



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 31 décembre 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 5,2 milliards de CHF d'aides pour cas de rigueur qui ont été alloués à 35 226 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 2024). Les contributions AFP représentent environ 96% des aides totales de 5,2 milliards de CHF.
- OBT a été chargé de procéder sur plusieurs années à des contrôles aléatoires de la mise en œuvre des ordonnances Covid-19 sur les cas de rigueur dans les cantons. **Au cours du second semestre 2024, d'autres facettes du programme pour les cas de rigueur ont pu être contrôlées**, notamment si les cantons ont pris des mesures de contrôle pour s'assurer que l'interdiction dite des dividendes et la participation conditionnelle aux bénéfices sont respectées ou appliquées.
- Au cours du second semestre 2024, OBT a mené dans les cantons **des tests aléatoires à ce sujet auprès de 210 entreprises (participation conditionnelle aux bénéfices) et de 250 entreprises (interdiction de verser des dividendes)**.
- **Dans 115 cas de l'échantillon de 210 entreprises (55%), les cantons ont examiné (de manière déjà définitive) la participation conditionnelle aux bénéfices. Dans 32 cas, les contributions AFP versées ont été (partiellement) remboursées.** Il convient de noter que les cantons ont également examiné d'autres cas de participation conditionnelle aux bénéfices, mais que les résultats finaux ne sont pas encore disponibles, par exemple parce que des clarifications sont encore en cours avec les entreprises considérées comme des cas de rigueur.
- **Dans 81 cas de l'échantillon de 250 entreprises (32%), les cantons ont examiné (de manière déjà définitive) l'interdiction de verser des dividendes (au minimum en ce qui concerne l'interdiction de distribuer des bénéfices). Dans six cas, les contributions AFP versées ont été remboursées.**
- Les contrôles aléatoires montrent que **les cantons sont actifs et s'efforcent** d'appliquer correctement l'interdiction de verser des dividendes et la participation conditionnelle aux bénéfices dans leurs «portefeuilles de cas de rigueur». Dans les cantons, on constate des approches différentes et des différences dans l'ampleur et la profondeur des contrôles effectués par les cantons.
- Dans un canton, des aides initialement accordées sous forme de prêts ont été transformées dans un deuxième temps en contributions AFP. **Dans le canton concerné, la conversion a entraîné dans neuf cas au total un dépassement des plafonds pour la contribution à fonds perdu par rapport au chiffre d'affaires de référence.** Selon les informations disponibles, **le canton a l'intention d'assumer lui-même les aides excessives** qui n'ont pas non plus été facturées à la Confédération.

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 (loi Covid-19) et, en complément ou pour précision, sur deux ordonnances fédérales: Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (OMCR 20) et Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 (OMCR 22).

Outre les contributions AFP, des prêts, des cautions et des garanties ont été accordés sous l'OMCR 20. Ceux-ci ont toutefois un ordre de grandeur globalement secondaire, alors que les contributions AFP 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 186 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 5,2 milliards de CHF d'aides aux cas de rigueur ont été versés ou accordés par la Confédération et les cantons à 35 226 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 2024).

Focalisation des contrôles aléatoires au cours du second semestre 2024

Au cours des périodes précédentes, OBT a essentiellement effectué des contrôles aléatoires des attributions de cas de rigueur. Cette activité d'audit a pu être clôturée définitivement avec le rapport de situation au 30 juin 2024.

Au cours du second semestre 2024, d'autres facettes du programme pour les cas de rigueur ont pu être contrôlées, notamment ce que l'on appelle l'interdiction des dividendes et la participation conditionnelle aux bénéfices.

L'interdiction de verser des dividendes implique pour les bénéficiaires d'une aide pour cas de rigueur l'obligation, pendant une certaine période,

- de ne pas décider ou distribuer de dividendes ou de tantièmes ou de rembourser des apports de capitaux (interdiction de verser des dividendes au sens strict);
- de ne pas accorder de prêts aux propriétaires/associés (interdiction de verser des dividendes au sens large).

Selon les règles de la participation conditionnelle aux bénéfices, une entreprise dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de CHF et qui a reçu une aide pour cas de rigueur doit rembourser cette aide jusqu'à concurrence du montant du bénéfice, si et dans la mesure où elle a pu réaliser des bénéfices au cours de l'année où une aide pour cas de rigueur lui a été accordée.

Les cantons sont tenus de prendre des mesures de contrôle afin de s'assurer que les entreprises respectent l'interdiction de verser des dividendes et que les aides accordées dans les cas de rigueur sont reversées à la caisse de l'État lorsque les conditions de la participation conditionnelle aux bénéfices sont remplies. Au cours du second semestre 2024, OBT a mené à ce sujet dans les cantons des tests aléatoires auprès de 210 entreprises (participation conditionnelle aux bénéfices) et de 250 entreprises (interdiction de verser des dividendes).

Dans un mandat précédent (SECO_1001), OBT avait déjà pu constater que dans un canton qui avait d'abord fait usage de l'instrument de soutien des prêts et qui avait ensuite transformé ces prêts en contributions uniques non remboursables (contributions AFP), les limites maximales fixées par l'ordonnance pour les contributions AFP avaient été dépassées dans certains cas. En guise de suivi, OBT a procédé à de nouvelles vérifications de cette situation au cours du second semestre 2024.

Résultats des contrôles aléatoires effectués au cours du second semestre 2024

- Les cantons ont des approches diverses et présentent des différences dans l'étendue et la profondeur des contrôles qu'ils effectuent pour garantir le respect des dispositions relatives à la participation conditionnelle aux bénéfices et à l'interdiction de verser des dividendes.
- Alors que dans certains cantons, tous les cas de rigueur sont testés quant au respect de l'interdiction de verser des dividendes, d'autres cantons se concentrent sur la sous-population des entreprises dont le chiffre d'affaires de référence est > 5 millions de CHF.
- Le Contrôle fédéral des finances (CDF) analyse tous les six mois, en s'appuyant sur les données de l'Administration fédérale des contributions (AFC), si les entreprises bénéficiant d'une aide pour cas de rigueur ont versé ou distribué des dividendes à leurs associés. Par conséquent, afin d'éviter les doublons et en accord avec le SECO, les cantons n'examinent par la suite l'interdiction des dividendes au sens strict que dans les cas signalés comme suspects sur la base des analyses de données du CDF. Il semble en outre que les cantons définissent souvent l'interdiction de verser des dividendes de manière restrictive et qu'ils n'incluent pas les autres transferts de capitaux et les prêts d'associés (octrois et remboursements de ces derniers) dans l'interdiction de verser des dividendes et, partant, dans leurs procédures de contrôle.
- En outre, on constate que les contrôles cantonaux visant à garantir le respect des prescriptions relatives à la participation conditionnelle aux bénéfices et à l'interdiction des dividendes sont, comme on pouvait s'y attendre, confiés aux administrations fiscales cantonales. On constate également que les services d'attribution des cas de rigueur ou les services administratifs du canton n'ont souvent pas de connaissances précises sur les étapes concrètes de contrôle effectuées par les administrations fiscales. Les différents services cantonaux chargés de l'attribution ou de l'administration des cas de rigueur n'ont pu fournir des renseignements à ce sujet qu'après avoir consulté leurs administrations fiscales cantonales.
- Si l'on compare les cantons entre eux, on constate parfois de nettes différences en matière de documentation. Les cantons ont indiqué à diverses reprises que des cas avaient été examinés (au sein des administrations fiscales cantonales). Cependant, aucune preuve vérifiable n'a été fournie à l'appui de ces affirmations. Les renseignements obtenus n'ont donc pas pu être vérifiés.
- L'examen des documentations des cantons dans la banque de données de reporting des cas de rigueur (hafrep), effectué en amont des contrôles aléatoires, n'a pas non plus fourni d'informations substantielles concernant les questions examinées «participation conditionnelle aux bénéfices» et «interdiction de verser des dividendes». Les cantons devaient mettre à disposition dans hafrep des informations sur leurs dispositifs de lutte contre les abus. Les informations disponibles ne sont toutefois pas appropriées dans l'ensemble (c'est-à-dire pour tous les cantons) pour évaluer les questions (car non spécifiques) ou ne sont pas actuelles et/ou pertinentes.
- Compte tenu de ce qui précède, il n'a pas été possible d'obtenir des preuves substantielles quant à l'appréciation adéquate par les cantons des questions d'interprétation spécifiques liées à l'interdiction de verser des dividendes et à la mise en œuvre de la participation conditionnelle aux bénéfices lors de l'examen des dossiers.
- Les contrôles aléatoires montrent toutefois aussi que les cantons sont bien actifs et s'efforcent d'appliquer correctement l'interdiction de verser des dividendes et la participation conditionnelle aux bénéfices dans leurs «portefeuilles de cas de rigueur».
- Dans 115 cas de l'échantillon de 210 entreprises (55%), les cantons ont examiné (de manière déjà définitive) la participation conditionnelle aux bénéfices. Dans 32 cas, les contributions AFP versées ont été (partiellement) remboursées. Nous pouvons constater que les cantons ont également examiné d'autres cas de participation conditionnelle aux bénéfices, mais les résultats finaux ne sont pas encore disponibles, par exemple parce qu'il y a encore des clarifications à faire avec les entreprises considérées comme des cas de rigueur.

- Dans 81 cas de l'échantillon de 250 entreprises (32%), les cantons ont examiné (de manière déjà définitive) l'interdiction de verser des dividendes (au minimum en ce qui concerne l'interdiction de distribuer des bénéfices). Dans six cas, les contributions AFP versées ont été remboursées.
- Pour conclure, il convient de noter que dans le domaine de la participation conditionnelle aux bénéfices, les taxations fiscales définitives ne sont pas encore disponibles dans de très nombreux cas. Il n'est donc pas encore possible de se prononcer sur la mise en œuvre de la participation conditionnelle aux bénéfices dans ces cas.
- La conversion de prêts en contributions AFP (concrètement, le canton concerné avait annulé les prêts et octroyé les contributions AFP correspondantes alors que l'OMCR 20 était encore en vigueur) a entraîné dans le canton concerné, dans neuf cas au total, un dépassement des plafonds pour la contribution AFP par rapport au chiffre d'affaires de référence. Selon notre compréhension, le canton a l'intention de supporter lui-même les aides excessives et les aides excessives correspondantes n'ont pas non plus été facturées à la Confédération.

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 second 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). Dans ce contexte, OBT a également fait des propositions sur la manière de concevoir les futurs contrôles aléatoires en 2025.

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^{er} 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 5,2 milliards de CHF d'aides pour cas de rigueur aux entreprises; il s'agit à environ 96% (5 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