



Fiduciaire | Conseil fiscal et juridique  
Audit | Conseil en gestion  
Solutions informatiques globales

**Réalisation de contrôles aléatoires  
indépendants du respect  
COVID-19 cas de rigueur des entreprises  
de l'ordonnance**

Mandat SECO\_2001

Rapport de situation / rapport public  
au 31 décembre 2023

## Management Summary

- Le programme Covid-19 pour les cas de rigueur, dont les modalités sont régies par les deux ordonnances sur les cas de rigueur OMCR 20 et OMCR 22, a entre-temps été clôturé. Les demandes d'aides pour cas de rigueur ne peuvent plus être déposées. Au total, environ 5,3 milliards de CHF d'aides pour cas de rigueur ont été alloués à 35 222 entreprises dans le cadre du programme pour les cas de rigueur, sous forme de contributions uniques non remboursables (à fonds perdu, contributions AFP) ou de prêts, de cautionnements ou de garanties (état des données: 31 décembre 2023). Les contributions AFP représentent environ 96% des aides totales de 5,3 milliards de CHF.
- Dans le cadre du mandat de contrôle SECO\_2001, OBT effectuée, entre autres, des contrôles aléatoires des attributions de cas de rigueur. Au cours du second semestre 2023, les contrôles aléatoires définis sur un total de 800 entreprises ont pu être achevés de manière définitive. Les contrôles aléatoires ont porté aussi bien sur les cas de rigueur relevant de l'ordonnance sur les cas de rigueur 2020 (OMCR 2020) que sur ceux relevant de l'ordonnance sur les cas de rigueur 2022 (OMCR 2022).
- **Le contrôle aléatoire de 800 entreprises a permis de conclure dans 14 cas au total que le droit à l'aide pour cas de rigueur n'existait pas ou pas dans le montant accordé. Le montant total dans ces 14 cas s'élève à KCHF 11 689, soit 0,22% de l'ensemble des aides pour cas de rigueur décidées dans le cadre du programme de cas de rigueur, qui s'élève à environ 5,3 milliards de CHF.**
- Outre les constatations matérielles, 42 autres dossiers ont été identifiés, qui ne sont pas classés comme constatations matérielles. Il s'agit dans 17 cas de situations où l'aide pour cas de rigueur repose sur des taux forfaitaires de frais fixes supérieurs aux taux de l'ordonnance fédérale. Comme le canton concerné a l'intention de corriger ces cas et de financer les soutiens par des fonds cantonaux, il a été renoncé à classer ces cas comme constatations matérielles. En outre, l'échantillon comprenait six cas pour lesquels les justificatifs de chiffre d'affaires n'étaient pas disponibles et, en outre, 19 cas pour lesquels la conformité à l'ordonnance du montant de la prestation accordée pour cas de rigueur n'a pas pu être évaluée (dans ces cas, le canton avait choisi une variante de calcul dont la conformité ne peut pas être évaluée faute de calcul comparatif).
- Les 14 cas de constatations matérielles représentent 1,75% de l'échantillon de n = 800; les 42 autres cas de constatations diverses représentent 5,25% de l'échantillon. L'extrapolation de ces cas à l'ensemble de la population n'est pas appropriée, car il ne s'agit pas de tirages d'échantillons représentatifs en raison de la spécificité du mandat. La sélection de l'échantillon s'est faite en fonction des risques, de sorte que les éléments présentant des risques inhérents accrus ou les dossiers avec des montants de soutien élevés avaient une probabilité plus élevée d'être inclus dans l'échantillon. L'échantillon n'est donc pas représentatif en ce qui concerne des critères tels que la localisation/le siège, la forme juridique ou la branche. Il n'est donc pas possible d'émettre un jugement global sur la conformité avec l'ordonnance des aides pour cas de rigueur dans leur ensemble.
- **En résumé, on peut toutefois constater que, sur l'ensemble de la période du programme des cas de rigueur, les cantons ont évalué les demandes de cas de rigueur reçues au cas par cas et les ont examinées avec la diligence requise et qu'ils ont mis en œuvre de leur mieux les directives de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22.**
- Les contrôles aléatoires dans le domaine de la pratique d'attribution des marchés publics ont été définitivement clôturés par le présent rapport de situation. Dans la suite du mandat, d'autres facettes du programme pour les cas de rigueur seront examinées, notamment l'interdiction dite du double subventionnement, l'interdiction des dividendes, la participation conditionnelle aux bénéficiaires (c'est-à-dire une éventuelle obligation de rembourser l'aide pour cas de rigueur en cas de bénéfice), le contrôle des abus dans les cantons et l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral.
- Ainsi, les travaux ultérieurs du second semestre 2023 se sont déjà concentrés sur la planification dans les domaines suivants: définition des échantillons et de leur répartition concernant l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral; définition d'actes d'enquête concernant les dispositifs anti-abus dans les cantons et détermination de l'échantillon y relatif; allocation des échantillons et détermination de l'échantillon concret pour vérifier le respect de l'interdiction dite du double subventionnement. Ces contrôles aléatoires seront effectués au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2024.

## Volume total du programme pour les cas de rigueur

Le programme Covid-19 pour les cas de rigueur est mis en œuvre et administré par les cantons. Il se base tout d'abord sur une loi fédérale et, en complément ou pour précision, sur deux ordonnances fédérales: la loi Covid-19, l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur OMCR 20 et l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur OMCR 22.

Sous l'OMCR 22, des aides financières supplémentaires ont été accordées en 2022 sous la forme de contributions uniques non remboursables (à fonds perdu 2022, contributions AFP) en raison des difficultés économiques persistantes de nombreux secteurs et entreprises touchés par la pandémie de coronavirus. Le montant de ces aides s'élève à 187 millions de CHF, ce qui correspond à environ 3,5% des aides totales pour les cas de rigueur au titre des deux ordonnances (OMCR 20 et OMCR 22). Dans les cinq cantons AI, JU, NE, UR et VD, aucune aide n'a été accordée pour les cas de rigueur selon l'OMCR 22.

Outre les contributions à fonds perdu, des prêts, des cautionnements et des garanties ont été accordés selon l'OMCR 20. Ceux-ci ont toutefois un ordre de grandeur globalement secondaire, alors que les contributions à fonds perdu sous l'OMCR 20 et l'OMCR 22 étaient ou sont globalement l'instrument de soutien prédominant dans les cantons, avec environ 96%.

Au total, environ 5,3 milliards de CHF d'aides pour les cas de rigueur ont été versés ou accordés à 35 222 entreprises dans le cadre du programme pour les cas de rigueur (état de la base de données de reporting des cas de rigueur: 31 décembre 2023).

## Résultats intermédiaires des contrôles aléatoires

### a) Taille de l'échantillon et résultats des contrôles aléatoires pour les attributions de cas de rigueur

OBT effectuée entre autres des contrôles aléatoires des attributions de cas de rigueur. À cet égard, le mandat global prévoit 800 contrôles aléatoires, qui ont entre-temps pu être achevés définitivement au cours du second semestre 2023. Le résultat de ces contrôles aléatoires est présenté dans le tableau ci-dessous.

Date / Rapport de situation	échantillon défini / transmis aux cantons	examiné définitivement	cas avec constatations matérielles	constatations matérielles en CHF	autres constatations	Commentaires concernant les autres cas
30.06.2022	550	502	5	794	17	Cas pour lesquels l'attribution cas de rigueur repose sur des taux forfaitaires de frais fixes qui sont supérieurs à ceux indiqués dans l'ordonnance fédérale. Puisque le canton concerné a l'intention de corriger ces cas et de financer les soutiens par des fonds cantonaux, nous avons renoncé à classer ces cas en tant que "constatations matérielles"
31.12.2022	100	148	9	10'895	0	
30.06.2023	150	126	0	0	25	6 cas pour lesquelles des pièces probantes quant aux chiffres d'affaires n'étaient pas disponibles et 19 cas pour lesquelles la conformité du respect des dispositions de l'ordonnance fédérale n'a pas pu être appréciée (canton avait choisi une variante de calcul dont la conformité ne peut pas être évaluée faute de calcul comparatif)
31.12.2023	0	24	0	0	0	
	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>14</b>	<b>11'689</b>	<b>42</b>	

Les contrôles aléatoires effectués auprès de 800 entreprises ont abouti dans 14 cas au total à des constatations dites matérielles, c'est-à-dire que le contrôle a conclu que le droit à l'aide pour cas de rigueur n'existait pas ou pas dans le montant accordé. Le montant total de ces constatations matérielles s'élève à KCHF 11 689, soit 0,22% de l'aide pour cas de rigueur d'environ 5,3 milliards de CHF décidée dans le cadre du programme pour les cas de rigueur.

Outre les constatations matérielles, 42 autres dossiers ont été identifiés, qui ne sont pas classés comme constatations matérielles. Il s'agit dans 17 cas de situations où l'aide pour cas de rigueur repose sur des taux forfaitaires de frais fixes supérieurs aux taux de l'ordonnance fédérale. Comme le canton concerné a l'intention de corriger ces cas et de financer les soutiens par des fonds cantonaux, il a été renoncé à classer ces cas comme constatations matérielles. En outre, l'échantillon comprenait six cas pour lesquels les justificatifs de

chiffre d'affaires n'étaient pas disponibles et, en outre, 19 cas pour lesquels la conformité à l'ordonnance du montant de la prestation accordée pour cas de rigueur n'a pas pu être évaluée (dans ces cas, le canton avait choisi une variante de calcul dont la conformité ne peut pas être évaluée faute de calcul comparatif).

Les cas avec constatations matérielles représentent 1,75% de l'échantillon de n = 800; les 42 autres cas avec autres constatations représentent 5,25% de l'échantillon. L'extrapolation de ces cas à l'ensemble de la population n'est pas appropriée, car il ne s'agit pas de tirages d'échantillons représentatifs en raison de la spécificité du mandat. Ainsi, la sélection de l'échantillon s'est faite en fonction des risques, de sorte que les éléments présentant des risques inhérents accrus ou les dossiers avec des montants de soutien élevés avaient une probabilité plus élevée d'être inclus dans l'échantillon. L'échantillon n'est donc pas représentatif en ce qui concerne des critères tels que la localisation/le siège, la forme juridique ou la branche. Il n'est donc pas possible d'émettre un jugement global sur la conformité avec l'ordonnance des aides pour cas de rigueur dans leur ensemble.

En résumé, on peut toutefois constater que, sur l'ensemble de la période du programme des cas de rigueur, les cantons ont évalué les demandes de cas de rigueur reçues au cas par cas et les ont examinées avec la diligence requise et qu'ils ont mis en œuvre de leur mieux les directives de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22.

Les contrôles aléatoires dans le domaine de la pratique d'attribution des marchés publics ont été définitivement clôturés par le présent rapport de situation. Dans la suite du mandat, d'autres facettes du programme pour les cas de rigueur seront examinées, notamment l'interdiction dite des dividendes, la participation conditionnelle aux bénéficiaires (c'est-à-dire une éventuelle obligation de rembourser l'aide pour cas de rigueur en cas de bénéfice), le contrôle des abus dans les cantons et l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral.

#### **b) Autres travaux d'examen au cours du 2<sup>nd</sup> semestre 2023**

L'accent des travaux ultérieurs au cours du second semestre 2023 a donc déjà été mis sur la planification dans les domaines suivants: définition des échantillons et de leur répartition concernant l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral; définition d'actes d'enquête concernant les dispositifs anti-abus dans les cantons et détermination de l'échantillon y relatif; allocation des échantillons et détermination de l'échantillon concret pour vérifier le respect de l'interdiction dite du double subventionnement. Ces contrôles aléatoires seront effectués au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2024.

En ce qui concerne l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral dans les cantons, un échantillon de 112 entreprises au total est prévu. L'allocation définie de l'échantillon prévoit d'inclure 18 cantons dans l'examen. Cette répartition tient compte en premier lieu du critère consistant à inclure autant que possible tous les cantons dans l'examen aléatoire, et en second lieu seulement de la dimension financière (selon laquelle la répartition des échantillons entre les cantons devrait être proportionnelle à leur part de la réserve du Conseil fédéral).

En ce qui concerne les dispositifs cantonaux de lutte contre les abus, la suite de la planification prévoit de tester, dans le sens d'un walk-through, un échantillon de 90 entreprises soupçonnées d'abus afin de déterminer comment le canton a pris connaissance de ces cas et, le cas échéant, est parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas de soupçon concret d'abus après avoir effectué le contrôle des abus.

En outre, dans le domaine thématique «Interdiction du double subventionnement», la taille de l'échantillon et la répartition de l'échantillon entre les cantons ont été définies. Conformément à l'art. 4, al. 1, let. c, OMCR 20, les entreprises n'ont pas droit à une aide générale pour cas de rigueur selon cette ordonnance, dans la mesure où des aides financières Covid-19 spécifiques à la branche ont été accordées dans les domaines de la culture, du sport, des transports publics ou des médias. Cet aspect est vérifié au moyen d'un échantillon de 50 entreprises réparties dans 15 cantons.

Les examens mentionnés ici auront lieu au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2024.

## Conclusion intermédiaire

Selon OBT, les cantons ont évalué les demandes de cas de rigueur au cas par cas, ils les ont examinées avec le soin requis et ils ont mis en œuvre de leur mieux les directives de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22.

Néanmoins, les contrôles aléatoires de 800 entreprises ont abouti à des constatations matérielles dans 14 cas au total, c'est-à-dire que le contrôle a abouti à la conclusion que le droit à l'aide pour cas de rigueur n'existait pas ou pas dans le montant accordé. Le montant total de ces constatations matérielles s'élève à KCHF 11 689, soit 0,22% du montant total de l'aide aux cas de rigueur de 5,3 milliards de CHF décidée dans le cadre du programme pour cas de rigueur.

Outre les constatations matérielles, 42 autres dossiers ont été identifiés, qui n'ont pas été classifiés comme constatations matérielles. Il s'agit dans 17 cas de situations où l'aide pour cas de rigueur repose sur des taux forfaitaires de frais fixes supérieurs aux taux de l'ordonnance fédérale. Comme le canton concerné a l'intention de corriger ces cas et de financer les soutiens par des fonds cantonaux, il a été renoncé à classer ces cas comme constatations matérielles. En outre, l'échantillon comprenait six cas pour lesquels les justificatifs de chiffre d'affaires n'étaient pas disponibles et, en outre, 19 cas pour lesquels la conformité à l'ordonnance du montant de la prestation accordée pour cas de rigueur n'a pas pu être évaluée (dans ces cas, le canton avait choisi une variante de calcul dont la conformité ne peut pas être évaluée faute de calcul comparatif).

## Recommandations au SECO

OBT et le SECO entretiennent des échanges réguliers et organisent normalement des réunions de statut sur une base bihebdomadaire. Les connaissances actuelles y sont discutées et des recommandations sont également formulées.

L'accent de ces échanges au cours du deuxième semestre 2023 a été mis sur la définition de la taille des échantillons et leur répartition entre les cantons dans les questions de la réserve du Conseil fédéral, des dispositifs anti-abus et de l'interdiction du double subventionnement.

Les échanges ont également porté sur les résultats des contrôles aléatoires effectués lors de l'attribution de cas de rigueur. Dans ce contexte, OBT a recommandé au SECO d'aborder certaines questions avec les cantons, notamment le fait qu'un canton se soit basé sur une période d'observation différente de celle de l'OMCR 22 pour évaluer l'aide pour cas de rigueur.

## Le programme fédéral Covid-19 pour les cas de rigueur

Afin d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie de coronavirus, le Parlement a établi dans la loi Covid-19 la base permettant à la Confédération de participer aux aides cantonales pour cas de rigueur en faveur des entreprises fortement touchées économiquement par la pandémie de coronavirus. Les détails du programme fédéral pour les cas de rigueur sont réglés dans l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2020 (RS 951.262) et l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2022 (RS 951.264).

Entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 octobre 2022 (période pendant laquelle le programme pour les cas de rigueur était ouvert aux demandes), les cantons ont versé ou accordé un total d'environ 5,3 milliards de CHF d'aides pour cas de rigueur aux entreprises; il s'agit à environ 96% (5,1 milliards de CHF) de contributions uniques non remboursables (contributions à fonds perdu).

Ces entreprises sont des cas dits de rigueur, soit parce qu'elles ont été fermées par les autorités en raison de mesures de politique sanitaire, soit parce qu'elles ont réalisé moins de 60% de leur chiffre d'affaires antérieur et n'ont donc plus été en mesure de payer leurs frais fixes. En ce qui concerne notamment le montant du soutien accordé par les cantons, une distinction est faite entre les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 5 millions de CHF et celles dont il est supérieur à 5 millions de CHF. Dans la catégorie des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 5 millions de CHF, la Confédération participe à hauteur de 70% au soutien préfinancé par le canton pour les cas de rigueur. Pour les entreprises dont le

chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de CHF, la Confédération prend en charge 100% du financement.

Dans les deux catégories d'entreprises, selon l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2020, il est possible, sous certaines conditions, d'augmenter l'aide pour cas de rigueur, pour autant que l'entreprise concernée ait enregistré une baisse de son chiffre d'affaires de plus de 70% par rapport au chiffre d'affaires annuel moyen de 2018/19 («cas de rigueur spéciaux»). Enfin, les cantons reçoivent des contributions supplémentaires provenant de la réserve du Conseil fédéral pour un montant total de 500 millions de CHF afin de soutenir les entreprises pour lesquelles les autres possibilités ont déjà été épuisées.

Avec l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2022, une solution de suivi a été établie pour les entreprises particulièrement en difficulté. Les montants de soutien seront ensuite versés aux entreprises fortement touchées par la pandémie pour le premier semestre 2022 au maximum et seront calculés sur la base des coûts non couverts. Les conditions d'éligibilité et les plafonds correspondent en grande partie à l'aide actuelle pour les cas de rigueur dans le cadre de l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2020.

## Contenu et objectif du mandat

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) poursuit les objectifs suivants avec le mandat SECO\_2001, qui couvre une période allant de 2022 à 2026 inclus, et qui a été confié à la société d'audit et de conseil indépendante OBT AG:

1. s'assurer que les paiements des cantons facturés à la Confédération ont été accordés conformément aux bases légales (loi Covid-19, ordonnances Covid-19 sur les cas de rigueur 2020 et 2022);
2. s'assurer que les conditions imposées par les bases légales aux entreprises (participation aux bénéfices; interdiction de verser des dividendes) et aux cantons (gestion des prêts, des garanties et des cautionnements) sont respectées;
3. détecter d'éventuelles lacunes dans l'accomplissement des tâches des cantons et formuler des recommandations pour y remédier. Le mandat SECO\_2001 comprend des contrôles aléatoires sur les aspects suivants:
  - attributions de cas de rigueur;
  - utilisation de la réserve du Conseil fédéral;
  - gestion des prêts, des cautions et des garanties;
  - participation aux bénéfices;
  - interdiction des dividendes;
  - le suivi des cas d'abus et la gestion des retours.

### OBT AG

OBT AG fait partie en Suisse des six plus grandes entreprises dans le domaine de la fiducie, de l'audit, du conseil d'entreprise, du conseil fiscal et juridique ainsi que des solutions informatiques globales. Actuellement, environ 500 collaborateurs travaillent pour le groupe OBT.

Outre les sociétés de capitaux, les coopératives, les fondations et les associations, OBT AG et ses filiales contrôlent et conseillent surtout les collectivités et les associations de droit public.. De plus, elles encadrent et accompagnent des sociétés ouvertes au public et - en tant que membre indépendant du réseau mondial Baker Tilly International - des groupes d'entreprises actifs à l'international, dans tous les centres et régions économiques importants.

OBT AG  
Rorschacher Strasse 63 | 9004 Saint-Gall | [www.obt.ch](http://www.obt.ch)