

**Réalisation de contrôles ponctuels par
échantillonnage auprès des entreprises ayant
bénéficié d'aides pour cas de rigueur**

**Secrétariat d'état à l'économie SECO
Mandat SECO_3001**

28 mars 2025

**BDO SA
Hodlerstrasse 5
3001 Berne**

**T: 031 327 17 45
www.bdo.ch**

Résumé

- Afin d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie COVID-19, la Confédération et les cantons ont mis en place différentes mesures de soutien aux entreprises. Parmi ces mesures figurent notamment les aides cas de rigueur COVID-19. Les conditions d'accès à ces prestations sont définies dans deux ordonnances : l'ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 de novembre 2020 (OMCR 20) et l'ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022 de février 2022 (OMCR 22). L'OMCR 20 et l'OMCR 22, basées sur la loi COVID-19, permettent à la Confédération et aux cantons de soutenir les entreprises qui subissent des pertes de chiffre d'affaires significatives et des coûts fixes non couverts.
- La majorité du montant des aides cas de rigueur est prise en charge par la Confédération, le reste par les cantons. La participation financière de la Confédération est considérable, tant en termes de montant total qu'en pourcentage : la participation de la Confédération est de 100% pour les entreprises avec un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions de francs et également pour les aides provenant de ladite réserve du Conseil fédéral (un "pot supplémentaire", à partir duquel les entreprises particulièrement touchées ont pu recevoir un soutien supplémentaire). Pour les entreprises avec un chiffre d'affaires annuel jusqu'à 5 millions de francs, la participation de la Confédération est de 70%.
- Bien que la procédure d'octroi de mesures d'aides cas de rigueur soit basée sur le droit cantonal, la Confédération vérifie sa mise en œuvre en raison de sa participation élevée aux coûts (part fédérale moyenne de 84% dans les contributions à fonds perdu). Des contrôles par échantillonnage peuvent être effectués directement auprès des entreprises, comme prévu dans l'article 12a de la loi COVID-19, modifié lors de la session d'hiver 2021. A la suite de cette modification législative, le SECO a chargé BDO d'effectuer des contrôles par échantillonnage auprès d'entreprises sélectionnées.
- La taille de l'échantillon convenue comprenait 85 entreprises. Cela inclut des entreprises de tous les cantons, des secteurs les plus pertinents en termes de prestations de soutien, ainsi que diverses formes juridiques de sociétés. Une approche axée sur le risque a été choisie pour la définition de l'échantillon. Une grande partie de l'échantillon est constituée d'entreprises ayant reçu des aides cas de rigueur pour lesquelles un abus avéré a déjà été identifié en relation avec les indemnités pour réduction de l'horaire de travail en lien avec la crise du coronavirus (RHT) ou dans le cadre des crédits COVID-19.
- Dans le cadre des contrôles effectués, aucun fait pertinent au sens des éléments de contrôle n'a été constaté dans 71 cas. Dans 5 cas, BDO a identifié des infractions aux obligations légales, qui seront ensuite vérifiées par les cantons compétents. Ces infractions concernent des prêts accordés à des propriétaires ou des prêts remboursés à des propriétaires, un flux de fonds vers une société de groupe affiliée basée à l'étranger, ainsi que l'absence de plausibilité du chiffre d'affaires ou de la baisse du chiffre d'affaires. Dans 4 autres cas, le contrôle par échantillonnage entièrement effectué a révélé des anomalies au sens des éléments de contrôle. Des contrôles ont été menés de manière limitée en raison de documents incomplets et 5 cas supplémentaires présentent des anomalies. Ces 9 cas au total présentant des anomalies ont également été transmis aux cantons compétents pour de plus amples clarifications.

- Le nombre d'anomalies constatées semble élevé à première vue. En tenant compte du fait que l'échantillon était principalement composé d'entreprises ayant commis un abus avéré en relation avec les indemnités pour réduction de l'horaire de travail ou dans le cadre des crédits COVID-19, le nombre d'anomalies constatées doit être relativisé. Sous ces aspects, le nombre d'anomalies constatées correspond à nos attentes initiales.

Contrôle des échantillons

Situation de départ

Pour endiguer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19, la Confédération et les cantons ont décidé de prendre des mesures globales pour soutenir les entreprises touchées. Au travers des aides cas de rigueur, les entreprises ayant subi des pertes de chiffre d'affaires significatives pendant la pandémie de COVID-19 ont été soutenues. Les procédures d'octroi de mesures cas de rigueur ont été régies par le droit cantonal. Ainsi, la supervision et le contrôle des abus ont également été principalement de la responsabilité des cantons.

Cependant, en raison de l'importance politique et financière des mesures cas de rigueur COVID-19, la Confédération a également des fonctions de supervision. En plus des contrôles mis en place par les cantons, des contrôles supplémentaires ont été effectués dans le cadre de contrats externes en raison des montants élevés accordés à partir des fonds fédéraux pour les aides cas de rigueur. Ces contrôles par échantillonnage devaient garantir la mise en œuvre correcte des procédures dans les cantons. Ils devaient également permettre de contrôler la concordance entre les données reçues par les cantons des entreprises et celles saisies dans l'outil HAFREP (de reporting).

Comme prévu dans l'article 12a de la loi COVID-19 modifié lors de la session d'hiver 2021, des contrôles par échantillonnage devaient également être effectués directement auprès des entreprises. Le contrat a été attribué à BDO en juin 2023 par le SECO en tant que mandant. Au total, entre 70 et 100 entreprises devaient être vérifiées d'ici fin 2024. Le mandataire devait effectuer des vérifications basées sur des échantillons pour vérifier l'exactitude des informations fournies par les entreprises dans les demandes.

L'échantillon à définir devait inclure des entreprises qui ont manifestement commis un abus dans le cadre des indemnités pour réduction de l'horaire de travail en lien avec la crise du coronavirus (RHT) ou des crédits COVID-19 et qui avaient également reçu une aide pour cas de rigueur. Mais les grandes entreprises et les entreprises sélectionnées en fonction d'autres critères de risque devaient également être incluses dans l'échantillon.

Source : Rapport du Conseil fédéral, "Aides COVID-19 pour les cas de rigueur", rapport du 22 décembre 2023

Objectif et contexte des contrôles

Dans le cadre du programme de soutien aux cas de rigueur, 35'226 entreprises ont reçu plus de CHF 5,2 milliards de soutien sous forme de contributions non remboursables (à fonds perdu, contributions AFP) ou sous forme de prêts, de cautionnements ou de garanties (données au 31.12.2024).

La Confédération participe aux dépenses et aux coûts des cantons sur la base de la loi COVID-19 et des ordonnances concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 de 2020 et 2022 (OMCR 20 et OMCR 22). Le programme de soutien aux cas de rigueur COVID-19 est désormais clôturé. Les demandes de soutien ne peuvent plus être déposées.

En décembre 2021, la loi COVID-19 (article 12a, alinéa 2, lettre b) a créé la base légale nécessaire pour des contrôles directs dans les entreprises. Cependant, les cantons restent principalement responsables de ces contrôles dans les entreprises pendant la période de validité légale. En complément, le SECO a, dans le cadre d'un mandat de deux ans, fait effectuer, au cours du second semestre 2023 et en 2024, des contrôles ponctuels dans les entreprises pour vérifier la

mise en œuvre des dispositions légales. Ce mandat visait à effectuer des contrôles directement dans les entreprises.

Les objectifs de ce mandat "SECO_3001" attribué à BDO étaient les suivants :

- Vérifier si les aides pour cas de rigueur ont été accordées aux bons bénéficiaires et à hauteur d'un montant correct ;
- Vérifier si les entreprises ont respecté les règles qui leur incombent.

Composition de l'échantillon

Le SECO a défini trois différentes catégories d'entreprises qu'il fallait prendre en compte dans le cadre du mandat SECO_3001:

- Catégorie A : Entreprises pour lesquelles un risque de fraude était plus élevé, comprenant des entreprises ayant commis un abus avéré dans le cadre des indemnités pour réduction de l'horaire de travail en lien avec la crise du coronavirus (RHT) et ayant reçu une aide pour cas de rigueur, ainsi que des entreprises ayant commis un abus avéré dans le cadre des crédits COVID-19 et ayant reçu une aide pour cas de rigueur.
- Catégorie B : Entreprises ayant reçu une aide importante (> 5 millions de francs).
- Catégorie C : Autres entreprises selon propositions complémentaires du mandataire ou définies par la Confédération.

L'échantillon devait en principe couvrir tous les cas de la catégorie A. À la demande du SECO, certaines entreprises n'ont pas été incluses dans l'examen, notamment car les aides cas de rigueur avaient été remboursées en totalité ou parce qu'une entreprise avait déjà été supprimée du registre du commerce au moment de la sélection de l'échantillon. L'échantillon a été complété par des entreprises des catégories B et C. Les entreprises des catégories B et C ont été sélectionnées au hasard au sein de la base de données, en tenant compte de critères de sélection prédéfinis (tels que l'importance du montant, les versements multiples, l'appartenance à un secteur, l'existence d'un organe de révision, la répartition régionale, la forme juridique). Au total, l'échantillon comprenait 85 entreprises.

Les entreprises de la catégorie A représentent 59% de l'échantillon, suivies des catégories C (25%) et B (16%).

Appartenance à l'échantillon

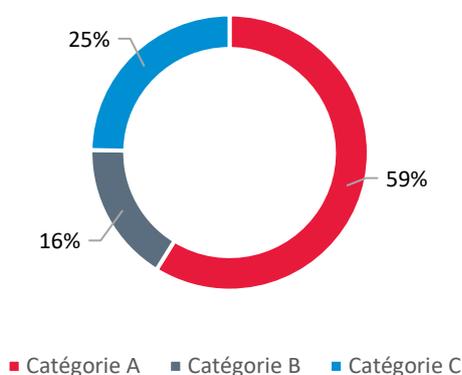


Figure 1 : Appartenance à l'échantillon

L'échantillon présente un large éventail de secteurs. Les données disponibles dans l'outil HAFREP montrent que les secteurs de la restauration et de l'hébergement ont reçu le plus grand nombre d'aides cas de rigueur, suivis par le commerce de détail et les agences de voyage / organisateurs de voyages. En conséquence, l'échantillon contient un nombre disproportionné d'entreprises de ces secteurs.

Secteurs des entreprises	Nombre
Gastronomie / Hébergement	27
Agences de voyage, organisateurs de voyages et fourniture d'autres services de réservation	14
Commerce de détail	9
Bâtiment/Construction	5
Conseil juridique et fiscal, audit; gestion et direction d'entreprises; conseil en gestion d'entreprise	4
Fourniture de services dans les domaines du sport, du divertissement et des loisirs	3
Services informatiques et services d'information	3
Stockage et services auxiliaires des transports	3
Vente en gros	2
Commerce et réparation de véhicules à moteur	2
Activités créatives, artistiques et de spectacle ; bibliothèques, archives, musées, jardins botaniques et zoologiques ; activités de jeux, paris et loteries	2
Placement et mise à disposition de main-d'œuvre	2
Éducation et enseignement	1
Fabrication de produits imprimés ; reproduction	1
Fabrication de denrées alimentaires et de produits du tabac	1
Fabrication d'autres produits	1
Fabrication de textiles et de vêtements	1
Organisations de défense d'intérêts et les associations religieuses ou autres	1
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ; activités vétérinaires	1
Location de biens mobiliers	1
Publicité et études de marché	1

Figure 2 : Secteurs des entreprises dans l'échantillon

Dans l'échantillon, tous les cantons de Suisse sont représentés. Cependant, le volume des aides cas de rigueur réellement accordées est très inégalement réparti. Le plus grand nombre d'aides cas de rigueur a été accordé dans le canton de Zurich, suivi des cantons de Berne, Genève, Vaud et Argovie. Cette concentration se reflète également dans l'échantillon défini.

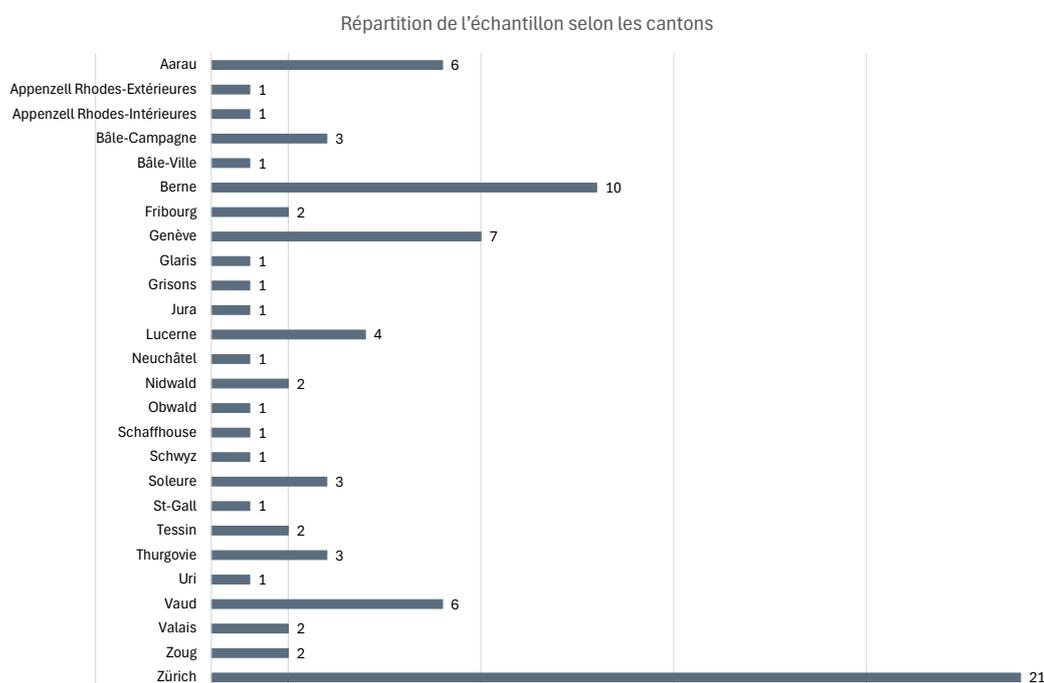


Figure 3 : Répartition des cantons dans l'échantillon

Résultats des contrôles par échantillonnage

BDO a effectué des contrôles par échantillonnage des aides cas de rigueur. Les contrôles ont été effectués entre septembre 2023 et décembre 2024.

Sur la base de l'examen des documents, 27 cas (32 %) ont pu être clôturés en accord avec le SECO. 40 autres cas (47 %) ont pu être clôturés après un contrôle directement sur place dans les entreprises. Dans 18 cas (21 %), un contrôle complet n'a pas été possible pour diverses raisons. Il s'agit principalement d'entreprises n'ayant pas fourni de documents.

Les contrôles effectués n'ont pas conduit à des constatations pertinentes dans le sens des éléments de contrôle dans 71 cas. Dans 5 cas, BDO a identifié des infractions aux obligations légales, qui seront ensuite examinées par les cantons compétents. Ces infractions concernent des prêts accordés à des propriétaires ou des prêts remboursés à des propriétaires, un flux de fonds vers une société de groupe affiliée basée à l'étranger, ainsi que la plausibilité non établie du chiffre d'affaires ou de la baisse du chiffre d'affaires. Dans 4 autres cas, le contrôle par échantillonnage effectué a révélé des anomalies au sens des éléments de contrôle. Dans les contrôles effectués uniquement de manière limitée en raison de documents incomplets, 5 cas supplémentaires présentent des anomalies. Ces 9 cas au total présentant des anomalies ont été transmis aux cantons compétents pour d'autres clarifications, en accord avec le SECO.

Aperçu des constatations

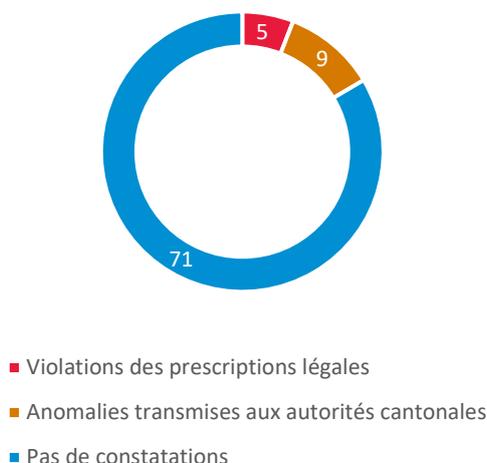


Figure 4 : Aperçu des constatations

La composition de l'échantillon présente un caractère clairement axé sur les risques. L'échantillon comprenait principalement des entreprises (59%) ayant commis des abus en lien avec les indemnités pour réduction de l'horaire de travail ou les crédits COVID-19. Pour cette raison, il convient de noter que les conclusions tirées de cet échantillon ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble des entreprises ayant reçu des aides cas de rigueur.

Recommandations formulées au SECO

BDO et le SECO ont été en contact régulier et ont mené des séances d'état d'avancement pendant toute la durée du mandat. Les constats des contrôles ainsi que l'activité de contrôle ont été discutés. Des améliorations ont été apportées au processus global au cours du mandat selon les besoins constatés.

Il apparaît que certaines entreprises contrôlées ont besoin de clarifications ou, du point de vue de BDO, qu'elles ont enfreint la loi COVID-19 et les ordonnances concernant les cas de rigueur COVID-19 2020 et 2022 (OMCR 20, OMCR 22). Ces éléments seront à nouveau examinés par les cantons compétents et peuvent entraîner des remboursements des aides pour cas de rigueur. Il nous semble donc approprié que des contrôles similaires à ceux effectués dans le cas présent pour les aides cas de rigueur soient menés pour d'autres mesures de soutien extraordinaires de la Confédération et des cantons. Cet aspect devrait être pris en considération dès l'élaboration des bases légales correspondantes.