



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

## **Réalisation de contrôles aléatoires indépendants concernant le respect des ordonnances Covid-19 sur les cas de rigueur des entreprises**

Mandat SECO\_2001

Rapport de situation / rapport public  
au 30 juin 2024

## 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, ce sont environ 5,3 milliards de CHF d'aides pour cas de rigueur qui ont été alloués à 35'225 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: 30 juin 2024). 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 a effectué, entre autres, des contrôles aléatoires des attributions de cas de rigueur. Ces contrôles aléatoires portant sur un total de 800 entreprises ont pu être achevés de manière définitive dès la fin de l'année 2023. 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).
- **Au cours du premier semestre 2024, des contrôles aléatoires ont été effectués au niveau de l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral.** La réserve du Conseil fédéral est constituée de contributions supplémentaires de la Confédération pour des prestations supplémentaires du canton à des entreprises pour lesquelles le canton a épuisé les possibilités de soutien ordinaires dans le cadre du programme pour les cas de rigueur. **Des contrôles aléatoires ont également été effectués afin de vérifier que les cantons ont bien respecté l'«interdiction du double subventionnement».** Le principe est que les entreprises qui, en raison de leur appartenance à une branche, ont reçu des contributions de soutien Covid-19 spécifiques à cette branche dans le domaine de la culture, du sport ou des médias, ou qui auraient eu droit à un tel soutien, n'avaient en principe pas droit au programme «régulier» pour cas de rigueur de la Confédération. **Enfin, au cours du premier semestre 2024, des contrôles aléatoires ont été effectués pour voir comment les cantons ont géré ou gèrent les cas d'abus réels ou présumés.**
- Ces travaux ont donné lieu à des constatations matérielles dans cinq cantons. Le nombre de cas avec constatations matérielles (sept cas dans les trois objets d'audit traités) représente environ 3% du total des 252 entreprises sélectionnées.
- Il n'est pas possible d'en déduire une conclusion définitive sur le risque d'erreur de l'ensemble de la population. Cela s'explique principalement par le fait que la sélection des échantillons ne se fait pas uniquement sur la base d'un échantillonnage statistique, mais que, conformément à la définition du mandat, le principe d'égalité doit également être respecté, selon lequel les cantons ayant un faible volume monétaire de cas de rigueur ou un faible nombre de cas sont également pris en compte dans les contrôles aléatoires.
- Même si les contrôles aléatoires effectués ne permettent pas de tirer des conclusions définitives sur l'ensemble de la population: **sur la base des échantillons et pour ces derniers, on peut affirmer que les cantons ont globalement évalué les demandes de cas de rigueur au cas par cas et qu'ils ont traité les cas particuliers (comme l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral) avec la diligence requise.**
- Seule la détection des doubles subventionnements aurait pu faire l'objet d'un dispositif de contrôle plus solide de la part de certains cantons. Dans ce domaine, on s'est parfois trop appuyé sur les renseignements fournis par les entreprises qui demandaient une aide pour les cas de rigueur, tout en respectant les bases légales. En conséquence, le contrôle aléatoire a identifié **deux entreprises** (sur un échantillon de 50 entreprises) qui **peuvent être considérées comme ayant bénéficié d'un double subventionnement.** Il en résulte tout d'abord un soutien non justifié pour les cas de rigueur d'un montant total de KCHF 381, cas que le SECO devrait clarifier de manière définitive avec les cantons concernés.

## Volume total du programme pour les cas de rigueur

Le programme Covid-19 pour les cas de rigueur est accompagné par la Confédération (concrètement par le Secrétariat d'État à l'économie, SECO) et mis en œuvre et administré par les cantons sur la base de leur législation cantonale. 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.

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%.

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.

Au total, environ 5,3 milliards de CHF d'aides aux cas de rigueur ont été versés ou accordés par la Confédération et les cantons à 35 225 entreprises dans le cadre du programme pour les cas de rigueur (état de la base de données de reporting des cas de rigueur: 30 juin 2024).

## Résultats intermédiaires des contrôles aléatoires

### a) Taille de l'échantillon et résultats des contrôles aléatoires pour les attributions de cas de rigueur jusqu'à fin 2023

Au cours des périodes précédentes, OBT a essentiellement effectué des contrôles aléatoires des attributions de cas de rigueur. Les contrôles aléatoires concernant la pratique d'attribution, qui se sont achevés au second semestre 2023, ont donné lieu à des constatations matérielles dans 14 cas au total. Cela signifie que le contrôle a permis de conclure que le droit à l'aide pour cas de rigueur n'existait pas ou pas à hauteur du 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.

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. 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 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 bénéficiaire), le contrôle des abus dans les cantons et l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral.

### b) Travaux et résultats d'audit au cours du premier semestre 2024 (réserve du Conseil fédéral, double subventionnement, cas d'abus présumés)

Les travaux du premier semestre 2024 ont porté sur les thèmes suivants: «Utilisation de la réserve du Conseil fédéral», «Cas d'abus présumés dans les cantons» ainsi que «Respect de l'interdiction du double subventionnement» avec réalisation des contrôles aléatoires correspondants.

En ce qui concerne l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral dans les cantons, un échantillon de 112 entreprises au total a été contrôlé. La répartition définie de l'échantillon a permis d'inclure 18 cantons dans l'audit. Cette répartition tient compte en premier lieu du critère consistant à inclure dans l'examen de l'échantillon autant de cantons que possible ayant fait usage de la réserve du Conseil fédéral et en second lieu seulement de la dimension financière (selon laquelle la répartition de l'échantillon entre les cantons s'est faite proportionnellement à leur part dans la réserve du Conseil fédéral).

En ce qui concerne les dispositifs cantonaux de lutte contre les abus, un échantillon de 90 entreprises soupçonnées d'abus a été testé afin de déterminer comment le canton a traité ou traite ces cas suspects.

En outre, dans le domaine thématique «Interdiction du double subventionnement», un audit a été effectué sur un total de 50 entreprises qui, en raison de leur appartenance à une branche, étaient éventuellement légitimes pour recevoir un soutien spécifique aux cas de rigueur. Conformément à l'art. 4, al. 1, let. c de l'OMCR 20, les entreprises n'ont pas droit à un soutien général pour cas de rigueur selon cette ordonnance, dans la mesure où des aides financières Covid-19 spécifiques à la branche ont été accordées ou auraient pu être accordées dans les domaines de la culture, du sport, des transports publics ou des médias. Cet aspect a été vérifié au moyen d'un échantillon de 50 entreprises réparties dans 15 cantons.

Dans le cadre des audits susmentionnés portant sur les trois objets d'audit, on dénombre au total sept cas avec constatations matérielles dans cinq cantons au total. Le nombre de cas avec constatations matérielles représente environ 3% du total des 252 éléments d'échantillon sélectionnés. Bien que cela ne permette pas de se prononcer sur l'ensemble de la population, on peut néanmoins constater que ce pourcentage peut être considéré comme bas. Selon nous, les cantons ont globalement évalué les demandes de cas de rigueur au cas par cas et ont également traité les dossiers avec la diligence requise dans les cas particuliers examinés ici (par exemple l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral).

Seule la détection des doubles subventionnements aurait pu faire l'objet d'un dispositif de contrôle plus solide de la part de certains cantons. Dans ce domaine, on s'est parfois trop appuyé sur les informations fournies par les entreprises qui demandaient une aide pour cas de rigueur. En conséquence, le contrôle aléatoire a identifié deux entreprises (sur un échantillon de 50 entreprises) qui peuvent être considérées comme ayant bénéficié d'un double subventionnement. Il en résulte tout d'abord un soutien non justifié pour les cas de rigueur d'un montant total de KCHF 381, cas que le SECO devrait clarifier de manière définitive avec les cantons concernés.

## **Recommandations au SECO**

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

L'essentiel de ces échanges au cours du premier semestre 2024 a été consacré à la discussion des constatations matérielles et de l'avancement des projets. Les échanges ont également permis d'aborder de nombreuses questions d'interprétation qui se posent dans l'application des ordonnances sur les cas de rigueur (OMCR 20 et OMCR 22).

## **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), la Confédération et 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 maximum 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 ont ensuite été versés aux entreprises fortement touchées par la pandémie pour le premier semestre 2022 au maximum et ont été calculés sur la base des coûts non couverts. Les conditions d'éligibilité et les plafonds correspondaient 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'État 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 SA:

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;
  - suivi des cas d'abus et gestion des retours;
  - double subventionnement.

### OBT SA

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