution des directives fédérales à l'échelon des cantons, la procédure d'attribution des fonds aux entreprises ainsi que les processus d'adaptation des réglementations cantonales dans le sillage des nombreux changements apportés à la législation fédérale.

3. Enfin, il s'agissait d'identifier d'éventuelles mesures d'optimisation, en évaluant si l'analyse de la mise en œuvre permet de formuler des recommandations pour l'avenir.

L'évaluation porte sur trois objets : la mise en œuvre par la Confédération, la mise en œuvre par les cantons et les échanges entre ces deux niveaux. La période évaluée va de décembre 2020 à la mi-2023, mais se concentre sur la période allant de janvier à août 2021, durant laquelle de nombreuses modifications ont été apportées aux directives fédérales et 80 % environ des aides pour les cas de rigueur ont été octroyées. L'activité de mise en œuvre a ainsi été particulièrement intense durant cette période.

9.3.2 Résultats et conclusions

Évaluation de la mise en œuvre à l'échelon de la Confédération

Répartition des tâches au sein de la Confédération, organismes de contrôle compris

Cette répartition des tâches a en majeure partie fait ses preuves dans la pratique. Lorsque des difficultés ont été rencontrées, celles-ci étaient dues à la conception et non à la mise en œuvre effective. La collaboration entre le SECO et l'AFF en matière de législation a bien fonctionné dans la pratique, quand bien même il est inhabituel, d'un point de vue conceptuel, que l'office spécialisé compétent ne soit pas le chef de file. Il existe un potentiel d'optimisation dans la coordination des activités de contrôle entre le SECO et le CDF.

Le rôle du SECO

Le SECO s'est acquitté de ses différentes tâches avec prudence et efficacité. Les collaborateurs ont fait preuve d'un grand engagement, de beaucoup de flexibilité et se sont rapidement familiarisés avec la thématique complexe traitée. La collaboration au sein du SECO a bien fonctionné et, pour garantir la qualité, les aspects critiques ont été traités selon le principe du double ou du triple contrôle. En outre, le SECO a introduit très tôt un système de classement systématique des documents.

L'outil de rapport sur les cas de rigueur (hafrep) s'est avéré constituer un outil d'aide à l'exécution important et utile. Il a été développé et mis en place rapidement, sur la base d'un outil existant, déjà connu des cantons (CHMOS).

Les ressources étaient limitées pour tous les acteurs fédéraux impliqués, en particulier pour le secteur DSRE. Si l'on additionne les postes, on obtient au niveau fédéral environ sept à dix postes à plein temps pour les principaux acteurs⁷⁷. Ces effectifs sont plutôt faibles par rapport à ceux engagés par les cantons : dans la phase la plus intensive des demandes, au premier semestre 2021, dix à quinze postes à plein temps étaient dédiés à cette tâche dans les cantons de taille moyenne, et jusqu'à 60 postes à plein temps dans les cantons de Berne et de Zurich. Au début, le SECO manquait notamment de savoir-faire juridique, faute d'effectifs suffisants au sein de son service juridique.

Communication avec le public

La communication avec le public a elle aussi constitué un défi, eu égard aux nombreux changements intervenus dans les conditions-cadre et à l'incertitude qui en a découlé. Le guichet en ligne déjà en place pour les entreprises (EasyGov) a pu être mis à profit rapidement et efficacement pour les cas de rigueur. Quant au centre d'aide mis en place à titre supplétif, il a lui aussi été largement utilisé et a prouvé son efficacité. Malgré le volume important des demandes, le SECO est ainsi parvenu à répondre à la plupart d'entre elles dans un délai d'une semaine. Si une situation de crise semblable devait se

Plusieurs autres acteurs ont par ailleurs été impliqués ponctuellement dans la coordination, les réunions et les groupes de travail au niveau fédéral, ce qui signifie que les chiffres cités concernant les effectifs en personnel de la Confédération reflètent une évaluation prudente.

présenter une nouvelle fois à l'avenir, le potentiel des associations sectorielles en matière de diffusion d'informations pourrait être davantage exploité.

Évaluation de la collaboration entre la Confédération et les cantons

Répartition des tâches et flux d'informations

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est jugée claire et compréhensible. Reste à savoir si elle a été optimale du point de vue de l'efficacité. Quant au choix du système de mise en œuvre (centralisé/décentralisé), c'est une question de concept :

- Une mise en œuvre centralisée aurait permis d'uniformiser les bases de calcul, d'épargner aux cantons des incertitudes quant à l'indemnisation de leurs dépenses, et de créer des synergies dans la mise en place des instruments d'exécution ;
- Toutefois, il reste difficile à estimer si les services de la Confédération auraient été en mesure de mobiliser suffisamment de ressources de façon centralisée pour l'exécution et si celle-ci aurait fonctionné dans la pratique. C'est probablement là que réside l'avantage de la structure fédérale d'exécution telle qu'elle se présente aujourd'hui. Elle a permis de mobiliser des ressources décentralisées et de réduire les risques d'exécution.

Dans l'ensemble, Interface / Ecoplan considèrent que l'information et la communication entre la Confédération et les cantons sont adéquates. Les instruments mis en place ont globalement fait leurs preuves, quand bien même certains d'entre eux comportaient quelques points faibles (p. ex. les contrats entre le SECO et les cantons). Du point de vue des cantons, la principale difficulté a été l'absence d'engagements fermes concernant les bases de calcul utilisées par les cantons, ce qui a été source d'incertitude.

Remarque du Conseil fédéral

Le souhait d'une validation des bases légales cantonales est compréhensible. Toutefois, comme l'exécution des mesures incombait aux cantons, la Confédération n'aurait pas eu compétence pour agir.

Dans l'ensemble, les acteurs impliqués ont convenu d'une répartition des tâches fonctionnelle et ont organisé les flux d'informations de manière à assurer le bon fonctionnement des échanges entre la Confédération et les cantons. Pour ce faire, la Confédération a mis en place différents instruments, dont les échanges d'expériences réguliers avec les cantons.

Qualité de la collaboration

La Confédération comme les cantons sont globalement satisfaits de la collaboration dans le cadre de l'exécution des mesures. Sur la base des relevés effectués, Interface / Ecoplan jugent la collaboration adéquate, car elle a bien fonctionné malgré la pression temporelle.

Il existe néanmoins un potentiel d'optimisation au niveau de la conception, de la répartition des tâches ainsi que de l'organisation des contrôles et des mesures de lutte contre les abus. Une meilleure coordination des activités entre les autorités fédérales, d'une part, et entre les autorités fédérales et les services cantonaux, d'autre part, aurait été nécessaire.

La manière dont la Confédération et les cantons ont géré les incertitudes et les conflits est elle aussi globalement positive. Grâce à l'implication des cantons dans la conception des OMCR par l'AFF ainsi qu'à la coordination et à l'information par le SECO, les différends ont pu être discutés rapidement. Mais c'est surtout la manière dont les acteurs fédéraux ont géré les incertitudes des cantons en matière d'interprétation du droit qu'il convient d'évaluer de manière critique, en gardant à l'esprit qu'en l'occurrence, la Confédération a elle-même été confrontée à certaines incertitudes et a fourni ses renseignements de la meilleure manière possible. De fait, certaines difficultés liées à l'interprétation du droit dans une crise similaire sont inhérentes à la situation.

Remarque du Conseil fédéral

Le souhait d'une interprétation définitive du droit par l'administration fédérale est compréhensible, mais échappe à sa compétence. L'administration de la justice est du ressort des tribunaux. En fournissant des informations sur les bases légales, la Confédération s'est toujours efforcée de remplir au mieux sa double fonction de partenaire des cantons chargés de la mise en œuvre et de contrôleur.

Contrôles et procédures juridiques

Lors des contrôles, certaines inefficacités et des doublons au niveau fédéral, entre le CDF et le SECO, ont été notés. De plus, la répartition des compétences exécutives entre la Confédération et les cantons et l'évolution constante des conditions-cadre ont accru la complexité des contrôles. Outre DSRE et le CDF, d'autres acteurs (révision interne du SECO, contrôles cantonaux des finances, DéFin, mandataires externes) étaient impliqués, ce qui a accru le besoin de coordination.

En ce qui concerne les contrôles de factures des cantons menés par le SECO, ils ont été plus conséquents qu'initialement prévu. Le SECO les a optimisés en continu, automatisant les premières étapes de contrôle via hafrep. Des listes de contrôle internes sont disponibles pour les autres contrôles. Le SECO a procédé à l'examen en fonction des risques (principe du double ou du triple contrôle). Les contrôles ont donné lieu à un intense processus d'apprentissage et la pratique établie peut être jugée concluante.

L'adéquation, au sens d'un contrôle suffisant, peut être appréciée de différentes manières. La difficulté se situe ici au niveau conceptuel. Le fait que le financement (majoritairement assuré par la Confédération) et la mise en œuvre (de la responsabilité des cantons) soient dissociés entraîne un certain flottement en matière de responsabilité pour les contrôles et induit des incitations erronées, en ce sens que les cantons sont faiblement incités à surveiller étroitement les processus du fait de la faiblesse de leur contribution financière. Dans la pratique, il s'est avéré que l'intensité des contrôles variait d'un canton à l'autre. Les unités d'exécution et de contrôle cantonales et nationales auraient dû se coordonner davantage et harmoniser leur concept de contrôle.

Remarque du Conseil fédéral

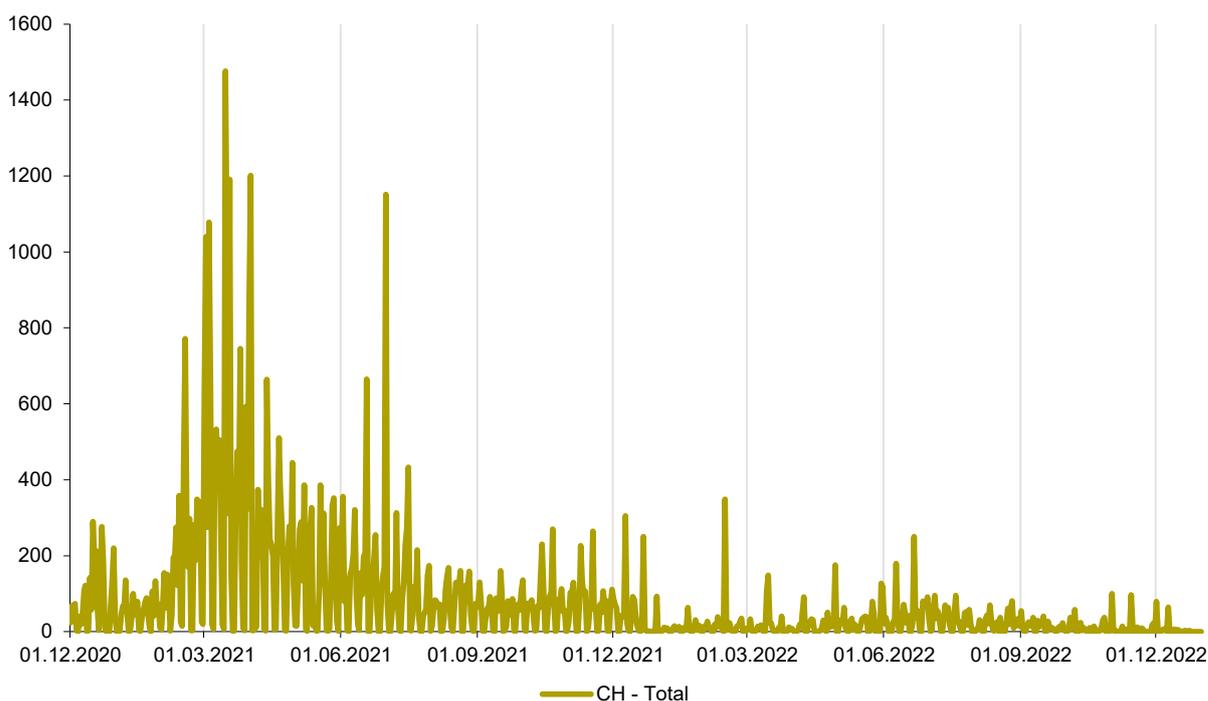
Les dispositifs initiaux de lutte contre les abus aux niveaux fédéral et cantonal ont été adaptés à l'évolution de la situation. Au fur et à mesure de l'augmentation du budget, des vérifications supplémentaires ont été introduites ou les contrôles existants intensifiés. Les programmes pour les cas de rigueur étaient des mesures cantonales. La législation fédérale définissait uniquement les modalités de participation de la Confédération. La responsabilité – y compris concernant l'utilisation consciencieuse des fonds fédéraux – incombait en premier lieu aux cantons, et a été assumée par ces derniers.

La répartition des rôles est claire en ce qui concerne l'application du droit. Le SECO est le chef de file en cas de procédures judiciaires, l'AFF et l'OFJ assumant un rôle de soutien. La difficulté réside ici dans le fait que les questions juridiques se sont complexifiées au fil du temps, que les cantons souhaitent – et c'est compréhensible – des déclarations claires, mais que le SECO n'était lui-même pas en mesure de fournir d'informations légales définitives (tâche des tribunaux). Le SECO a certes développé des ressources et des compétences juridiques au fil du temps, mais il continue d'agir ici en dehors de ses compétences clés.

Évaluation de la mise en œuvre par les cantons

Si l'on compare les différentes phases de mise en œuvre, on constate que c'est au cours du premier semestre 2021 que les cantons ont consacré le plus de ressources, tant humaines que financières, à l'exécution, et que l'utilisation des ressources a continuellement diminué depuis la mi-2021. Cela s'explique par le calendrier d'arrivée des demandes, la grande majorité d'entre elles ayant été déposées avant la mi-2021 (figure 15).

Figure 15 : Total des demandes de cas de rigueur octroyées par jour (CH), 2020-2022



Source : Évaluation de l'exécution des mesures pour les cas de rigueur – Interface / Ecoplan (annexe 13.2)

Qualité du traitement des mesures pour les cas de rigueur

L'organisation de la mise en œuvre cantonale peut être considérée comme adéquate. Les cantons ont créé les bases organisationnelles et juridiques pour l'exécution des MCR et ont mis à disposition les ressources humaines et financières nécessaires ainsi que les outils appropriés, parfois sous une forte pression temporelle. L'examen des demandes a été rapide et systématique.

Les entreprises critiquent la charge de travail liée au dépôt des demandes et le temps nécessaire à leur évaluation. Environ la moitié d'entre elles émettent également des réserves quant aux prestations de conseil des cantons. Dans l'enquête du CDF, en revanche, les entreprises jugent les délais de versement des fonds relativement courts. De même, elles évaluent de façon globalement positive la politique d'information des cantons.

Interface / Ecoplan considèrent que la mise en œuvre des mesures par les cantons a été un succès. Dans tous les cantons, les responsables sont parvenus à mettre rapidement en place une structure d'exécution fonctionnelle. Quant au temps relativement long nécessaire à l'examen des demandes, il peut se justifier par le soin requis pour la répartition des fonds. Enfin, l'impossibilité de fournir à toutes les entreprises le conseil qu'elles auraient souhaité est probablement liée à la charge de travail importante, surtout de janvier à juillet 2021.

Différences décelées entre les cantons

L'évaluation a mis au jour certaines différences dans les systèmes d'exécution cantonaux. Une partie de ces disparités tient au fait que les cantons ont adapté les directives fédérales à leurs conditions particulières. On a ainsi observé des différences dans l'utilisation des ressources et des moyens auxiliaires, dans la conception des bases juridiques cantonales, dans la répartition des compétences, dans l'élargissement ponctuel des groupes d'interlocuteurs avec un financement simultané par le canton, etc. Si ces différences ne sont pas en soi critiquables, la mise à disposition d'outils et de modèles uniformes par la Confédération, mais aussi l'échange renforcé de bonnes pratiques et l'adoption réciproque d'outils éprouvés par les cantons auraient permis de créer des synergies dans l'exécution cantonale. La Confédération attendait également une coordination horizontale entre les cantons qui permette de

générer certaines synergies. Cela n'a toutefois pas été possible dans la pratique. On peut du reste aussi se demander, a posteriori, si une harmonisation par la Confédération aurait été réaliste du fait du peu de temps disponible. La procédure suivie, qui consistait à déléguer l'exécution aux cantons, a eu à l'inverse pour avantage de permettre d'adapter l'exécution aux circonstances. De même, le mode d'exécution fédéral a permis de mobiliser des ressources décentralisées considérables dans les cantons. L'option consistant à déléguer aux cantons le choix des mesures pour les cas de rigueur, la détermination des bases légales, la détermination des ressources, le choix des moyens auxiliaires et l'utilisation de ces ressources était par conséquent la bonne.

Des différences apparaissent également au niveau des bases de calcul et du droit aux prestations. Elles s'expliquent par la mise en œuvre différente des directives fédérales selon les cantons. Alors que certains cantons ont appliqué les directives fédérales plus ou moins telles quelles, d'autres les ont considérées comme trop peu spécifiques et les ont précisées. Il en a résulté des différences dans les modalités de contribution financière et dans l'aide apportée à un même type d'entreprise selon le canton considéré. Ces différences ont été jugées problématiques par les équipes chargées de l'évaluation. Il aurait mieux valu ici préciser davantage les directives de la Confédération et définir des standards contraignants pour tous les cantons.

Interface / Ecoplan font ainsi deux constats partiellement contradictoires. Du point de vue de l'urgence à mettre en œuvre les mesures pour les cas de rigueur, il aurait probablement mieux valu formuler de manière plus précise les directives au niveau de la Confédération et restreindre la marge de manœuvre des cantons en la matière. Cela aurait notamment été judicieux du point de vue de la cohérence des tâches, des compétences et des responsabilités. La décision de confier la mise en œuvre aux cantons a néanmoins été la bonne. Le caractère décentralisé de la structure a en effet permis de réduire le risque d'échec pour raisons techniques ou par manque de ressources. De plus, il a aussi permis de mobiliser des ressources décentralisées considérables. Ne pas exploiter pleinement le potentiel de synergies entre les cantons n'était certes pas le but visé, mais c'était globalement le bon choix.

Utilisation de la réserve du Conseil fédéral

À l'exception des deux cantons d'Appenzell et du canton de Saint-Gall, tous les cantons ont fait appel à la réserve du Conseil fédéral. Son affectation a eu lieu au milieu de l'année 2021, donc après le traitement d'une grande partie des demandes d'aide en cas de rigueur. Les cantons l'ont utilisée pour soutenir les entreprises qui avaient atteint le plafond applicable au calcul des aides au sens de l'OMCR 20 (principalement les grandes entreprises générant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs). Dans certains cas, les cantons ont indemnisé les entreprises pour des pertes de revenus survenues durant les premières vagues de la pandémie (avant septembre 2020).

Les critères qui ont présidé à la sélection des entreprises éligibles varient d'un canton à l'autre. Sur la base des études de cas, Interface / Ecoplan constatent que les cantons ont soutenu en premier lieu les entreprises de secteurs particulièrement touchés par la crise du coronavirus (restauration, hôtellerie et autres). Les aides sont par ailleurs aussi allées aux entreprises qui génèrent une forte valeur ajoutée, qui fournissent un grand nombre d'emplois ou encore qui présentent une importante substance fiscale.

Soutien spécial aux forains en vertu de l'OMCR 22

Quatre cantons alémaniques (TG, ZH, BE, AG) ont versé des aides spéciales aux forains. Contrairement à ce qui est ressorti des discussions politiques, la demande d'aide correspondante a été plutôt faible. Les cantons considèrent ce soutien spécial avec scepticisme, jugeant le rapport coût/bénéfice négatif.

Évaluation de la dynamique et de l'évolution du processus de mise en œuvre

Les directives fédérales ont été modifiées sept fois sur des points essentiels entre décembre 2020 et février 2022. Les raisons en étaient d'une part des interventions parlementaires et l'évolution de la pandémie, et d'autre part les expériences faites dans le cadre de l'exécution. La vitesse de réaction et

la souplesse d'exécution à la suite de ces modifications ont été globalement élevées, à l'échelon de la Confédération comme à celui des cantons. C'est particulièrement vrai pour le premier semestre 2021, au cours duquel cinq des sept modifications ont été effectuées. Selon les relevés effectués, les cantons ont à chaque fois réagi dans les deux semaines. Exploitant la marge de manœuvre à leur disposition, les responsables cantonaux ont choisi des procédures différentes, notamment en ce qui concerne les bases de calcul. Il s'est en outre avéré que les cantons qui ont procédé à un calcul forfaitaire des coûts fixes étaient conscients de leur imprécision et ont réagi par la suite en renforçant les vérifications et les contrôles. En ce sens, les cantons ont été en mesure non seulement de réagir de manière dynamique à l'évolution de la situation, mais aussi d'influer de manière positive sur cette évolution.

9.3.3 Recommandations d'Interface / Ecoplan

Sur la base des enseignements tirés de cette étude et de l'évaluation, Interface / Ecoplan formulent les recommandations suivantes pour les futures crises de même nature. Ces recommandations concernent les crises économiques affectant les entreprises à la suite d'événements externes (pandémies, conflits armés, dommages environnementaux, pénuries d'approvisionnement, etc.), pour lesquelles la Confédération et les cantons sont amenés à financer des mesures de soutien.

Recommandation n° 1 : Importance décisive de la rapidité de réaction

La rapidité de réaction est décisive en cas de crise. L'aide peut ainsi prestement atteindre ses destinataires, d'une part, et d'autre part, une réaction rapide de la part de l'État envoie un important signal psychologique, qui contribue à mitiger les incertitudes économiques. En même temps, il faut tenir compte d'un certain effet d'aubaine en cas de distribution rapide de moyens financiers, car toutes les demandes ne sont pas minutieusement examinées et les critères d'évaluation peuvent évoluer avec le temps.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage entièrement cette recommandation, tout en soulignant que, si les cantons ont utilisé la marge de manœuvre permise par les ordonnances cas de rigueur, ceux-ci ont aussi examiné avec la précision nécessaire et attendue les demandes qui leur étaient soumises, comme le démontre le peu d'abus confirmés jusqu'à présent (cf. ch. 7).

Recommandation n° 2 : Utilisation de structures éprouvées, aussi en vue des futures crises.

La répartition du travail de mise en œuvre entre les acteurs fédéraux et les cantons a fait ses preuves. Confier l'exécution au secteur du SECO chargé de la politique régionale a permis de s'appuyer sur une forme de collaboration déjà bien établie entre la Confédération et les cantons. Si un cas comparable devait se présenter à nouveau, on pourrait exploiter encore un peu mieux les canaux de communication établis entre les faïtières des secteurs particulièrement touchés et les entreprises.

Au niveau des cantons, les points forts de l'organisation de l'exécution sont les suivants : les structures ont été mises en place très rapidement, elles se sont appuyées sur des institutions existantes, elles ont misé sur une implication étroite de l'économie et elles ont pour la plupart bien collaboré avec des prestataires externes (banques, fiduciaires, prestataires informatiques). Autant de caractéristiques qui réduisent les risques pour l'exécution et que l'on peut recommander pour des situations de crise similaires.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral apprécie le fait que l'évaluation relève la bonne exécution par l'administration fédérale et les cantons, notamment grâce au travail important effectué par leurs collaborateurs. Concernant les canaux de communication avec les associations sectorielles qui pourraient être encore plus utilisés, il tient à souligner que les échanges avec GastroSuisse / Hotelleriesuisse ont été très étroits et que les représentants de fitness, d'organiseurs d'événements, d'agences de voyage et autres ont tous été entendus. En ce sens, il y a aussi lieu de veiller à ce que les contacts soient

répartis de manière équilibrée avec les différents secteurs, afin de ne pas pénaliser certains d'entre eux qui ne bénéficieraient pas d'associations pour les représenter.

Recommandation n° 3 : Allocation précoce des ressources destinées à la mise en œuvre à l'échelle de la Confédération

Interface / Ecoplan recommandent de réaffecter plus rapidement en interne les ressources à disposition des différents acteurs fédéraux dans le cas où il ne serait pas possible d'en obtenir davantage pour l'exécution. Il s'agit également d'impliquer d'autres services (plus éloignés de la thématique) dans le traitement de la crise et de mettre en place une organisation interne ad hoc. Les cantons, qui ont très rapidement affecté des ressources en personnel à l'exécution, peuvent servir de modèle à cet égard (cf. recommandation 2) et c'est notamment au sein des services juridiques des offices compétents qu'il importe de dégager précocement des ressources.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend note de la recommandation concernant les ressources en personnel ainsi que la mise en place d'une organisation de crise interne ad hoc et en réfèrera dans le cadre d'une future crise.

Recommandation n° 4 : Coordination renforcée entre les instances de contrôle cantonales et nationales, mise en place d'un concept commun d'audit et de contrôle et garantie des ressources et des compétences techniques nécessaires

La thématique du contrôle se situe au centre du quadrilatère formé par l'organe fédéral d'exécution (SECO-DSRE), le Contrôle fédéral des finances (CDF), les organes d'exécution cantonaux et les contrôles cantonaux des finances. Ces quatre acteurs doivent étroitement coopérer, se coordonner et élaborer un concept de contrôle commun, pour garantir des contrôles à la fois efficaces et efficaces. Interface / Ecoplan recommandent, pour le cas où une crise similaire se présenterait à nouveau, la mise en place d'un groupe de travail « Audits et contrôles » intégrant l'autorité responsable, le CDF, une délégation de cantons et des organismes externes (une société de révision, p. ex.), comme on l'a fait pour la conception de l'OMCR. Il importe en outre de s'assurer que toutes les unités impliquées disposent des ressources et des compétences professionnelles nécessaires.

Ce concept de contrôle commun doit être défini au début de l'élaboration du programme. Il doit spécifier au minimum le nombre de contrôles prévus aux échelons cantonal et fédéral, les modalités de sélection des cas (contrôles systématiques ou basés sur les risques), les données utilisées, les responsabilités en matière d'audit (répartition du travail entre les acteurs impliqués), l'utilisation des ressources ainsi que le calendrier.

Interface / Ecoplan ont conscience de la difficulté à définir un tel concept de contrôle dans des délais serrés, mais celui-ci constitue un élément important de l'exécution de mesures financières. Il faudra vérifier sa pertinence durant la mise en œuvre et l'affiner en cours de route.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral se rallie à la proposition de mise en place d'un groupe de travail « Audits et contrôles » en cas de crise future et, dans ce sens, à la définition alors d'un concept précisant les rôles et tâches des différentes parties, cantonales et fédérales, chargées de contrôles et d'audits. Un tel concept doit effectivement permettre, dans un premier temps, de mieux fixer dans les bases légales les responsabilités de chacune des entités chargées de contrôles et d'audits et, dans un deuxième temps, de spécifier (et d'adapter si nécessaire) les pratiques qui y sont liées. Cependant, dans ce cas de figure, il importera de veiller à ce que les processus de contrôle décidés demeurent acceptables en termes de charge de travail et de rapidité d'exécution pour les entités responsables de la mise en

œuvre des soutiens. Aussi, comme le souligne l'évaluateur, un concept développé en début de crise ne pourra que couvrir les défis connus au moment donné et devra être adapté pendant les travaux.

Recommandation n° 5 : Clarification des rôles en matière de contrôle au niveau fédéral

Outre la clarification conceptuelle des rôles respectifs de la Confédération et des cantons en matière de contrôle (recommandation n° 4), Interface / Ecoplan estiment nécessaire de clarifier les responsabilités entre les services fédéraux. Ils recommandent, pour de futures mesures financières de grande ampleur, de procéder rapidement à une coordination des tâches entre l'office fédéral chef de file et le CDF, et de faire appel aux compétences des offices spécialisés. Cette clarification devrait faire partie intégrante de la conception des contrôles telle que décrite dans la recommandation n° 4.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage cette recommandation, qui rejoint la recommandation 4 et sa prise de position y relative, en soulignant l'importance de garantir un traitement de qualité des données servant aux contrôles. À cet effet, il importe que l'office responsable soit consulté avant les travaux de contrôle afin de valider les données exploitées. Le Conseil fédéral rappelle néanmoins que les tâches et rôles des divers offices fédéraux et du CDF sont différents les uns des autres et que des avis divergents sur certaines questions (par exemple l'intensité des contrôles) continueront d'exister.

Le CDF souligne que la responsabilité de l'octroi des aides financières et du contrôle de la réalisation des conditions incombe à l'office spécialisé. Le CDF est compétent pour la surveillance financière et intervient en fonction des risques.

Recommandation n° 6 : S'appuyer sur les outils existants

Il s'est avéré essentiel, pour l'exécution, de pouvoir s'appuyer sur des outils préexistants au sein du SECO et de pouvoir les développer. Ainsi, l'outil de rapport sur les cas de rigueur (hafrep) a été rapidement opérationnel. S'il avait fallu le développer à partir de zéro en mandatant un tiers, il n'aurait pas été disponible aussi vite. De plus, le SECO disposait déjà, avec EasyGov, d'un guichet en ligne bien rodé pour la communication avec les entreprises. Il faudra veiller à l'avenir à utiliser des outils existants chaque fois que cela est possible.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage cette recommandation, tout en précisant que chaque situation de crise a ses particularités, si bien que les outils hafrep / EasyGov ne seront peut-être pas à nouveau les outils adéquats et que d'autres outils existants seront alors à privilégier.

Recommandation n° 7 : Examen d'un renforcement de la coopération opérationnelle intercantonale

La coordination horizontale n'a que peu joué, voire pas joué du tout dans le cas des mesures pour les cas de rigueur. Cela s'explique par la pression temporelle, qui a poussé tous les cantons à se focaliser sur leur solution cantonale plutôt que de rechercher la coopération. Interface / Ecoplan estiment néanmoins qu'une collaboration opérationnelle plus étroite serait souhaitable à l'avenir, du moins au niveau des instruments d'exécution (outils informatiques), quand bien même les cantons mettraient en place des structures d'exécution individuelles.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral peut souscrire en principe à cette recommandation. Il rappelle néanmoins qu'une coordination régulière entre les programmes a été réalisée par les échanges d'expériences organisés

par le SECO et que les cantons ont échangé également en-dehors de ces séances. Aussi, il souligne que cette recommandation concerne directement les cantons.

Recommandation n° 8 : Homogénéité des bases de calcul

Les bases de calcul des prestations d'aide variaient d'un canton à l'autre. Si les raisons en sont compréhensibles, elles génèrent des différences de traitement entre les entreprises. Pour de futures situations de ce type, deux variantes se présentent. La première consiste à ne pas fixer les bases de calcul de manière centralisée, mais à déléguer cette tâche aux cantons. Les cantons devraient pour ce faire avoir la certitude que la Confédération mettra à disposition les moyens prévus, indépendamment des bases de calcul choisies. Adopter une telle procédure signifie toutefois que l'on accepte que des entreprises similaires soient soutenues différemment selon le canton où elles se trouvent. Pour éviter cela, une seconde variante consisterait à fixer des critères uniformes au niveau fédéral. Tous les cantons appliqueraient ainsi les mêmes critères et organiseraient uniquement l'exécution. Bien que cela permettrait d'éviter les disparités cantonales, l'inconvénient serait la relative rigidité des critères et l'impossibilité qui en découlerait pour les cantons de tenir compte des circonstances locales, ce qui accroîtrait le risque d'inefficience. On pourrait y remédier en instituant un examen dynamique des critères par un organe commun de la Confédération et des cantons. L'essentiel serait que les cantons puissent faire valoir leurs expériences en matière d'exécution au sein de l'organe et que les résultats de l'activité de contrôle (cf. recommandation n° 4) soient pris en compte. Dès lors qu'il y a une pression des délais, un arbitrage doit avoir lieu entre, d'une part, la fixation de critères uniformes, qui permet d'éviter les inégalités de traitement mais réduit quelque peu la flexibilité, et d'autre part la délégation de la fixation des critères aux cantons, qui accroît la flexibilité mais implique que l'on accepte des différences entre ceux-ci.

Interface / Ecoplan penchent pour la première variante, décentralisée.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage en grande partie l'analyse faite par Interface / Ecoplan. Dans le cadre des aides cas de rigueur, la variante une a été privilégiée, rejoignant la préférence d'Interface / Ecoplan, ce qui a permis de répondre de manière rapide, efficace et suffisamment ciblée aux particularités cantonales, comme souhaité par le Parlement, tout en fixant certains critères de manière assez stricte pour éviter de trop grandes disparités. Avec une approche plus centralisée de la définition des critères, le Conseil fédéral aurait risqué de ne pas respecter la répartition des tâches pour ces mesures, rappelons-le, cantonales. En ce sens, quand bien même une solution d'urgence comporte de fait des points d'amélioration constatés après coup, la conception et la mise en œuvre des aides cas de rigueur ont globalement permis de trouver un bon équilibre entre flexibilité donnée au cantons et uniformisation des critères sur le plan national.

9.4 Évaluation des effets (par le Contrôle fédéral des finances)

Les textes des chapitres 9.4.1 à 9.4.3 sont tirés du rapport d'évaluation réalisé par le CDF (voir annexe 13.1). Ils sont complétés par quelques commentaires du Conseil fédéral, présentés en encadré.

9.4.1 Processus d'évaluation

Le processus d'évaluation est décrit au ch. 9.2.1.

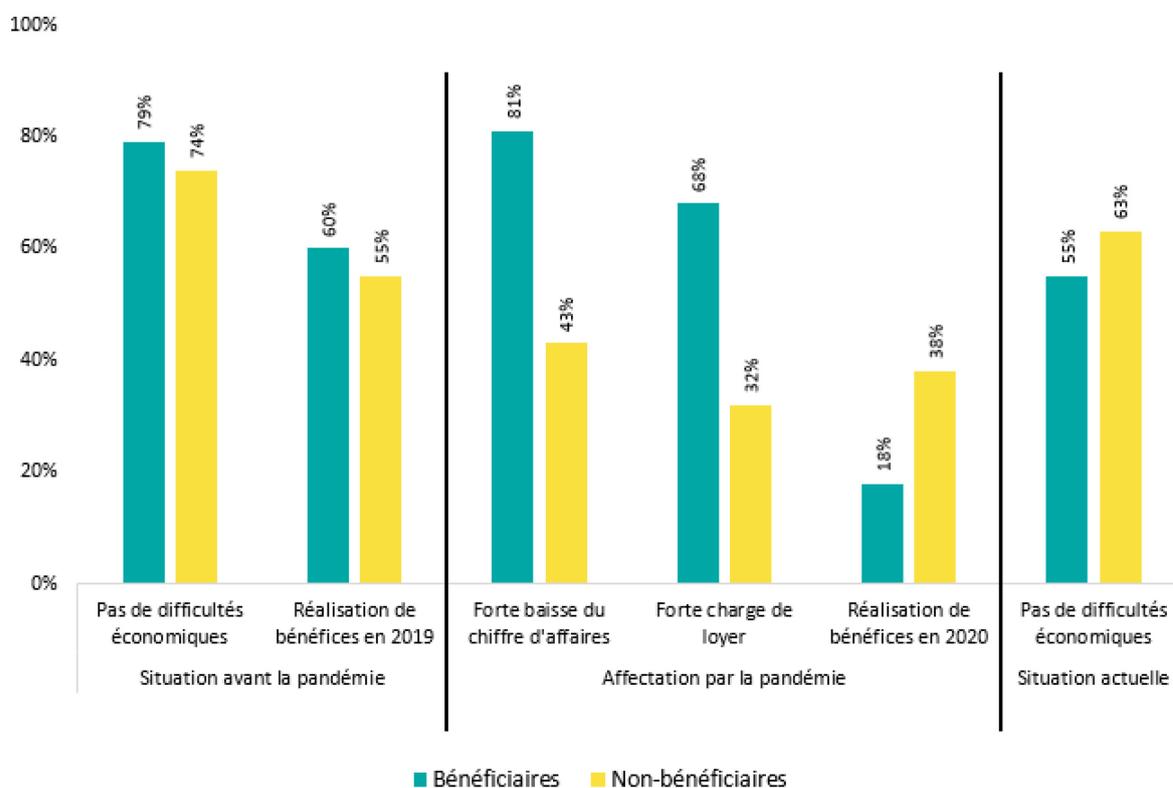
L'enquête menée par l'institut de sondage gfs.bern sur mandat du CDF auprès d'entreprises de certaines branches constitue une base importante pour l'évaluation de l'efficacité des MCR. L'enquête a porté aussi bien sur des entreprises ayant bénéficié de MCR (ci-après bénéficiaires) que sur des entreprises qui n'en ont pas bénéficié (ci-après non-bénéficiaires).

9.4.2 Résultats de l'évaluation

Impression générale

La figure 16 présente, pour les bénéficiaires et les non-bénéficiaires, la situation avant la pandémie, l'impact de la pandémie et la situation économique actuelle. L'analyse montre que les bénéficiaires ont été sensiblement plus impactés par les mesures prises par la Confédération pour protéger la population des risques sanitaires (paires de colonnes au centre). Elle suggère toutefois aussi que les MCR ont contribué à mitiger cet impact chez les bénéficiaires les plus durement touchés. L'évaluation montre par ailleurs que bien que touchés, près de 20 % des bénéficiaires ont pu réaliser un bénéfice en 2020, ce qui laisse supposer qu'il y a eu des surindemnisations. Rien n'indique toutefois que les bénéficiaires soient aujourd'hui mieux lotis que les non-bénéficiaires (paires de colonnes à droite).

Figure 16 : Comparatif entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires de l'aide pour les cas de rigueur (pourcentage de personnes interrogées répondant aux variables sur l'axe des abscisses). Les données se réfèrent à quatre cantons et quatre branches (N bénéficiaires =1405, N non-bénéficiaires =456, à l'exclusion des entreprises créées après le début de la pandémie).



Source : Évaluation de la conception et des effets des mesures pour les cas de rigueur COVID-19 – CDF (annexe 13.1) / Données : gfs.bern

Il convient de noter que de nombreux autres facteurs entrent en ligne de compte dans cette perspective, comme la constitution économique individuelle des entreprises ou l'obtention d'autres aides financières COVID-19. Ce dernier cas de figure concerne environ 80 % des bénéficiaires. Dans ce contexte, les indemnités RHT sont considérées par les personnes interrogées comme l'aide financière la plus importante reçue dans le cadre de la crise. Les MCR sont la deuxième et sont suivies des crédits COVID-19, des allocations pour perte de gain coronavirus, des réductions de loyer et des prestations d'assurance, ces dernières presque exclusivement dans la restauration.

L'impression générale positive est confirmée par une auto-évaluation des bénéficiaires : environ deux tiers d'entre eux ont indiqué que les prestations au titre des MCR avaient eu une efficacité très

élevée ou plutôt élevée pour leur entreprise en termes de prévention des faillites et de sauvegarde des emplois.

La satisfaction quant à l'étendue des fonds de soutien est elle aussi majoritairement positive : environ deux tiers sont plutôt satisfaits ou très satisfaits, un petit tiers est insatisfait.

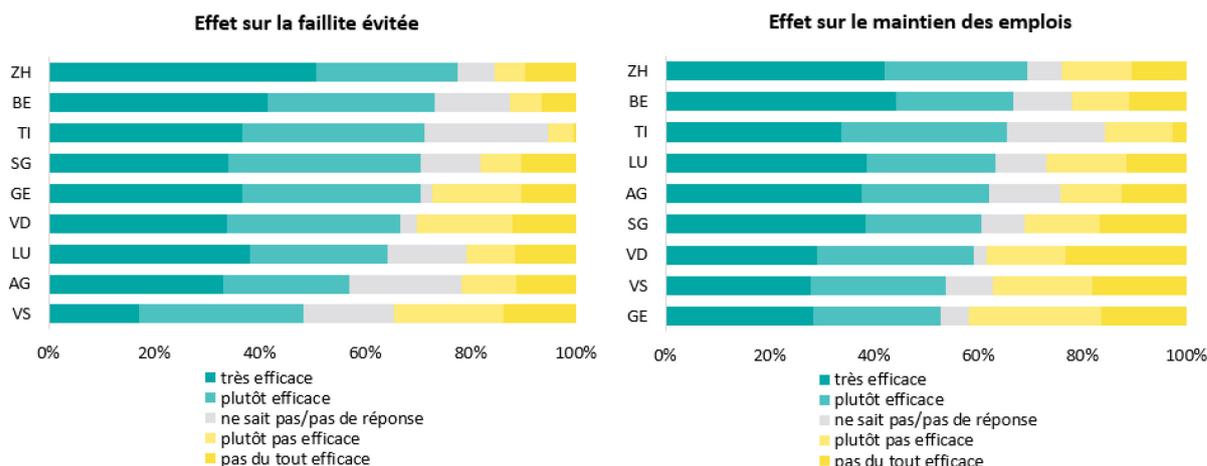
Remarque du Conseil fédéral

Bien que l'impression générale positive constatée découle d'un sondage qui ne donne qu'une vue partielle, l'opinion exprimée par les évaluateurs, selon laquelle les MCR ont contribué à mitiger cet impact chez les bénéficiaires les plus durement touchés, est réjouissante. Il convient de préciser que par surindemnisation, on entend un soutien qui était supérieur au montant requis pour assurer la survie de l'entreprise. Il ne s'agit pas d'un soutien accordé en trop d'un point de vue juridique.

Différences entre les cantons

La figure 17 résume les résultats de l'enquête sur les effets par canton. Dans les neuf cantons pour lesquels il est possible de se prononcer, on constate un impact globalement positif des MCR, même si les cantons romands de Genève, de Vaud et du Valais en particulier portent un regard un peu plus critique sur leur efficacité. Il est frappant de constater la proportion parfois élevée d'entreprises qui n'ont pas voulu ou pas pu émettre d'avis quant à l'efficacité des MCR (barres grises) ; cela limite la pertinence de la comparaison entre les cantons.

Figure 17 : Estimation de l'efficacité des MCR par canton et par objectif

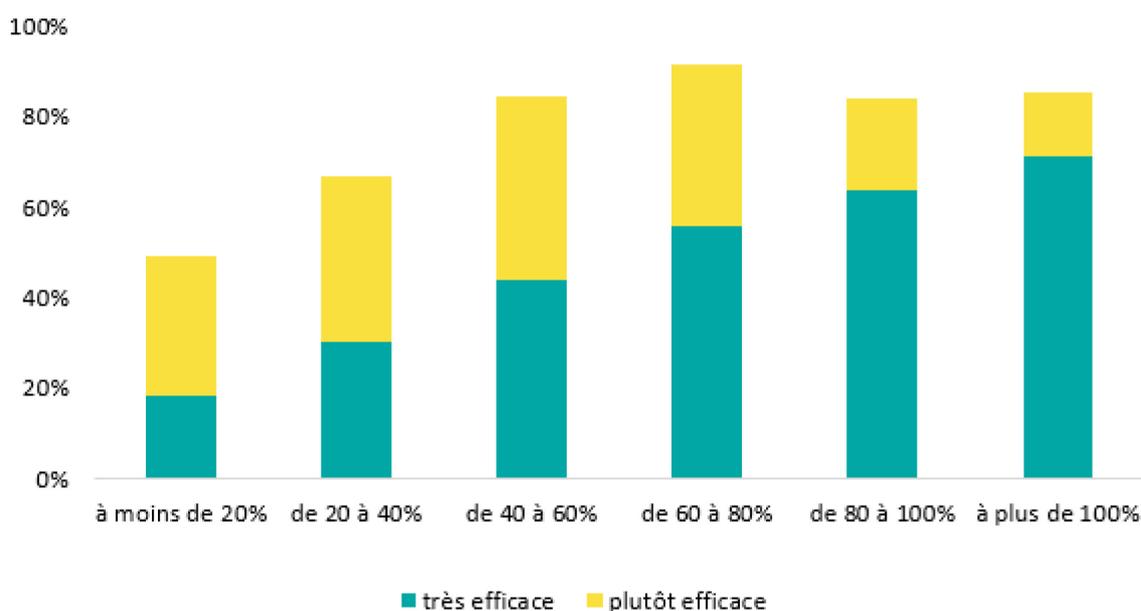


Source : Évaluation de la conception et des effets des mesures pour les cas de rigueur COVID-19 – CDF (annexe 13.1) / Données : gfs.bern

Évaluation de l'efficacité

Pour l'évaluation de la rentabilité, le CDF a notamment analysé comment les bénéficiaires jugent l'efficacité des MCR (prévention des faillites) lorsqu'ils doivent indiquer dans quelle mesure l'aide reçue a permis de couvrir les coûts qui continuaient de courir (figure 18). L'analyse se fonde sur les résultats de l'enquête.

Figure 18 : Estimation de l'efficacité des MCR en fonction du taux de couverture



Source : *Évaluation de la conception et des effets des mesures pour les cas de rigueur COVID-19 – CDF (annexe 13.1) / Données : gfs.bern*

Comme on pouvait s'y attendre, l'impact estimé des MCR augmente avec le taux de couverture. Jusqu'à l'intervalle de 60 à 80 % de couverture, on observe une augmentation continue de l'impact estimé. Ensuite, l'efficacité n'augmente plus en valeur absolue, seule la proportion de « très efficace » augmente encore. Dans le même temps, la part d'entreprises qui ont réalisé des bénéfices augmente dans ces intervalles (valeurs accrues pour les intervalles supérieurs à 80 %).

Faillites de bénéficiaires de MCR

Les MCR avaient pour objectif de prévenir les faillites pour des entreprises fondamentalement viables.

Dans l'ensemble, le nombre de faillites a diminué pendant la pandémie. Les diverses mesures prises par la Confédération et les cantons pour soutenir l'économie y sont probablement pour beaucoup, ce que confirment les interviews menées avec les associations sectorielles.

Près de 3 % des bénéficiaires de MCR ont fait l'objet d'une procédure de faillite au cours des deux ans et demi qui ont suivi la perception des prestations. Il est impossible de déterminer les motifs qui ont conduit à ces procédures de faillite sans une évaluation au cas par cas.

9.4.3 Conclusions du point de vue de l'évaluation

Le bilan des effets des MCR est globalement positif. Les résultats de l'enquête semblent indiquer qu'au regard des deux objectifs des mesures, à savoir prévenir les faillites et sauvegarder l'emploi, les MCR ont eu un impact concret pour la majorité des bénéficiaires. Pour nombre d'entreprises, elles ont constitué une aide importante. On observera à cet égard qu'aux côtés des MCR, une variété d'aides financières ont été élaborées dans le cadre de la crise du COVID-19 à destination des entreprises et qu'elles ont aussi joué un rôle majeur pour ces dernières.

Les résultats semblent par ailleurs indiquer que les MCR ont répondu plus ou moins bien à la situation de départ de chaque entreprise. Il existe des indices de surindemnisation, comme le fait de dégager des bénéfices, alors que dans d'autres cas, les entreprises ont jugé les aides insuffisantes. À cet égard, on observe des différences entre les branches et les cantons. Il importe de replacer ce résultat dans le contexte des fortes contraintes temporelles liées à la préparation et à la gestion du nombre élevé de demandes (plus de 35 000) au début de la mise en œuvre des MCR.

L'enquête révèle qu'à partir d'un certain seuil, des prestations MCR plus élevées n'engendrent pas de contribution supplémentaire importante à la réalisation des objectifs (éviter les faillites). Il serait judicieux à l'avenir, lors de la conception d'une aide financière similaire, de fixer un plafond en pour cent de la valeur de référence (ici : les coûts non couverts ou les coûts fixes), comme par exemple pour les indemnités RHT (80 % de la masse salariale). Cela permet d'économiser des coûts sans réduire l'impact de manière substantielle.

10 Synthèse

Cette synthèse rapporte quelques éléments généraux tirés des chapitres 1 à 8 et surtout les principaux résultats des évaluations du CDF et d'Interface / Ecoplan présentées au chapitre 9 :

Éléments généraux

- Les aides pour cas de rigueur visaient à aider l'économie suisse à traverser la crise, ainsi qu'à éviter les faillites et les suppressions d'emplois, en soutenant les entreprises ayant eu des coûts non couverts élevés suite aux mesures prises par les autorités pour lutter contre la pandémie, en complément des aides déjà existantes ;
- Les cantons ont établi des programmes de soutien cas de rigueur, assuré une partie de leurs coûts, traité les demandes, versé les fonds, effectué des contrôles auprès des entreprises, pris des mesures de lutte contre les abus et assuré le suivi. Le Parlement fédéral et la Confédération ont édicté une législation-cadre, définissant les conditions pour la participation de la Confédération, mis à disposition des moyens financiers et surveillé l'exécution ;
- Au total, plus de 35 000 entreprises ont été soutenues, majoritairement par des contributions à fonds perdu, pour un montant d'environ 5,3 milliards de francs. Près de la moitié des aides a été allouée aux domaines de la restauration et de l'hôtellerie ;
- La proportion d'abus et de violations est faible grâce à des critères d'octroi et de calcul basés sur des données vérifiables et donc difficilement falsifiables, ainsi que grâce aux contrôles effectués par les cantons au moment de l'analyse des demandes d'octroi.
- Peu de cas ont été portés par des entreprises devant des tribunaux et, pour les cas concernés, les arrêts ont été majoritairement favorables à l'Etat. D'autre part, aucun problème systématique n'a été détecté.

Résultats des évaluations

- L'évaluation des effets des aides pour cas de rigueur tire **un bilan positif de l'efficacité**. Bien que les résultats découlent d'un sondage qui ne donne qu'une vue partielle, ces aides ont représenté un soutien important pour la majorité des entreprises interrogées, notamment en ce qui concerne les deux objectifs visés, à savoir éviter les faillites et maintenir les emplois. De manière générale, ces entreprises ont été satisfaites de l'ampleur de l'aide et jugent de manière très satisfaisante les délais de versement des fonds ;
- Compte tenu de l'urgence, du nombre élevé de demandes et de l'évolution incertaine de la pandémie, **la vitesse de réaction et la flexibilité de l'exécution face aux changements ont été dans l'ensemble élevées**, tant auprès de la Confédération que des cantons ;
- **La Confédération et les cantons sont majoritairement satisfaits de la collaboration** dans l'exécution des mesures. La répartition du travail et l'organisation de l'exécution ont fait leurs preuves. En confiant l'exécution à la division du SECO responsable de la politique régionale, il a été possible de s'appuyer sur une forme de collaboration bien établie entre la Confédération et les cantons ;
- **Le SECO a assumé ses différentes tâches avec précaution et efficacité**. Les collaborateurs ont fait preuve d'un grand engagement, de beaucoup de flexibilité et se sont rapidement familiarisés avec la thématique complexe. L'outil de rapport sur les cas de rigueur (hafrep) s'est

avéré être un outil d'aide à l'exécution central et pertinent. Il a pu être développé sur la base d'un instrument existant et connu des cantons (CHMOS), ce qui a permis sa mise en œuvre dans un délai relativement court. Le guichet en ligne existant pour les entreprises (EasyGov) a également pu être utilisé rapidement et efficacement ;

- **La répartition des tâches au niveau fédéral a en majeure partie fait ses preuves** dans la pratique. La collaboration entre le SECO et l'AFF pour la formulation des bases légales a bien fonctionné, quand bien même il est inhabituel, d'un point de vue conceptuel, que l'office spécialisé ne soit pas le chef de file. Lors des contrôles, des inefficacités et des doublons sont cependant parfois apparus ;
- Au niveau des cantons, **les structures ont été mises en place très rapidement**, se sont appuyées sur des institutions existantes, ont misé sur une implication étroite de l'économie et ont pour la plupart collaboré avec succès avec des prestataires de services externes. L'ensemble de ces caractéristiques ont permis de réduire le risque d'exécution ;
- Le CDF juge de manière critique la part de financement fédéral de 100 % pour les grandes entreprises et pour la réserve du Conseil fédéral. Le fait que le financement (majoritairement assuré par la Confédération) et la mise en œuvre (relevant de la responsabilité des cantons) soient dissociés entraîne un manque de précision et des incitations erronées en matière de responsabilité des contrôles. D'autre part, le CDF estime qu'une partie des prestations étaient trop élevées par rapport aux besoins et qu'il aurait fallu mieux prendre en compte les coûts non couverts des entreprises. En outre, le CDF constate une certaine inégalité de traitement entre les branches, mais aussi entre les entreprises d'une même branche.

11 Enseignements à tirer selon le Conseil fédéral

Sur la base des évaluations menées par le CDF et Interface / Ecoplan dont les résultats sont synthétisés dans le chapitre précédent, ainsi que des expériences acquises durant la mise en œuvre des aides COVID-19 cas de rigueur, le Conseil fédéral tire un bilan positif de ces aides, en soulignant le fait que l'objectif visé, à savoir aider l'économie suisse à traverser la crise, a été globalement atteint. En ce sens, il remercie l'ensemble des acteurs ayant œuvré à cette réalisation, au sein de la Confédération, des cantons, des entreprises et des faitières, pour leur important travail. Cet ensemble de connexions et de collaborations, propre au fédéralisme, a permis une exécution certes complexe mais avant tout rapide, flexible et pleine d'aptitudes ; des qualités qui étaient nécessaires pour relever les défis posés par la crise due à la pandémie.

Ce rapport récapitule et évalue un travail effectué sur une période de plus de 3 ans et en majeure partie en temps de crise. Un travail qui n'est d'ailleurs pas terminé : il reste des prêts actifs, des contrôles seront effectués également dans les années à venir et des questions juridiques seront traitées par des tribunaux. En ce sens, il n'a pas comme unique but de rendre compte du passé mais aussi de tirer des enseignements qui serviront dans l'éventualité d'une situation similaire. Ainsi, le Conseil fédéral retient sept enseignements qui ressortent d'éléments qui ont bien fonctionné ou pour lesquels des points d'amélioration sont encore possibles :

- **L'outil des aides COVID-19 cas de rigueur a fait ses preuves.** Les aides, notamment non remboursables, ont aidé l'économie suisse et la grande majorité de ses entreprises à passer la très difficile période de la pandémie – ceci en complément des importants outils de base que sont les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), les allocations pour perte de gain (APG), les crédits COVID-19 et les aides sectorielles. À quel point des aides à fonds perdu seront le bon instrument également dans une nouvelle crise restera à déterminer selon la situation ;
- **Une réaction rapide de l'Etat aux crises** est d'une importance capitale. D'une part, elle permet au soutien de déployer rapidement ses effets et d'autre part, elle envoie un signal psychologique important et contribue au moins à atténuer les incertitudes économiques. Il est dès lors indispensable d'allouer et de regrouper rapidement les ressources dans l'administration fédérale et cantonale. En ce sens, dans le cadre des aides pour cas de rigueur, le choix d'une exécution

fédérale, non centralisée, a été judicieux, en permettant une mobilisation rapide des ressources nécessaires et un traitement efficace des demandes ;

- Lors de l'exécution, il convient, dans la mesure du possible, de **recourir à des organisations existantes et éprouvées ainsi qu'à des outils existants**, au niveau national et cantonal. Cela permet de s'appuyer sur une forme de collaboration bien établie ;
- **Les objectifs et la logique d'action de l'aide financière doivent être clairement formulés et communiqués** en fonction des besoins. En particulier, l'objectif d'une aide financière doit être représenté de manière précise lors du choix des critères d'accès et de calcul ;
- La **répartition des tâches doit être clairement déterminée**. La conception et la mise en œuvre décentralisées des programmes cantonaux ont fait leurs preuves, même si elles présentent également des inconvénients. La répartition des coûts entre la Confédération et les cantons doit être définie de manière claire, en suivant les principes d'équivalence fiscale ;
- **Les tâches de contrôle doivent être bien coordonnées** entre les différents acteurs des niveaux cantonaux et fédéraux, par exemple au travers d'un groupe de travail et d'un concept de contrôle élaboré au début de la conception du programme ;
- Lors **d'adaptations des bases légales en cours de programme**, en particulier lors de l'introduction de « solutions spéciales », il importe que le législateur tienne compte, dans son analyse, de l'utilité de ces adaptations, en termes de risques, **de coûts/bénéfices et de charge de travail supplémentaire** pour les entités responsables de l'exécution.

12 Bibliographie

AFF (2022) COVID-19 : répercussions sur les finances fédérales (données au 16.9.2022). Administration fédérale des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch/efv/fr/home/aktuell/a/covid19.html (état au 13.9.2023).

AFF (2023) Comptes d'Etat 2022. Administration fédérale des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html (état au 4.9.2023).

Amstat (2022) Chômage partiel décompté. travail.swiss. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.amstat.ch/v2/amstat_fr.html (état au 15.6.2023).

CDF (2021) Mesures cantonales de lutte contre les abus pour les cas de rigueur en lien avec la pandémie de COVID-19 (14.7.2021) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542%20Q2/21405BE-Haerte-fallmassnahmen-Missbrauchsbekaempfung-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (état au 28.9.2023).

CDF (2021) Mesures cas de rigueur Covid-19 pour les entreprises : 1^{ère} analyse des données (16.7.2021) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542%20Q2/21405BE-Haerte-fallmassnahmen-Unternehmungen-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (état au 28.9.2023).

CDF (2022) Evaluation : Allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants - Office fédéral des assurances sociales (29.7.2022). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.efk.admin.ch/fr/publications/formation-et-social/assurances-sociales-et-prevoyance-vieillesse/allocation-pour-perte-de-gain-covid-19-pour-les-independants-office-federal-des-assurances-sociales.html> (état au 28.9.2023).

CDF (2022) Mesures cas de rigueur Covid-19 pour les entreprises : 2^{ème} analyse des données (23.2.2022) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542%20Q42021/21405BE-Q42021-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (état au 28.9.2023).

CDF (2023) Mesures cas de rigueur Covid-19 pour les entreprises : 3^{ème} analyse des données (14.3.2023) (en allemand uniquement). Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22400%2022475%2022743/22475BE-SE-COH%C3%A4rtef%C3%A4lle-Datenanalysen-3-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (état au 28.9.2023).

Chancellerie fédérale (2022) Objectifs du Conseil fédéral 2023. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2022/2/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2022-2-fr-pdf-a.pdf> (état au 28.9.2023).

Commission européenne (2022) Competition/State aid brief (10.2022). Peut être consulté à l'adresse suivante : https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-11/state_aid_brief_3_2022_kdam22003enn_coronavirus.pdf (état au 28.9.2023).

Conseil fédéral (2011) Message concernant la révision de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp) (FF 2011 291). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/43/fr> (état au 19.7.2023).

Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-78515.html> (état au 19.7.2023).

Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus: soutien complémentaire de la Confédération pour les start-up innovantes (22.4.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78872.html> (état au 19.7.2023).

Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus: le Conseil fédéral précise l'aide en faveur des entreprises de l'aviation (29.4.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78944.html> (état au 19.7.2023).

Conseil fédéral (2020) Communiqué : Coronavirus: Aide immédiate temporaire en faveur des médias (20.5.2020). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-79184.html> (état au 19.7.2023).

Conseil fédéral (2021) Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral entend soutenir le tourisme suisse (1.9.2021). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-84930.html> (état au 19.7.2023).

CPA (2023) Rapport : Chômage partiel pendant la crise du coronavirus (13.1.2023). Contrôle parlementaire de l'administration. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.parlament.ch/cen-ters/documents/fr/Bericht_PVK_Chomage_partiel_F.pdf (état au 28.9.2023).

Easygov (2023) Aperçu des crédits transitoires COVID-19. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/fr/#anchor-14> (état au 20.9.2023).

Easygov (2023) Crédits transitoires COVID-19. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/> (état au 28.9.2023).

Easygov (2023) Parapluie de protection pour les manifestations publiques. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/fr/parapluie-de-protection-2/> (état au 19.7.2023).

Easygov / OBT / PwC (2021) Contrôles ponctuels sur la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur par les cantons (22.12.2021). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2021/12/Stichprobenkontrollen-bei-Kantone-zur-Umsetzung-der-Covid-19-Hartefallverordnung.pdf> (état au 28.9.2023).

Easygov / OBT (2022) 1^{er} rapport de situation sur la réalisation de contrôles aléatoires indépendant concernant le respect des ordonnances COVID-19 sur les cas de rigueur des entreprises (9.2022). Peut être consulté à l'adresse suivante : https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2022/09/Management-Response-et-rapport-de-statut-1er-semester-22-mandat-2001-OBT-fr_de_it.pdf. (état au 28.9.2023).

Easygov / OBT (2023) 2^{ème} rapport de situation sur la réalisation de contrôles aléatoires indépendant concernant le respect des ordonnances COVID-19 sur les cas de rigueur des entreprises (2.2023). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/03/Management-Response-rapport-de-statut-2e-CC%80me-semester-22-mandat-2001-OBT.pdf> (état au 28.9.2023).

Easygov / OBT (2023) 3^{ème} rapport de situation sur la réalisation de contrôles aléatoires indépendant concernant le respect des ordonnances COVID-19 sur les cas de rigueur des entreprises (9.2023). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/09/Rapport-de-statut-premier-semester-2023-et-Management-Response-SECO.pdf> (état au 28.9.2023).

OFC (2022) Etat des demandes d'aides sur la base de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Office fédéral de la culture. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/themes/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html> (état au 29.9.2023).

OFS (2023) Erwerbstätige (Inlandkonzept), insgesamt und in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht und Nationalität, brutto- und saisonbereinigte Werte. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte (en allemand uniquement). Office fédéral de la statistique. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/activite-professionnelle-temps-travail/population-active/statut-marche-travail.assetdetail.28245391.html> (état au 13.11.2023).

OFSP (2023) Conséquences du coronavirus sur le sport. Office fédéral du sport. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.baspo.admin.ch/fr/aktuell/themen--dossiers-/covid-19-sport.html (état au 25.8.2023).

OFT (2022) Coronavirus : la Confédération soutient les TP à hauteur de 935 millions de francs (20.9.2022). Office fédéral des transports. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/publications/blog-oft-actualites/7-2022.html> (état au 18.7.2023).

Parlement (2023) 23.3541 Interpellation Feller. Qui a décrété l'obligation de restituer les aides pour les cas de rigueur prévues dans la loi COVID-19 en cas de cessation d'activité ? Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233541> (état au 20.11.2023).

Parlement (2023) 23.3759 Motion Feller. Cas de rigueur COVID-19. Un bénéfice de liquidation n'a pas à être assimilé à une sortie de liquidités interdite par le système d'aides pour les cas de rigueur. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233759> (état au 20.11.2023).

Parlement (2023) 23.3842 Motion Gapany. Cas de rigueur COVID-19. Un bénéfice de liquidation n'a pas à être assimilé à une sortie de liquidités interdite par le système d'aides pour les cas de rigueur. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233842> (état au 20.11.2023).

Parlement (2023) 23.3899 Motion Roduit. Mettre fin aux demandes de remboursement problématiques des indemnités pour cas de rigueur. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233899> (état au 20.11.2023).

Parlement (2023) Communiqué de presse : Sécurité de planification pour le secteur du sucre (17.10.2023). Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2023-10-17.aspx?lang=1036> (état au 20.11.2023).

SECO (2020) Extension du chômage partiel et simplification des démarches. Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html (état au 19.7.2023).

SECO (2021) Communiqué : La ligne d'urgence ouverte par le SECO au début de la crise sanitaire sera fermée (30.8.2021). Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/actuel/news/abonnement-aux-news.msg-id-84871.html> (état au 28.9.2023).

SECO (2021) Information aux médias : Horaire de travail réduit : le Tribunal fédéral rejette le recours de la caisse de chômage de Lucerne concernant l'indemnisation des jours de vacances et des jours fériés (10.12.2021). Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.wbf.admin.ch/wbf/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html (état au 19.7.2023).

SECO (2022) Tourisme et politique régionale. Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html (état au 19.7.2023).

13 Annexes

13.1 Rapport du CDF

13.2 Rapport Interface / Ecoplan