



Berne, le 29 novembre 2023

Crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire

Rapport intermédiaire

Table des matières

Table des figures	3
Liste des tableaux	5
1 Résumé	6
2 Mandat et contexte.....	9
2.1 Mandat	9
2.2 Début de la pandémie de COVID-19 en Suisse	9
2.3 Mesures prises par le Conseil fédéral pour atténuer les conséquences économiques..	10
2.3.1 Mise sur pied du programme de cautionnement solidaire COVID-19	10
2.3.2 Autres mesures	12
3 Description du système de cautionnement solidaire COVID-19	13
3.1 Les trois phases du système de cautionnement solidaire COVID-19.....	13
3.2 Acteurs du système de cautionnement solidaire COVID-19.....	16
3.3 Crédits COVID-19 octroyés (phase 1 : demande et octroi du crédit)	19
3.3.1 Organisations de cautionnement (phase 1)	20
3.3.2 Banques (phase 1)	21
3.3.3 Taille des entreprises (phase 1).....	21
3.3.4 Formes juridiques (phase 1)	23
3.3.5 Situation financière des entreprises (phase 1).....	24
3.3.6 Branches (phase 1).....	24
3.3.7 Cantons (phase 1).....	27
3.4 Crédits COVID-19 en cours, remboursés et versements de cautionnement (phase 2) .	29
3.4.1 Crédits COVID-19 partiellement remboursés	30
3.4.2 Motifs et évolution des versements de cautionnement	30
3.4.3 Taille des entreprises (phases 2 et 3).....	33
3.4.4 Formes juridiques (phases 2 et 3).....	34
3.4.5 Branches (phases 2 et 3)	36
3.4.6 Cantons (phases 2 et 3).....	39
3.4.7 Banques (phases 2 et 3)	40
3.5 Gestion des créances et pertes (phase 3)	42
3.6 Adaptation des taux d'intérêt.....	43
4 Lutte contre les abus	45
4.1 Description du dispositif de lutte contre les abus.....	45
4.2 Informations concernant les cas d'abus	47
4.2.1 Cas d'abus de nature pénale par canton	49
4.2.2 Cas d'abus de nature pénale par branche	50
5 Programmes de crédits cautionnés mis en place dans les pays limitrophes	51
5.1 Rôle et implication de l'OCDE.....	51
5.2 Cadre juridique de l'Union européenne en matière d'aides d'État.....	52
5.3 Aperçu des programmes des crédits cautionnés des pays limitrophes	53
5.3.1 Allemagne	53
5.3.2 Autriche	56
5.3.3 France	58
5.3.4 Italie	59

5.3.5	Comparaisons du programme de crédits COVID-19 suisse avec les programmes de cautionnement des pays limitrophes.....	64
6	Analyse des crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire sur la base du modèle d'impact.....	66
6.1	Méthodologie et sources	66
6.2	Conséquences financières pour la Confédération (input).....	67
6.2.1	Conséquences financières des cautionnements honorés et provisions correspondantes.....	67
6.2.2	Conséquences financières des pertes sur cautionnements	68
6.2.3	Frais administratifs des organisations de cautionnement	69
6.2.4	Coûts de personnel supportés par la Confédération	72
6.2.5	Aperçu des conséquences financières pour la Confédération.....	74
6.3	Résultat (output).....	74
6.4	Effets induits à l'échelon du groupe cible (outcome)	75
6.5	Impact sociétal (impact)	81
6.6	Conclusion.....	82
7	Données empiriques caractérisant le système de cautionnement solidaire COVID-19	83
7.1	Facteurs de réussite.....	83
7.2	Défis relevés et enseignements tirés	84
8	Bibliographie	87
9	Annexe	97
9.1	Table des abréviations	97
9.2	Informations sur d'autres mesures.....	97
9.3	Tableaux relatifs aux crédits COVID-19 octroyés	101
9.4	Tableaux relatifs aux cas d'abus.....	104
9.5	Tableau comparatif du programme suisse de cautionnement solidaire COVID-19 et des programmes de cautionnement des pays limitrophes.....	108

Table des figures

Figure 1	: Système de cautionnement solidaire COVID-19 – chronologie des événements en 2020...	12
Figure 2	: Les trois phases du cautionnement solidaire COVID-19.....	13
Figure 3	: Procédure de demande d'un crédit COVID-19 et d'un crédit COVID-19 Plus.....	14
Figure 4	: Acteurs du système de cautionnement solidaire COVID-19.....	16
Figure 5	: Total des conventions de crédit COVID-19 déposées (26 mars 2020-31 juillet 2020).....	19
Figure 6	: Nombre de crédits cautionnés par organisation de cautionnement	20
Figure 7	: Volume de crédits cautionnés par organisation de cautionnement (en mio de CHF)	21
Figure 8	: Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par taille d'entreprise.....	22
Figure 9	: Part du volume de crédits octroyés, par taille d'entreprise	22
Figure 10	: Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par forme juridique	23
Figure 11	: Part du volume de crédits octroyés, par forme juridique	24
Figure 12	: Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par branche	25
Figure 13	: Part du volume de crédits octroyés, par branche	26
Figure 14	: Nombre et part des preneurs de crédits COVID-19 dans les branches directement concernées par les fermetures	27
Figure 15	: Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par canton	28

Figure 16 : Part du volume de crédits octroyés, par canton	29
Figure 17 : Nombre et part de crédits honorés, par motif de sollicitation.....	31
Figure 18 : Volume (en milliers de CHF) et part de crédits honorés, par motif de sollicitation	31
Figure 19 : Nombre de crédits COVID-19 avec versements du cautionnement (janvier 2021-juin 2023)	32
Figure 20 : Volume des versements de cautionnement (janvier 2021-juin 2023).....	32
Figure 21 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par taille d'entreprise	33
Figure 22 : Part au volume de crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mia de CHF), par taille d'entreprise	34
Figure 23 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par forme juridique	35
Figure 24 : Part au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mia de CHF), par forme juridique.....	35
Figure 25 : Volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés (en CHF), par branche	36
Figure 26 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par branche	37
Figure 27 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés pour les branches directement concernées par les fermetures.....	38
Figure 28 : Part au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mio de CHF), par branche	39
Figure 29 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par canton.....	40
Figure 30 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par groupe de banques	41
Figure 31 : Part au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mia de CHF), par groupe de banques (en mia de CHF)	41
Figure 32 : Nombre de crédits COVID-19 entièrement remboursés, par mois (janvier 2021-juin 2023)	44
Figure 33 : Volume des crédits COVID-19 entièrement remboursés (en CHF), par mois (janvier 2021- juin 2023)	44
Figure 34 : Acteurs impliqués dans la lutte contre les abus.....	46
Figure 35 : Statistique des soupçons d'abus (état : mi-juin 2023)	48
Figure 36 : Pourcentage de (potentiels) cas d'abus de nature pénale concernant des entreprises bénéficiant de crédits COVID-19, par canton	50
Figure 37 : Pourcentage de (potentiels) cas d'abus de nature pénale concernant des entreprises bénéficiant de crédits COVID-19, par branche	51
Figure 38 : Pourcentage du volume de crédits octroyés par rapport au PIB 2020	65
Figure 39 : Pourcentage des entreprises qui bénéficient d'un crédit en 2020	65
Figure 40 : Modèle d'impact simplifié.....	66
Figure 41 : Nombre de faillites ouvertes au sens de la LP (insolvabilité) (2008-2022).....	75
Figure 42 : Comparaison des taux de faillite mesurés avant et pendant la crise	76
Figure 43 : PIB réel de la Suisse, taux de variation annuel en %	77
Figure 44 : Lien entre le nombre de crédits COVID-19 et les taux de faillites dans divers cantons.....	78
Figure 45 : Lien entre le nombre de crédits COVID-19 et les taux de faillite dans divers secteurs d'activité	79
Figure 46 : Évolution du taux de chômage (en %) en Suisse (janvier 2018-avril 2023).....	80

Liste des tableaux

Tableau 1 : Crédits COVID-19 (état : mi-juin 2023)	7
Tableau 2 : Gestion des créances (état : mi-juin 2023)	8
Tableau 3 : Vue d'ensemble des crédits COVID-19	30
Tableau 4 : Gestion des créances arrêtée et en cours	42
Tableau 5 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en Allemagne	55
Tableau 6 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en Autriche	58
Tableau 7 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en France	59
Tableau 8 : Taux d'intérêt applicables aux prêts garantis par la SACE	62
Tableau 9 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en Italie.....	64
Tableau 10 : Vue d'ensemble de la gestion des créances après versement des cautionnements (état : mi-juin 2023)	68
Tableau 11 : Frais administratifs des organisations de cautionnement, par année (état : juillet 2023). 70	
Tableau 12 : Coûts supportés par les organisations de cautionnement au titre du recours à des tiers, en CHF (état à juillet 2023)	72
Tableau 13 : Besoins supplémentaires en personnel du SECO au titre des crédits COVID-19 et des cautionnements de start-up	73
Tableau 14 : Input au titre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 en mio de francs (état : juillet 2023).....	74
Tableau 15 : Crédits COVID-19 accordés par groupe de banques	101
Tableau 16 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par taille	101
Tableau 17 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par forme juridique	102
Tableau 18 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par branche	102
Tableau 19 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par canton de domiciliation.....	103
Tableau 20 : Types d'abus (état : mi-juin 2023).....	104
Tableau 21 : Cas de dénonciations pénales clôturés, par type d'abus (état : mi-juin 2023)	105
Tableau 22: Aperçu des (potentiels) cas d'abus de nature pénale, par canton (état : mi-juin 2023) ..	106
Tableau 23: Aperçu des (potentiels) cas d'abus de nature pénale, par branche (état : mi-juin 2023)	107
Tableau 24 : Comparatif entre pays des caractéristiques des crédits garantis	108

1 Résumé

Le 30 janvier 2020, l'Organisation mondiale de la santé a déclaré que le coronavirus constituait une urgence de santé publique de portée internationale. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décrété l'état de « situation extraordinaire » en Suisse (niveau de danger le plus élevé) au sens de la loi sur les épidémies (LEp)¹, dans le but de protéger la santé publique. Les commerces et établissements ne fournissant pas de services essentiels ont dû fermer avec effet immédiat, ce qui a très vite eu un impact direct sur les recettes courantes de bon nombre d'entreprises.

Le Conseil fédéral a par conséquent adopté un vaste train de mesures en vue d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Il a édicté à ce titre, le 25 mars 2020, une ordonnance de nécessité sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, OCaS-COVID-19²). Du 26 mars au 31 juillet 2020, les entreprises affectées par la pandémie ont pu déposer une demande de crédits COVID-19 afin de pouvoir satisfaire leurs besoins en liquidités et payer leurs coûts fixes (loyers et assurances, p. ex.) malgré la baisse de leur chiffre d'affaires due au COVID-19. Au vu des montants mis à disposition et du nombre élevé d'entreprises ayant contracté un crédit, le programme de cautionnement solidaire COVID-19 constitue à ce jour le plus important soutien des liquidités jamais octroyé aux entreprises en Suisse.

Dans le cadre du crédit COVID-19, les entreprises avaient la possibilité de contracter auprès des banques participantes un crédit correspondant à 10 pour cent au plus de leur chiffre d'affaires et jusqu'à concurrence de 500 000 francs. Ce montant était cautionné à 100 pour cent par l'une des quatre organisations de cautionnement reconnues par la Confédération. Les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs pouvaient demander un crédit supplémentaire de 19,5 millions de francs. Ces « crédits COVID-19 Plus » étaient cautionnés à hauteur de 85 pour cent par les organisations de cautionnement, les banques assumant les 15 pour cent restants. Quelque 23 pour cent des entreprises, occupant environ 33,5 pour cent de tous les travailleurs du pays³ – soit une partie non négligeable de l'économie helvétique – se sont ainsi vu octroyer un crédit COVID-19 : les banques ont accordé 137 870 crédits COVID-19, pour un montant total de quelque 17 milliards de francs, dont 1133 crédits COVID-19 Plus totalisant un peu plus de 3 milliards de francs.

La plupart des preneurs de crédit sont des microentreprises et des petites entreprises, principalement des Sàrl et des SA, et environ la moitié d'entre eux sont actifs dans l'une des branches suivantes : « commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles », « hébergement et restauration », « construction », « activités spécialisées, scientifiques et techniques »⁴ et « industrie manufacturière ». C'est dans le canton de Zurich que l'on a recensé le plus grand nombre de crédits ainsi que les montants les plus élevés. Si l'on considère le nombre d'entreprises par canton, c'est toutefois au Tessin que les entreprises ont été les plus nombreuses à avoir recours à cette mesure de soutien (une entreprise sur trois).

Les demandes de crédits COVID-19 Plus ont été soumises à un contrôle de crédit en usage dans la branche. En revanche, aucun contrôle approfondi n'a été réalisé pour les entreprises ayant sollicité un crédit COVID-19 jusqu'à concurrence de 500 000 francs. Dans leur cas, les banques créancières avaient uniquement besoin d'une autodéclaration et pouvaient se limiter à un examen sommaire, le but étant de permettre un accès rapide et simple à des liquidités. La procédure choisie (autodéclaration) était toutefois susceptible d'ouvrir la porte à des abus. Dans le plan de contrôle visant à lutter contre les abus, la Confédération a défini de vastes activités de contrôle sur la base de l'OCaS-COVID-19 afin de limiter les risques financiers. Si toutes les procédures pénales et les clarifications juridiques en cours à la mi-juin 2023 avaient donné lieu à une condamnation, environ 5,5 pour cent de tous les crédits COVID-19 octroyés auraient été demandés ou utilisés de manière abusive. Ce pourcentage représente toutefois une limite supérieure : bon nombre de cas d'abus potentiels n'ont pas été confirmés au terme des clarifications juridiques ou de la procédure pénale, ce qui signifie que le pourcentage d'abus avérés est

¹ RS 818.101

² RS 951.261

³ Les équivalents plein temps (EPT) indiqués par les preneurs de crédit ont été mis en relation avec le nombre d'employés (en EPT) indiqué par l'OFS à la fin 2019.

⁴ Sont notamment incluses les activités juridiques et comptables, les activités d'architecture et d'ingénierie et la publicité et études de marché etc.

vraisemblablement plus bas. À mi-juin 2023, les abus constatés concernaient 3,8 pour cent des entreprises preneuses de crédit ; le nombre de cas ayant abouti à une condamnation s'élevait à 416, soit 0,3 pour cent de l'ensemble des crédits COVID-19, ce qui est inférieur aux prévisions. Compte tenu de l'ampleur considérable du programme, du potentiel élevé d'abus et de l'examen de chaque crédit, le risque d'abus peut être considéré comme relativement faible jusqu'à présent.

Différents facteurs ont contribué à l'octroi rapide et efficace des cautionnements et des crédits dans le cadre du système de cautionnement solidaire COVID-19. Il convient notamment de citer la collaboration efficace entre tous les acteurs impliqués, l'allocation non bureaucratique des crédits sur la base d'une autodéclaration, la mise sur pied du programme de cautionnement solidaire COVID-19 à partir des structures du système de cautionnement suisse déjà en place, la mise à contribution des environnements numériques de la Confédération (EasyGov.swiss) et des organisations de cautionnement, la participation et le grand engagement des banques créancières et des organisations de cautionnement ainsi que le large soutien politique apporté au programme. Le programme de cautionnement solidaire COVID-19 comportait son lot de défis opérationnels, comme la coordination rapide des acteurs concernés, la prise de décisions dans l'urgence et dans un contexte incertain, la définition et l'interprétation des bases légales, l'octroi de mandats à des tiers ainsi que la protection des données et la sécurité informatique.

En comparaison internationale, la Suisse a prévu une durée de crédit plus longue que ses voisins (Allemagne, Autriche, France), exception faite de l'Italie. Ces quatre pays ont également choisi de lier le pourcentage garanti par l'État au montant du crédit. S'agissant des taux d'intérêt, l'Autriche, la France et l'Italie ont opté pour des taux progressifs, tandis que l'Allemagne a défini des taux fixes. La Suisse a choisi une version hybride : le système appliqué repose sur des taux fixes, mais ceux-ci peuvent être adaptés pendant la durée de vie du crédit, sur décision du Conseil fédéral. Le montant maximal des crédits octroyés varie énormément entre les différents programmes de crédit des pays voisins de la Suisse. Autre constat : le ratio entre le volume total des crédits et le PIB de 2020 s'avère légèrement plus élevé en Suisse qu'en Autriche et en Allemagne, et nettement plus bas qu'en France et en Italie. Les entreprises autrichiennes, allemandes et françaises ont proportionnellement reçu moins de crédits que les entreprises suisses. Les entreprises italiennes, en revanche, ont été les plus nombreuses à en solliciter. La comparaison internationale montre en outre que la réussite d'un programme de liquidités dépend grandement de la première étape de la procédure, à savoir le dépôt en ligne de la demande de crédit, ainsi que du partenariat public-privé. Grâce au réseau de banques performant et à la bonne collaboration entre les acteurs privés impliqués et les autorités, les entreprises actives en Suisse ont pu avoir accès aux montants requis en l'espace de quelques heures seulement.

À la mi-juin 2023, soit environ 3 ans après le lancement du programme, les créances en souffrance représentaient encore 51 pour cent du volume des crédits octroyés (8,6 milliards de francs, cf. tableau 1), tandis que les crédits intégralement remboursés équivalaient à 44 pour cent de ce volume (7,4 milliards de francs). Au 31 mars 2023, environ 97 pour cent des crédits COVID-19 en cours avaient fait l'objet d'amortissements, si bien qu'environ 20 pour cent du volume de crédits octroyés à cette époque (1,8 milliard de francs) a été remboursé. À l'avenir, l'évolution du volume de crédits en cours et des remboursements devrait fortement dépendre de la performance économique des microentreprises et des petites entreprises.

Tableau 1 : Crédits COVID-19 (état : mi-juin 2023)

	Crédits octroyés	Part des crédits	Volume de crédits octroyés (en CHF)	Part du volume de crédits
Crédits octroyés	137 870	100 %	16 917 978 580	100 %
Crédits entièrement remboursés	39 741	29 %	7 415 120 759	44 %
Crédits payés par la caution (« crédits honorés »)	11 439	8,3 %	876 582 855	5 %
Total des crédits en cours	86 690	62,7 %	8 626 274 966	51 %

Source : covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

Jusqu'à la mi-juin 2023, les banques créancières ont sollicité le cautionnement pour environ 5 pour cent du volume de crédits (près de 877 millions de francs), après quoi la gestion des créances en souffrance du montant honoré (env. 810 millions de francs) ainsi que les droits et droits accessoires afférents ont été transférés aux organisations de cautionnement. Les organisations de cautionnement assurent la gestion des créances du montant honoré afin de favoriser les recouvrements et de réduire ainsi les pertes effectives de la Confédération.

Tableau 2 : Gestion des créances (état : mi-juin 2023)

	Nombre	Montant octroyé (en CHF)	Montant honoré (en CHF)	Montant recouvré (en CHF)	Créances irrécouvrables (en CHF)
Gestion abandonnée	1371	83 567 542	73 336 600	11 545 619	61 798 658
Gestion en cours	10 068	793 015 313	736 547 510	17 324 348	0
Total	11 439	876 582 855	809 884 110	28 869 967	61 798 658

Source : covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

À la mi-juin 2023, environ 29 millions de francs avaient pu être recouvrés (cf. tableau 2). Les créances irrécouvrables se montaient à près de 62 millions de francs. Ce montant représente les pertes effectives essuyées par la Confédération et correspond à un taux de perte de 0,37 pour cent. Au terme du 1^{er} semestre 2023, les contributions totales de la Confédération aux frais administratifs des organisations de cautionnement s'élevaient à quelque 45 millions de francs. Une très large partie (86 %) de ces frais administratifs a servi à couvrir les coûts liés à l'implication des tiers. Les frais de personnel internes au SECO, quant à eux, s'élevaient à environ 2 millions de francs.

La mise en œuvre simultanée de différentes mesures de soutien visant à lutter contre les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 complique l'examen individuel du programme de cautionnement solidaire COVID-19 et l'évaluation quantitative de ses effets. Les analyses menées dans le cadre du présent rapport montrent que le programme a notamment profité aux entreprises qui ont été particulièrement affectées par les mesures prises en lien avec le COVID-19 et par l'intensité du virus. Conjugués à d'autres mesures, les crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire ont dès lors probablement contribué à éviter une vague de faillites et, partant, une hausse du taux de chômage. De plus, ce programme a fourni un puissant signal de soutien à la liquidité des entreprises pendant la pandémie de COVID-19 et s'est avéré un précieux outil pour prévenir une grave spirale récessionniste. Dans ce contexte, les coûts engendrés à ce jour par le programme sont proportionnés à l'utilité sociale qu'il a générée.

Le programme de cautionnement solidaire COVID-19 engendrera encore des charges pour la Confédération au cours des années à venir. Différents acteurs continuent d'assumer l'encadrement et la gestion du programme afin de réduire à un minimum les défauts de crédit et de favoriser le recouvrement des créances. La durée maximale des cautionnements est de 8 ans, ou de 10 ans pour les cas de rigueur. Si une synthèse intermédiaire doit être établie environ 3 ans après le début du programme, l'évaluation finale ne pourra être réalisée qu'à la fin du programme, c'est-à-dire après l'échéance de tous les cautionnements et la fin de la gestion des créances. Le présent document constitue donc un rapport intermédiaire.

2 Mandat et contexte

2.1 Mandat

En raison des montants mis à disposition, le programme de cautionnement solidaire COVID-19 constitue à ce jour le plus important soutien des liquidités jamais octroyé aux entreprises en Suisse. Des crédits COVID-19, d'un montant total de 17 milliards de francs, ont été accordés à quelque 137 000 entreprises, soit à environ 23 pour cent de toutes les entreprises sises en Suisse. Ils ont grandement contribué à faire face aux conséquences économiques de la pandémie de COVID-19.

Le Conseil fédéral a confié la rédaction du présent rapport au Secrétariat d'État à l'économie (SECO), qui est chargé de la mise en œuvre et de la surveillance du programme de cautionnement solidaire COVID-19. Dans ses objectifs de 2022⁵, le Conseil fédéral visait l'approbation du présent rapport au 2^e semestre 2022. En raison des travaux intensifs et des priorisations en lien avec la crise énergétique, le SECO n'a pas été en mesure de finaliser le rapport dans les délais prévus, lequel n'a donc pu être soumis au Conseil fédéral qu'en 2023.

Par le présent rapport, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) satisfait à son obligation d'information vis-à-vis du Conseil fédéral conformément à la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19)⁶. En vertu de l'art. 18 LCaS-COVID-19, le DEFR informe régulièrement le Conseil fédéral de l'état des engagements de la Confédération (engagements éventuels et provisions) et fournit des analyses sur l'utilisation des cautionnements solidaires au sens de cette loi. Les informations contenues à ce sujet dans le présent rapport complètent les statistiques sur les crédits COVID-19 actualisées en continu sur le site covid19.easygov.swiss.

Différentes mesures ont été prises pour soutenir l'économie suisse pendant la pandémie de COVID-19. Le présent rapport se limite toutefois au programme de cautionnement solidaire COVID-19, même s'il mentionne ponctuellement d'autres mesures décidées par le Conseil fédéral.

2.2 Début de la pandémie de COVID-19 en Suisse

Le 30 janvier 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré que la maladie infectieuse COVID-19 due au virus SARS-CoV-2 constituait une urgence de santé publique de portée internationale⁷. Le virus s'est très rapidement propagé dans le monde, et une première personne a été officiellement testée positive en Suisse le 25 février 2020. Environ deux semaines plus tard, soit le 11 mars 2020, l'OMS a déclaré que la pandémie était désormais considérée comme une pandémie. En raison de la hausse du nombre de cas et pour protéger la population, le Conseil fédéral a décrété, le 16 mars 2020, l'état de « situation extraordinaire » en Suisse conformément à la loi LEp⁸. Celle-ci habilite le Conseil fédéral, sur la base de la Constitution (Cst.)⁹, à prendre toutes les mesures nécessaires et à décréter leur application uniforme dans tous les cantons. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a ainsi ordonné la fermeture immédiate de tous les magasins, restaurants, bars et établissements de divertissement et de loisirs. Il a par ailleurs interdit toutes les manifestations publiques ou privées ainsi que l'entrée en Suisse à des fins touristiques.

⁵ Objectif 3.6 (Conseil fédéral, 2022)

⁶ RS 951.26

⁷ OMS (2020).

⁸ Conseil fédéral (2020c) et Conseil fédéral (2020g)

⁹ RS 101

Ces mesures d'urgence sanitaires d'une ampleur inédite ont eu des répercussions immédiates et directes sur l'activité commerciale d'un grand nombre d'établissements et d'indépendants. Conjuguées à un effondrement de la demande dans certaines branches – en avril 2020, le climat de consommation mesuré tous les trimestres était à son plus bas niveau depuis le début des enquêtes, en 1972¹⁰ – ces mesures d'urgence ont engendré des pertes de recettes partielles ou totales pour bon nombre d'entreprises. Celles-ci devaient toutefois continuer de payer les salaires et les autres coûts fixes comme les loyers, les assurances et les frais de leasing. Le risque que beaucoup d'entre elles ne disposent pas de suffisamment de liquidités était ainsi très élevé. Par ailleurs, la menace d'une rupture de la chaîne d'approvisionnement¹¹ planait en raison des actions prises à l'échelle mondiale pour endiguer la propagation du virus, et l'on ignorait dans quelle mesure, le cas échéant, la demande de certains produits exportés par la Suisse allait chuter. L'incertitude régnait au sein des entreprises, d'autant que la durée de la crise et du maintien des mesures sanitaires n'était pas connue¹². Il fallait éviter que les entreprises économiquement saines soient contraintes d'abandonner leur activité commerciale et de licencier leurs collaborateurs en raison d'une détérioration rapide de leur situation en matière de liquidités.

2.3 Mesures prises par le Conseil fédéral pour atténuer les conséquences économiques

2.3.1 Mise sur pied du programme de cautionnement solidaire COVID-19

La taskforce COVID-19 et économie, interne à l'administration fédérale, s'est réunie pour la première fois le 9 mars 2020. Quelques jours plus tard, le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a mis à disposition une première aide d'urgence à concurrence de 10 milliards de francs afin d'amortir rapidement et sans bureaucratie l'impact économique de la pandémie¹³. En plus des 8 milliards de francs prévus pour l'indemnisation du chômage partiel, une première mesure a notamment été décidée dans le domaine du cautionnement. Conformément à la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME¹⁴, la Confédération soutient les organisations de cautionnement afin que les PME qui sont rentables et susceptibles de se développer puissent accéder plus facilement à des crédits bancaires. Dans le but de soutenir les PME ayant des problèmes de liquidités, le Conseil fédéral a décidé, le 13 mars 2020, d'instaurer un régime spécial en matière de cautionnement : durant toute l'année 2020, les demandeurs et bénéficiaires de cautionnement étaient exemptés des taxes d'examen liées aux demandes de cautionnement ainsi que des primes de risque sur les cautionnements¹⁵.

Parallèlement aux travaux de la taskforce et sur la base de ces derniers, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'examiner jusqu'au 1^{er} avril 2020, en collaboration avec le DEFR et le Département fédéral de l'intérieur (DFI), une possibilité de soutien financier aux entreprises particulièrement touchées et de demander les fonds nécessaires à cet effet.

D'autres groupes de travail ont été institués dès le 13 mars 2020, et les premiers principes et concepts portant sur le besoin de réglementer à l'échelon de la loi ou de l'ordonnance ont été définis.

Parallèlement aux travaux préparatoires de l'administration fédérale, un groupe de banques a présenté au DFI, mi-mars 2020, une proposition prévoyant que les banques mettent à disposition des PME une facilité de crédit extraordinaire, à condition que la Confédération garantisse une grande partie du risque de crédit. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a déclaré que la Suisse se trouvait en « situation extraordinaire » au sens de la LEp et a décrété de nouvelles mesures. À cette date, les travaux afférents à la future OCaS-COVID-19¹⁶ (ordonnance de nécessité) étaient déjà bien avancés.

¹⁰ SECO (2022a)

¹¹ Conseil fédéral (2020a)

¹² Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral avait annoncé que les mesures seraient probablement maintenues jusqu'au 19 avril 2020. La grande majorité d'entre elles n'ont cependant été levées qu'au 11 mai 2020.

¹³ Conseil fédéral (2020b)

¹⁴ RS 951.25

¹⁵ SECO (2020a)

¹⁶ En vigueur jusqu'au 19 décembre 2020. L'OCaS-COVID-19 a été remplacée par la LCaS-COVID-19 le 19 décembre 2020.

Le deuxième train de mesures du Conseil fédéral, du 20 mars 2020¹⁷, était nettement plus vaste que le premier et comportait différents axes. D'un montant total de 32 milliards de francs, il prévoyait des aides aux entreprises sous la forme de liquidités, une extension du chômage partiel et une simplification des démarches, des allocations pour perte de gain pour les indépendants et les salariés ainsi qu'un soutien aux branches de la culture et du tourisme et aux organisations sportives. Les mesures destinées à différents groupes cibles avaient pour but de stabiliser l'emploi et de garantir les salaires afin de préserver le pouvoir d'achat des salariés et des indépendants, et d'assurer la liquidité des entreprises solvables et viables sur le long terme.

L'extension et la simplification du chômage partiel et les allocations pour perte de gain COVID-19 ont constitué des mesures efficaces pour couvrir les charges salariales. Toutefois, en raison de la complexité du traitement des demandes, les indemnités ne pouvaient être versées qu'avec un décalage et ne permettaient pas de couvrir les besoins de liquidités à court terme des entreprises. Les crédits COVID-19 avaient donc un rôle primordial, surtout au début de la pandémie. Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a annoncé qu'une ordonnance de nécessité serait approuvée quelques jours plus tard, ce qui permettrait aux PME d'avoir un accès rapide et simple à des crédits et, partant, d'obtenir les liquidités nécessaires à la couverture de leurs charges fixes pour une durée de 3 à 4 mois¹⁸. Ces crédits devaient en outre servir à payer les charges salariales jusqu'à la réception des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail¹⁹. Le 23 mars 2020, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a approuvé un crédit d'engagement de 20 milliards de francs pour le programme de cautionnement solidaire COVID-19.

Comme il l'avait annoncé, le Conseil fédéral a édicté l'OCaS-COVID-19, le 25 mars 2020, en se fondant sur l'art. 185, al. 3, Cst²⁰. Il a ainsi créé la base juridique permettant à des entreprises individuelles, des sociétés de personnes ou des personnes morales ayant leur siège en Suisse de bénéficier rapidement de liquidités suffisantes. Le Conseil fédéral devait accomplir les travaux liés à l'ordonnance de nécessité en à peine 12 jours, raison pour laquelle les délais internes et externes à l'administration ont été considérablement raccourcis. Vu le nombre très élevé de demandes de crédits COVID-19 durant les premiers jours, il y avait tout lieu de penser que le crédit d'engagement de 20 milliards de francs déjà approuvé ne suffirait pas. Le Conseil fédéral a par conséquent décidé, le 3 avril 2020, d'augmenter de 20 milliards de francs le crédit d'engagement pour le porter à 40 milliards²¹. Le Parlement a donné son feu vert le 6 mai 2020, lors d'une session extraordinaire²².

¹⁷ Conseil fédéral (2020d)

¹⁸ Dans le cadre du programme de cautionnement solidaire COVID-19, les entreprises pouvaient solliciter un crédit d'un montant allant jusqu'à 10 pour cent de leur chiffre d'affaires annuel. Partant du principe que les coûts variables, les charges salariales et les autres coûts fixes représentent chacun un tiers des coûts d'une entreprise et que les coûts annuels correspondent au chiffre d'affaires annuel, un montant équivalant à 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel devrait permettre de couvrir les autres coûts fixes d'une entreprise pendant 3,6 mois.

¹⁹ Conseil fédéral (2020a)

²⁰ En vertu de l'art. 185, al. 3, Cst., le Conseil fédéral « peut s'appuyer directement sur le présent article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps. »

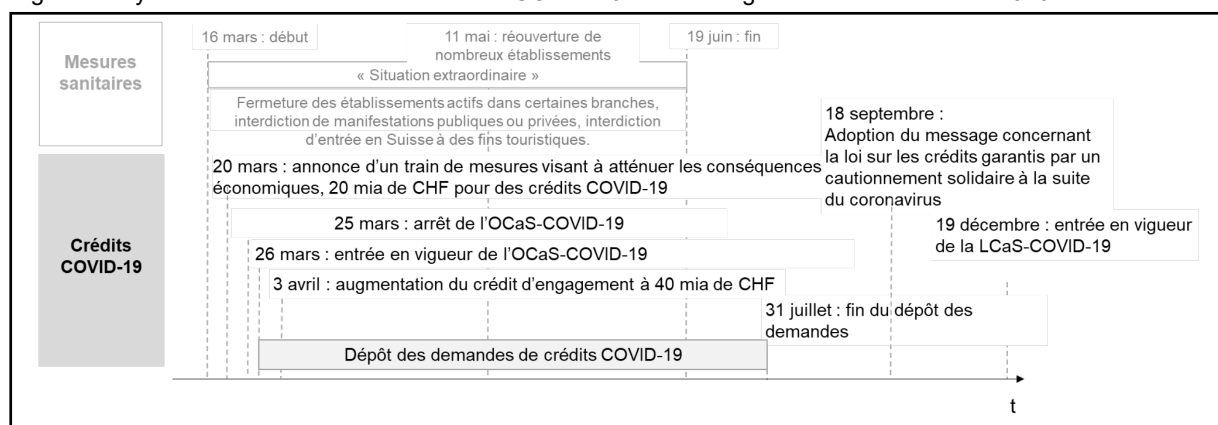
²¹ Conseil fédéral (2020e)

²² Parlement (2020a)

En vertu de l'art. 7d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²³, le Conseil fédéral devait limiter à 6 mois la durée de validité de l'ordonnance de nécessité. Étant donné que le remboursement des crédits et le traitement des cautionnements allaient prendre plusieurs années, il convenait de créer une base légale formelle. Par le message du 18 septembre 2020 concernant la loi sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus²⁴, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le projet de loi urgente. Il a ainsi pu prolonger la durée de validité de l'ordonnance de nécessité, qui est restée en vigueur du 26 mars 2020 au 18 décembre 2020²⁵. Le Parlement a accepté la grande majorité du projet de loi du Conseil fédéral afin d'éviter un manque de prévisibilité et une insécurité juridique²⁶. La LCaS-COVID-19 du 18 décembre 2020, entrée en vigueur le 19 décembre 2020, a permis de transposer immédiatement dans le droit ordinaire les rapports de droit établis au titre de l'ordonnance de nécessité. Elle a en outre créé les bases nécessaires pour lutter à long terme contre les abus.

La figure 1 résume les principaux événements ayant trait au système de cautionnement solidaire COVID-19, à partir de la décision du Conseil fédéral de décréter l'état de « situation extraordinaire » jusqu'à l'entrée en vigueur de la LCaS-COVID-19.

Figure 1 : Système de cautionnement solidaire COVID-19 – chronologie des événements en 2020



Source : SECO, figure originale

2.3.2 Autres mesures

Le Conseil fédéral a pris une série d'autres mesures de soutien aux entreprises pendant la pandémie de COVID-19. Il s'agit notamment des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, des mesures pour les cas de rigueur, de l'allocation pour perte de gain COVID-19, du parapluie de protection pour les manifestations publiques, des mesures de soutien aux start-up ainsi que du soutien spécifique à l'aviation, aux transports publics, à la branche de la culture, aux organisations sportives, au tourisme et aux médias. Ces mesures sont présentées de manière plus détaillée en annexe 9.2.

²³ RS 172.010

²⁴ Conseil fédéral (2020l)

²⁵ Conseil fédéral (2020m)

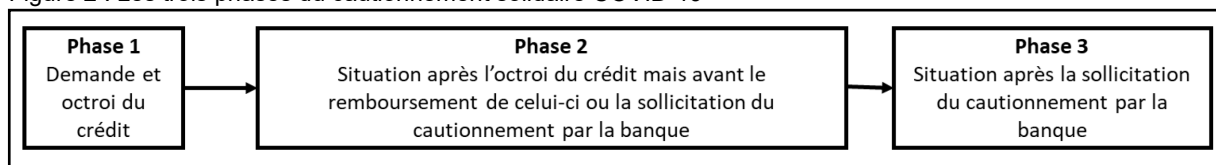
²⁶ Parlement (2020b), cf. Zihler, p. 14 ss.

3 Description du système de cautionnement solidaire COVID-19

3.1 Les trois phases du système de cautionnement solidaire COVID-19

Le programme de cautionnement et de crédit s'articule en trois phases (cf. figure 2).

Figure 2 : Les trois phases du cautionnement solidaire COVID-19



Source : Conseil fédéral (2020a)

Phase 1 : demande et octroi du crédit

Conformément à l'OCaS-COVID-19, les entreprises pouvaient solliciter, du 26 mars au 31 juillet 2020, des crédits cautionnés jusqu'à concurrence de 10 pour cent de leur chiffre d'affaires afin de couvrir leurs besoins en liquidités à la suite de la pandémie de COVID-19. Les demandes devaient être déposées sur le site internet covid19.easygov.swiss. Au total, 125 banques (y c. PostFinance SA) ont participé au programme de cautionnement solidaire COVID-19. En vertu de l'art. 3, al. 3, de la loi sur l'organisation de la Poste²⁷, PostFinance SA ne peut en principe pas octroyer de crédits. Cette interdiction a toutefois été levée pour la durée du programme de cautionnement solidaire et uniquement dans le cadre de crédits COVID-19 allant jusqu'à 500 000 francs. Sans cet assouplissement, de nombreuses PME auraient dû ouvrir un compte auprès d'une autre banque, ce qui allait à l'encontre de l'objectif visé, à savoir assurer aux entreprises un accès rapide à des liquidités²⁸.

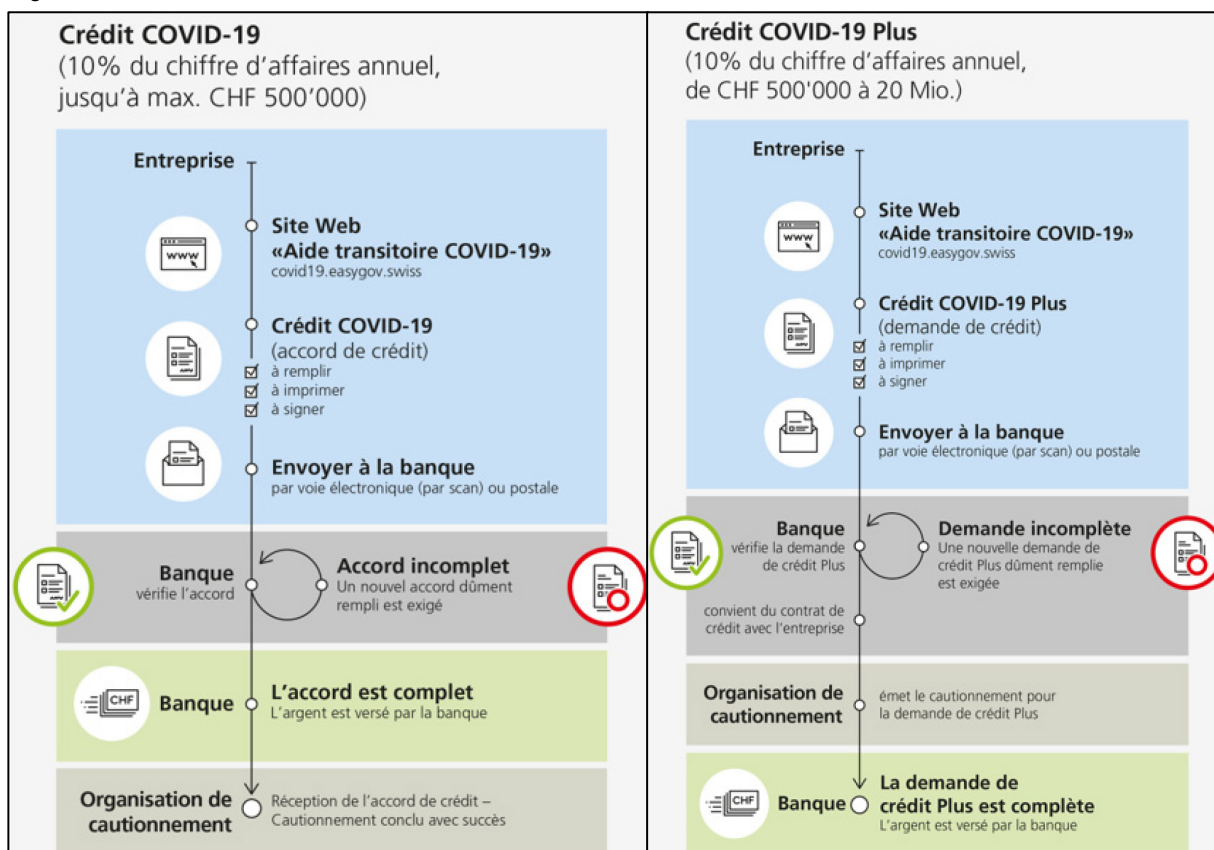
Les entreprises pouvaient demander un crédit à hauteur de 500 000 francs (« crédit COVID-19 »), qui était versé rapidement et sans tracasserie bureaucratique, et était cautionné à 100 pour cent par l'une des quatre organisations de cautionnement reconnues par la Confédération²⁹. En plus du crédit COVID-19, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs pouvaient demander un crédit supplémentaire jusqu'à concurrence de 19,5 millions de francs (« crédit COVID-19 Plus »). Les crédits COVID-19 Plus étaient cautionnés à hauteur de 85 pour cent par les organisations de cautionnement, 15 pour cent du risque de défaut étant supporté par les banques. Les demandes de crédits COVID-19 Plus étaient soumises à un contrôle de crédit en usage dans la branche. Les structures de coûts étant propres à chaque entreprise, il n'était pas possible de garantir dans tous les cas que le montant maximal octroyé suffirait à couvrir l'intégralité des coûts fixes pendant les 3 ou 4 premiers mois de la crise. La figure 3 présente la procédure de demande d'un crédit COVID-19 et d'un crédit COVID-19 Plus.

²⁷ RS 783.1

²⁸ AFF (2020)

²⁹ La Confédération reconnaît les quatre organisations de cautionnement suivantes : les trois organisations régionales (BG OST-SÜD, BG Mitte et Cautionnement romand) et la Société coopérative de cautionnement (SAFFA), active à l'échelle nationale, qui soutient exclusivement des projets de femmes.

Figure 3 : Procédure de demande d'un crédit COVID-19 et d'un crédit COVID-19 Plus



Source : covid19.easygov.swiss (2023a)

Pour demander un crédit COVID-19, une entreprise devait remplir une convention de crédit (cf. annexe 2 de l'OCaS-COVID-19) sur le site internet covid19.easygov.swiss. Il s'agissait là d'une autodéclaration d'une page A4, par laquelle le requérant attestait qu'il remplissait les exigences légales et qu'il libérait les autorités du secret fiscal, bancaire et de fonction afin de leur permettre de procéder à des contrôles ultérieurs. L'entreprise devait ensuite transmettre la convention de crédit à sa banque, laquelle vérifiait que le document était dûment rempli et muni d'une signature juridiquement valable. En cas de convention incomplète ou erronée, la banque demandait à l'entreprise de lui faire parvenir une nouvelle convention. Si la convention était dûment remplie et signée, la banque procédait au versement du crédit à l'entreprise et transmettait la convention au registre central des organisations de cautionnement, déclenchant ainsi automatiquement le cautionnement conformément à l'ordonnance de nécessité. La procédure de demande d'un crédit COVID-19 Plus était la même que pour le crédit COVID-19 (crédit à concurrence de 500 000 francs), à la différence que ces demandes étaient soumises à un contrôle de crédit en usage dans la branche. La banque examinait la demande de crédit COVID-19 Plus et transmettait ensuite le contrat de cautionnement et le contrat de crédit à l'organisation de cautionnement. Celle-ci comparait et examinait formellement les données puis signalait l'acte de cautionnement à l'intention de la banque, qui pouvait dès lors verser le crédit à l'entreprise.

Phase 2 : situation après l'octroi du crédit, mais avant le remboursement ou la sollicitation du cautionnement par la banque

Vis-à-vis des organisations de cautionnement, la Confédération prend en charge aussi bien les pertes sur les cautionnements solidaires COVID-19 que les frais administratifs générés par la gestion, la surveillance et le règlement des cautionnements solidaires COVID-19 ainsi que la gestion des créances qui leur sont transférées (art. 13 s. LCaS-COVID-19). En vertu de l'OCaS-COVID-19, en vigueur jusqu'au 18 décembre 2020, le cautionnement était limité à 5 ans au maximum. En d'autres termes, les crédits COVID-19 devaient être intégralement amortis en 5 ans. Pour les cas de rigueur, l'ordonnance prévoyait la possibilité de prolonger le délai de 2 ans. La LCaS-COVID-19, qui a remplacé l'OCaS-COVID-19, est entrée en vigueur le 19 décembre 2020. La durée maximale du cautionnement a ainsi été automatiquement adaptée en ce qui concerne la facilité de crédit I (crédit COVID-19), mais pas la facilité

de crédit II (crédits COVID-19 Plus), dont l'acte de cautionnement ne peut être prolongé qu'à la demande de la banque. Depuis, les crédits COVID-19 doivent être amortis en 8 ans, avec la possibilité de prolonger le délai de 2 ans si l'amortissement du crédit dans le délai imparti a des conséquences très dures pour le preneur de crédit et s'il est probable que les risques financiers de la Confédération pourront ainsi être réduits (art. 3 LCaS-COVID-19). Pendant la durée du crédit, les banques participantes ont le droit d'introduire des amortissements ou des réductions de limites. Le remboursement de la totalité du crédit au moyen d'un amortissement unique à l'échéance comporterait de gros risques financiers pour la Confédération : les éventuelles difficultés d'amortissement ne pourraient pas être décelées à temps, et les défauts de crédit s'accumuleraient à la fin du délai d'amortissement, sans possibilité d'agir en amont. Afin d'éviter de tels risques, l'Association suisse des banquiers (Swiss Banking, ASB) avait, à l'origine, recommandé à ses membres de fixer la première tranche d'amortissement au 31 mars 2021³⁰. Cette recommandation a toutefois été adaptée en février 2021, en concertation avec la Confédération, en raison de la situation épidémiologique en vigueur et des mesures sanitaires décrétées par le Conseil fédéral. L'ASB a par conséquent recommandé de reporter la première tranche d'amortissement au 31 mars 2022, recommandation saluée par le Conseil fédéral. Une fois par semestre (fin mars et fin septembre), les banques informent les organisations de cautionnement par l'intermédiaire d'un portail web (portail bancaire) du solde des crédits (y c. les arriérés d'amortissements) et du plan d'amortissement prévu pour chaque crédit COVID-19³¹.

Phase 3 : situation après la sollicitation du cautionnement par la banque

Si une entreprise ne remplit pas son obligation de paiement des intérêts ou de l'amortissement, la banque concernée peut solliciter le cautionnement solidaire COVID-19 accordé par les organisations de cautionnement. La banque peut également solliciter le cautionnement en cas d'infraction à l'OCaS-COVID-19 ou à la LCaS-COVID-19, à la convention de crédit ou à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA)³², ainsi qu'en cas d'ouverture d'une procédure de faillite, de liquidation ou de sursis concordataire à l'encontre du preneur de crédit. L'organisation de cautionnement honore le cautionnement en versant à la banque le solde du crédit et des éventuels intérêts, après quoi la créance en souffrance est transférée à l'organisation de cautionnement. Celle-ci prend toutes les mesures nécessaires pour recouvrer le montant versé au donneur de crédit (art. 8, al. 1, LCaS-COVID-19)³³. Dans le cadre de la gestion de la créance, elle prend contact avec l'entreprise concernée pour convenir d'un plan de remboursement du crédit en souffrance. Ce plan doit tenir compte de la situation particulière des entreprises qui seraient confrontées à des défis structurels à long terme. Selon l'art. 9 LCaS-COVID-19, l'organisation de cautionnement peut recourir à des tiers afin d'accomplir ses tâches. Pour les cas qui nécessitent une clarification juridique en raison d'un éventuel abus, les organisations de cautionnement font appel au cabinet d'avocats Kellerhals Carrard. Pour les autres cas, elles confient le recouvrement à Intrum SA. Elles peuvent également gérer les créances en souffrance de manière autonome ou mandater d'autres tiers. Enfin, l'art. 8, al. 5, LCaS-COVID-19 prévoit que les organisations de cautionnement peuvent renoncer, à l'égard du preneur de crédit, à la revendication de la créance qui leur a été transférée, si le recouvrement semble voué à l'échec ou si les charges et les coûts assumés par l'organisation de cautionnement sont disproportionnés par rapport au montant litigieux³⁴. De manière générale, les organisations de cautionnement ont opté pour une approche favorable aux entreprises dans le cadre de la gestion de la créance : les intérêts sont suspendus pendant la durée de la gestion de la créance, et l'entreprise concernée doit uniquement payer les éventuels frais officiels de poursuite et est en principe exemptée du paiement de dommages supplémentaires résultant de la demeure ainsi que des intérêts moratoires et d'autres frais liés à la gestion de la créance. La perception de dommages ou d'intérêts moratoires en

³⁰ ASB (2022)

³¹ Conformément à l'art. 11, al. 3, LCaS-COVID-19, les organisations de cautionnement font régulièrement vérifier le portail bancaire afin de s'assurer qu'il respecte les exigences reconnues en matière de sécurité des données.

³² RS 955.0

³³ Parlement (2022)

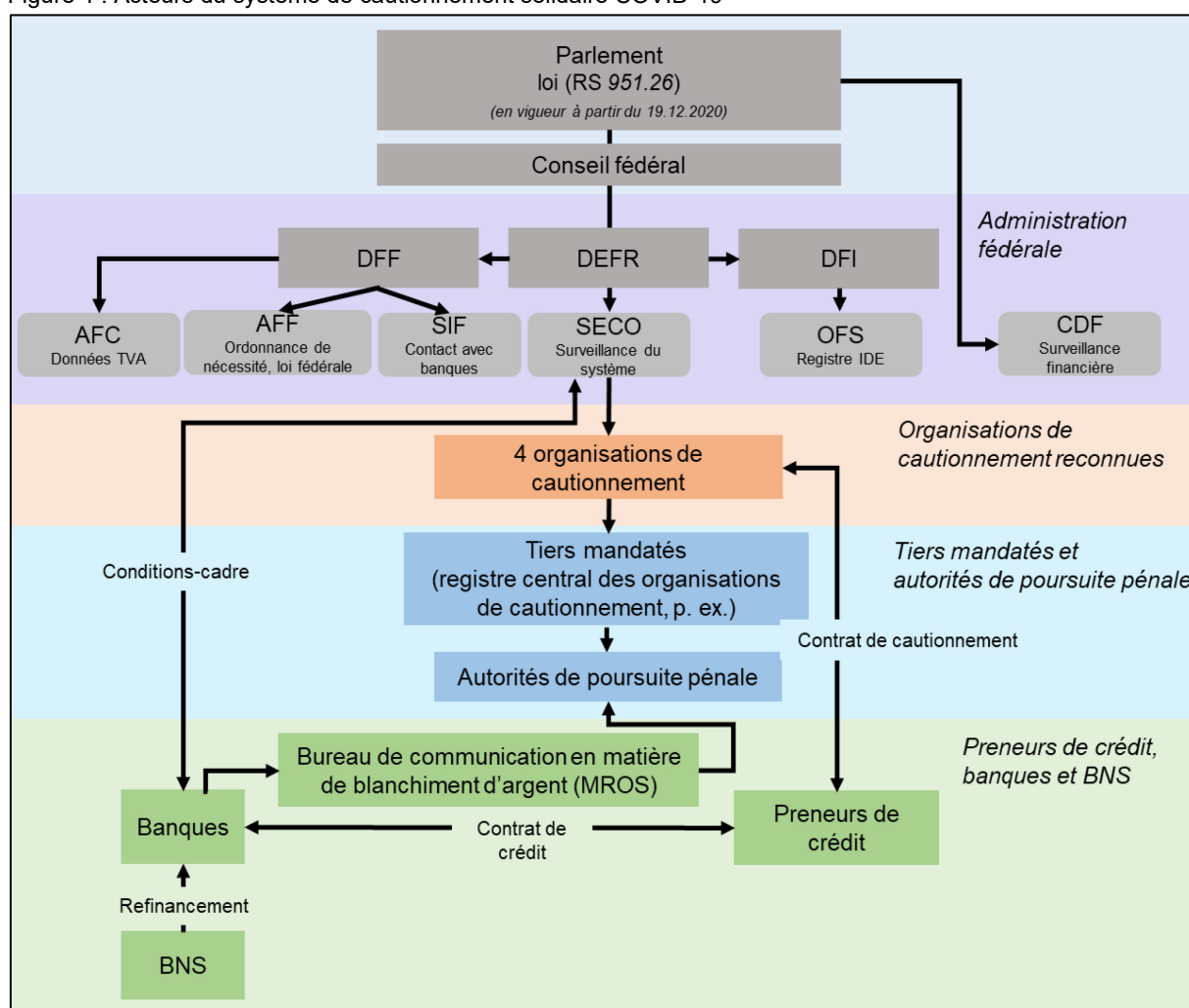
³⁴ Parlement (2022)

cas d'abus demeure toutefois réservée. Les coûts de la gestion de la créance occasionnés aux organisations de cautionnement étant pris en charge par la Confédération, cette dernière récupère intégralement les montants de créance recouvrés³⁵.

3.2 Acteurs du système de cautionnement solidaire COVID-19

Le système de cautionnement solidaire COVID-19 a mobilisé un grand nombre d'acteurs de l'administration fédérale, les banques, les organisations de cautionnement et les tiers mandatés. Le rôle des principaux intervenants, présentés à la figure 4, est brièvement décrit ci-après.

Figure 4 : Acteurs du système de cautionnement solidaire COVID-19



Source : SECO, figure originale

Du côté de la Confédération, il convient de citer l'Administration fédérale des finances (AFF), le SECO, le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SIF), l'Administration fédérale des contributions (AFC), le Contrôle fédéral des finances (CDF) et l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'AFF a été chargée de chapeauter les travaux de rédaction de l'OCaS-COVID-19 et de la LCaS-COVID-19. La création des structures nécessaires à la mise en œuvre du programme, la définition des exigences concernant la procédure à l'adresse des autres acteurs concernés ainsi que la surveillance du programme (y c. la lutte contre les abus) ont été confiées au SECO. La pandémie de COVID-19 a suscité un énorme besoin d'informations du côté des personnes affectées sur le plan économique, auquel il a fallu répondre. À cet effet, le SECO a mis en service, le 19 mars 2020, une adresse électronique et un numéro d'urgence (« ligne d'urgence »). Par ces canaux, il a pu communiquer et expliquer dans les détails les décisions concernant les aides économiques (indemnités en cas de RHT, aides pour les cas de rigueur, et crédits COVID-19 pour les entreprises).

³⁵ Parlement (2022)

La ligne d'urgence a été gérée avec des ressources internes. En mars 2020, environ 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 quelque 28 500 courriels et à plus de 45 000 appels téléphoniques. Avec la baisse du nombre d'appels et de courriels, le SECO a été à nouveau en mesure de répondre aux questions en s'appuyant sur ses structures et processus ordinaires. La ligne d'urgence (courriel et numéro de téléphone) a donc été fermée au 1^{er} septembre 2021³⁶. Outre les questions posées via la ligne d'urgence, le DEFR (SECO) a répondu à de nombreuses lettres de citoyens, d'associations et de groupes d'intérêts et de demandes émanant des médias concernant le système de cautionnement solidaire COVID-19. Le SIF a avant tout géré les négociations avec les banques et se charge aujourd'hui de l'adaptation annuelle des taux d'intérêt et de leur communication. Le CDF a assumé d'importantes tâches en lien avec la lutte contre les abus, en s'appuyant notamment sur les données fournies par l'AFC et d'autres services. L'OFS a mis à disposition le registre IDE contenant le numéro d'identification des entreprises (IDE) actives en Suisse (entités IDE). Ce registre était indispensable pour le processus de demande en ligne ainsi que pour les banques, les organisations de cautionnement et leur registre central, qui l'utilisent pour le contrôle des preneurs de crédit. L'OFS a en outre fourni des informations sur la branche et la date de création des entreprises, qui sont pertinentes dans le cadre de la lutte contre les abus.

L'idée de base, qui répondait à un impératif pratique, était de s'appuyer autant que possible sur des structures efficaces existantes, raison pour laquelle on a fait appel aux quatre organisations de cautionnement reconnues par le DEFR et bien établies dans le domaine du cautionnement de PME. Sans elles, la mise en œuvre du système de cautionnement solidaire COVID-19 dans les délais aussi serrés aurait été impossible. Du côté des organisations de cautionnement, un net renforcement des structures s'est toutefois imposé. Tant les organisations de cautionnement que la Confédération ont dû confier des mandats à des tiers afin de pouvoir affecter au plus vite du personnel à la mise sur pied et à l'exécution du programme. Au sens de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME, les organisations de cautionnement constituent des organisations de droit privé qui, selon les analyses juridiques du SECO et du rapport d'audit du CDF sur l'implication des tiers dans la mise en œuvre des mesures COVID-19³⁷, ne tombent pas dans le champ d'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)³⁸. Elles ont dès lors pu rapidement faire appel à des tiers conformément à l'art. 9 LCaS-COVID-19 ; les frais afférents ont été pris en charge par la Confédération (cf. art. 14, al. 2, let. b, LCaS-COVID-19 et les frais d'administration des organisations de cautionnement présentés au ch. 6.2.3). Le CDF, qui surveille la gestion financière de l'administration, a confirmé dans son rapport d'audit qu'au vu du grand nombre de crédits octroyés et de l'urgence de l'aide, le programme de cautionnement solidaire COVID-19 n'aurait pas pu être mis en œuvre sans recourir à des tiers. Il a en outre souligné que le processus d'adjudication est aujourd'hui bien établi³⁹. Il a également précisé que le SECO était consulté suffisamment tôt pour toutes les adjudications des organisations de cautionnement et que les principes du droit des marchés publics peuvent ainsi être respectés^{40,41}. Enfin, il a estimé qu'aucun rapport de dépendance durable vis-à-vis des tiers ne peut être identifié⁴².

³⁶ SECO (2021a)

³⁷ CDF (2022a)

³⁸ En vertu de l'art. 4, al. 1 à 3, LMP (RS 172.056.1), sont soumis à la LMP les unités de l'administration fédérale centrale et de l'administration fédérale décentralisée, les autorités judiciaires fédérales, le Ministère public de la Confédération, les Services du Parlement ainsi que les entreprises publiques ou privées qui assurent un service public dans l'un des secteurs énoncés.

³⁹ Cf. ch. 2.2 (CDF 2022a)

⁴⁰ Cf. ch. 2.2 (CDF 2022a)

⁴¹ En vertu de la convention du 21 juin 2021 sur les aides financières conclue entre les organisations de cautionnement et le DEFR, le SECO doit approuver au préalable la conclusion d'un contrat avec des tiers, à l'exception des contrats liés aux infrastructures ou aux équipements (cf. ch. 15.7 de la convention sur l'octroi de cautionnements visant à lutter contre les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 durant les années 2020 à 2023).

⁴² Cf. ch. 2.2 (CDF 2022a)

Les organisations de cautionnement ont conclu des contrats avec les prestataires externes suivants afin de traiter rapidement les nombreuses demandes reçues :

- La société PriceWaterhouseCoopers AG (PwC), désignée comme registre central des organisations de cautionnement, a été chargée d'introduire toutes les demandes de crédit dans « JANUS », la banque de données commune des organisations de cautionnement, et a examiné l'ensemble des conventions de crédit soumises, conformément au contrôle minimal défini. Le registre central des organisations de cautionnement a entamé ses activités en mars 2020 et les a terminées en mars 2023.
- L'étude d'avocats Kellerhals Carrard (KC) a eu pour tâche de procéder aux analyses juridiques dans l'ensemble du pays et d'encadrer le traitement des cas d'abus potentiels, y compris les procédures pénale et civile.
- Nextway Software Switzerland GmbH est responsable, en tant que partenaire contractuel de KC, de l'exploitation et du développement de la banque de données concernant les cas d'abus.
- Les services de recouvrement, c'est-à-dire la gestion de la créance, sont fournis par Intrum SA.
- Creditreform Egeli St.Gallen AG établit la note de solvabilité annuelle, y compris les probabilités de défaut des crédits COVID-19.
- Le développement de la banque de données des organisations de cautionnement dicté par la hausse considérable du volume des cautionnements a été confié à Swisscom Digital Technology SA (développement) et Cisel Informatique SA (hébergement).

En tant qu'unité de l'administration fédérale centrale, le SECO est soumis au champ d'application subjectif de la LMP⁴³. Les bases juridiques ad hoc internationales et nationales s'appliquent donc impérativement à toute adjudication. Grâce à des contrats existants avec des tiers, la Confédération est parvenue à créer et à mettre en œuvre le programme de cautionnement solidaire COVID-19 dans un délai extrêmement serré afin de permettre aux entreprises suisses d'avoir accès à des liquidités.

- Les demandes de crédits COVID-19 ont été déposées sur la plateforme EasyGov.swiss, que la Confédération avait déjà mise sur pied avant la pandémie de COVID-19 avec des partenaires issus du secteur privé. Les travaux de programmation ont été réalisés par ELCA Informatik AG, tandis qu'Era-neos Switzerland SA était responsable du concept du dépôt électronique des demandes.
- L'étude HDC a fourni des conseils juridiques en matière de protection des données.
- Spol AG et son sous-traitant Zeix se sont chargés des tests et de l'expérience utilisateur.
- La création et l'exploitation du site web covid19.easygov.swiss destiné à l'information du public ont été confiées à Farner Consulting SA, tandis que le site web consacré au programme de cautionnement solidaire COVID-19 est développé en continu par le SECO. Ce deuxième site contenait au départ surtout des informations à l'adresse des entreprises concernant la procédure de demande de crédit. Il propose aujourd'hui de nombreux renseignements et des statistiques actualisées sur le programme à l'attention du grand public. Le SECO satisfait ainsi à son obligation d'information en vertu de l'art. 12, al. 1, LCaS-COVID-19.
- Les traductions ont été réalisées par CB Service SA.
- Le service d'assistance téléphonique d'EasyGov.swiss a été fourni par Callpoint AG. Les entreprises avaient la possibilité de contacter la hotline pour aborder des questions liées aux crédits COVID-19⁴⁴.
- Hanser Consulting AG a fourni d'autres services administratifs de soutien, en lien avec le bureau de gestion de projet (Project Management Office, PMO) d'EasyGov.swiss.

⁴³ Art. 4, al. 1, let. a, LMP

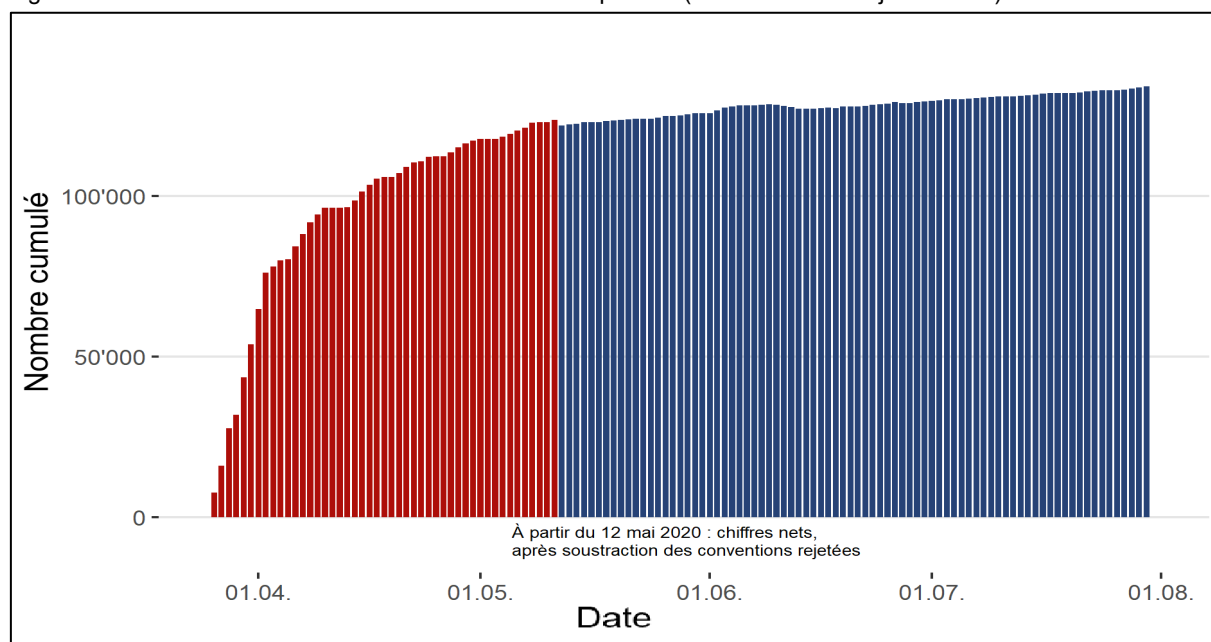
⁴⁴ Le support de deuxième niveau pour des questions nécessitant des connaissances techniques approfondies était assuré par des collaborateurs internes ou externes des organisations de cautionnement.

Outre l'engagement des acteurs de l'administration fédérale, des organisations de cautionnement et des tiers mandatés, la participation d'un grand nombre de banques et leur collaboration pragmatique avec les autres parties prenantes se sont avérées indispensables à la mise en œuvre de ce programme de soutien étatique colossal. La Banque nationale suisse (BNS) a elle aussi joué un rôle majeur en fournissant aux banques une facilité de refinancement temporaire afin que leurs liquidités ne soient pas restreintes en raison de leur participation au programme⁴⁵. Les banques n'ont pas eu à verser des intérêts négatifs⁴⁶ à la BNS sur les crédits COVID-19 refinancés et ont bénéficié ainsi d'un allègement de leurs charges. Les crédits ont par ailleurs servi de garantie pour les engagements en cours des banques.

3.3 Crédits COVID-19 octroyés (phase 1 : demande et octroi du crédit)

Sur les 128 jours durant lesquels les entreprises ont pu déposer une demande de crédit dans le cadre du programme de crédit COVID-19, soit du 26 mars au 31 juillet 2020, les banques ont alloué 136 737 crédits COVID-19 pour un volume de quelque 13,9 milliards de francs et 1133 crédits COVID-19 Plus portant sur un montant d'environ 3 milliards de francs. Elles ont ainsi accordé en tout 137 870 crédits COVID-19 pour un volume de près de 17 milliards de francs, soit environ 2,4 pour cent du produit intérieur brut (PIB) de la Suisse en 2019 (717 milliards de francs⁴⁷). Étant donné qu'un crédit COVID-19 Plus ne pouvait être octroyé que sur la base d'un crédit COVID-19, ce sont au total 136 737 entreprises qui ont profité du programme de cautionnement solidaire COVID-19. La demande a été particulièrement élevée durant les huit premiers jours du programme, avec quelque 76 000 crédits COVID-19 accordés. La multiplication des conventions de crédit conclues pendant les premiers jours du programme ressort clairement dans la figure 5, qui montre le nombre cumulé des crédits COVID-19 alloués pendant la période de demande. Durant les 8 premiers jours, 76 034 demandes ont été déposées, soit une moyenne de 9500 par jour. Le record a été atteint le 28 mars 2020 avec 11 750 demandes.

Figure 5 : Total des conventions de crédit COVID-19 déposées (26 mars 2020-31 juillet 2020)



Source : covid19.easygov.swiss (2023a)

⁴⁵ BNS (2020)

⁴⁶ La BNS a perçu des taux d'intérêt négatifs entre le 22 janvier 2015 et le 23 septembre 2022.

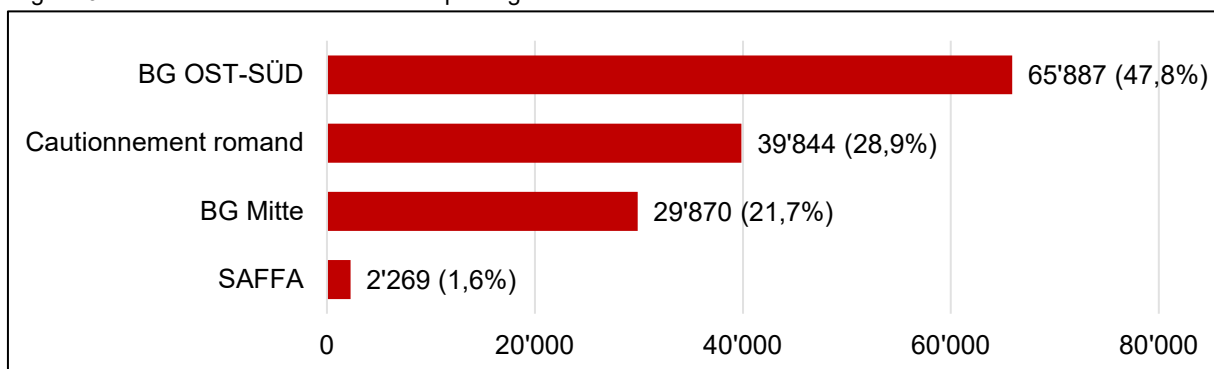
⁴⁷ OFS (2022e)

Sur les 601 392 entreprises marchandes⁴⁸ recensées par l'OFS en 2019⁴⁹, 136 737, soit environ 23 pour cent de toutes les entreprises actives en Suisse, ont reçu un crédit COVID-19.

3.3.1 Organisations de cautionnement (phase 1)

Les crédits COVID-19 ont été cautionnés par l'une des quatre organisations de cautionnement reconnues par la Confédération, à savoir les trois organisations régionales BG OST-SÜD, Cautionnement romand et BG Mitte, et la Société coopérative de cautionnement SAFFA, d'envergure nationale. L'organisation de cautionnement compétente était définie dans la convention de crédit. BG OST-SÜD est active dans les cantons de Suisse orientale et de Suisse méridionale, Cautionnement romand dans les cantons romands, et BG Mitte dans les cantons de Suisse centrale (Lucerne, Nidwald, Obwald), de Berne, de Soleure, de Bâle et du Jura⁵⁰. L'organisation de cautionnement régionale compétente était donc déterminée en fonction du canton dans lequel se trouve le siège de l'entreprise. La quatrième organisation de cautionnement, la SAFFA, active au niveau national, encourage exclusivement des projets portés par des femmes. Pour bénéficier d'un cautionnement solidaire COVID-19 par la SAFFA, les preneuses de crédit ont dû attester qu'elles étaient entrepreneuses et que leur entreprise était majoritairement détenue par des femmes. BG OST-SÜD a octroyé la grande majorité des cautionnements, c'est-à-dire pour environ 66 000 crédits COVID-19 (cf. figure 6). Ce nombre élevé tient surtout au fait que les cantons qui relèvent de son rayon d'activité accueillent beaucoup d'entreprises, comme dans le cas de Zurich. Cautionnement romand suit avec quelque 40 000 crédits COVID-19 cautionnés. Enfin, BG Mitte a cautionné environ 30 000 crédits COVID-19 et la SAFFA environ 2 000 (pour des raisons de programmation informatique, des cautionnements n'ont pu être accordés qu'à partir d'avril 2020).

Figure 6 : Nombre de crédits cautionnés par organisation de cautionnement



Source : covid19.easygov.swiss (2023a)

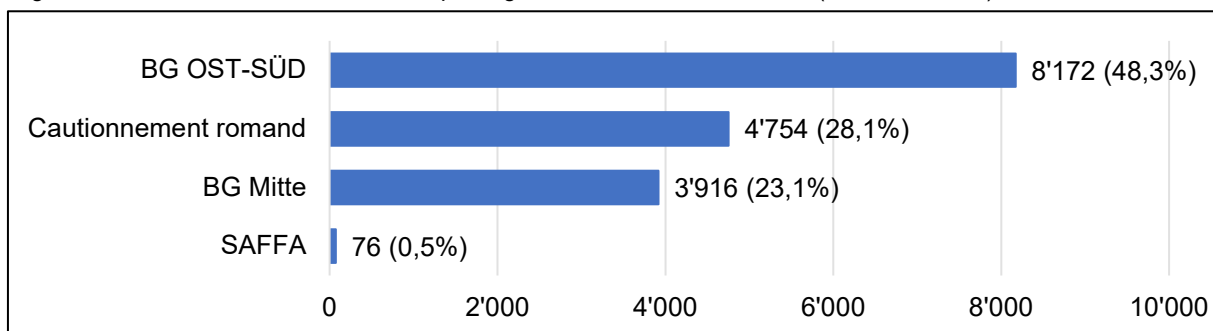
Le classement des organisations de cautionnement en fonction du volume de crédits cautionnés (cf. figure 7) est semblable à celui établi sur la base du nombre de crédits COVID-19 cautionnés, avec en tête BG OST-SÜD, suivi de Cautionnement romand, de BG Mitte et de la SAFFA.

⁴⁸ Selon la définition de l'OFS (2022c), une entreprise est dite marchande lorsque la majeure partie de sa production est écoulée à des prix couvrant au moins 50 pour cent des coûts de production.

⁴⁹ OFS (2021b)

⁵⁰ BG OST-SÜD : AG, AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, ZG et ZH
Cautionnement romand : VD, FR, VS, NE et GE
BG Mitte : BE, JU, SO, BL, BS, OW, NW et LU

Figure 7 : Volume de crédits cautionnés par organisation de cautionnement (en mio de CHF)



Source : covid19.easygov.swiss (2023a)

3.3.2 Banques (phase 1)

Ce sont en tout 125 banques qui ont participé au programme de cautionnement solidaire COVID-19. Les deux grandes banques, Credit Suisse (CS) et UBS (40 131 crédits COVID-19), ainsi que les 24 banques cantonales (39 962 crédits COVID-19) ont accordé la plupart des crédits COVID-19 (avec une part de 29 % chacun). Les deux grandes banques ont par ailleurs octroyé le plus gros volume de crédits (40 %, 6,73 milliards de francs). CS et UBS (167 709 francs par crédit) et les banques cantonales (132 255 francs) ont en moyenne alloué des crédits nettement plus importants que les banques Raiffeisen (84 016 francs) et PostFinance SA (49 771 francs). Cet écart est vraisemblablement dû aux différences de taille entre les entreprises de leur portefeuille client. Dans le cas de PostFinance SA, il convient de rappeler que l'interdiction d'accorder des crédits n'a été levée que pour les crédits COVID-19 allant jusqu'à 500 000 francs. Les autres banques qui ne font pas partie des catégories précitées ont octroyé en moyenne 126 175 francs par crédit. Des informations détaillées sur les crédits COVID-19 octroyés par groupe de banques figurent dans le tableau 15 de l'annexe 9.3.

3.3.3 Taille des entreprises (phase 1)

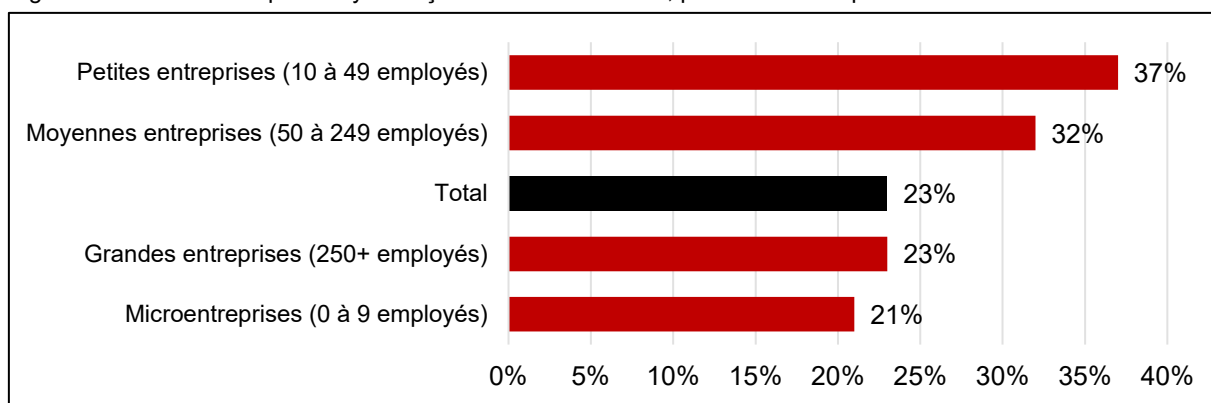
Le programme de cautionnement solidaire COVID-19 a profité à l'ensemble des entreprises, y compris aux petites. Ce constat a été confirmé par la BNS dans son étude concernant la participation des entreprises au programme de cautionnement solidaire COVID-19⁵¹.

Environ 89,7 pour cent de toutes les entreprises en Suisse sont considérées comme des microentreprises. Celles-ci ont représenté environ 84 pour cent des entreprises à avoir participé au programme de cautionnement solidaire COVID-19. Du côté des grandes entreprises, la part de celles qui ont bénéficié du programme est égale à la part de cette catégorie dans l'ensemble des entreprises actives en Suisse (0,3 %). À l'inverse, les petites et moyennes entreprises, qui représentent respectivement environ 8,4 pour cent et 1,6 pour cent des entreprises en Suisse, ont proportionnellement sollicité un peu plus de cautionnements solidaires (13,7 % et 2 %).

En chiffres absolus, les microentreprises ont été les plus nombreuses à avoir profité du programme de crédit COVID-19 (114 730 crédits octroyés), tandis qu'en pourcentage par rapport à leur catégorie, ce sont principalement les petites (37 %) et moyennes (32 %) entreprises qui ont reçu des crédits COVID-19 (cf. figure 8).

⁵¹ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

Figure 8 : Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par taille d'entreprise



Source : OFS (2021b), JANUS, figure originale

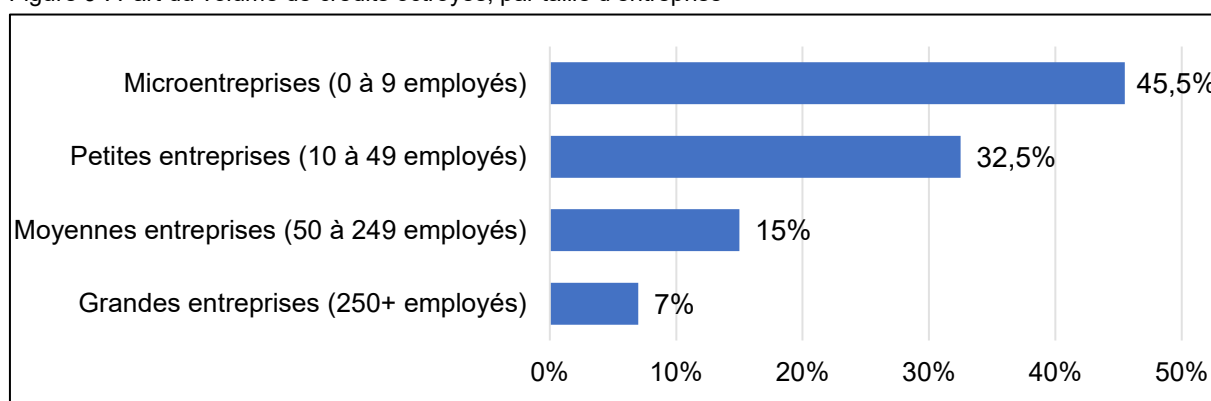
Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

Une analyse du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF Zurich (KOF) montre que les petites entreprises examinées ont été nettement plus touchées par les conséquences de la pandémie de COVID-19 que les grandes. La probabilité d'une menace pour la pérennité de l'activité a été estimée comme plus importante chez les petites entreprises que chez les grandes⁵², et le recul du chiffre d'affaires s'est avéré plus marqué.

En général, les petites et les jeunes entreprises sont financièrement plus vulnérables que les grandes, car elles ont probablement moins accès à des fonds étrangers que les grandes entreprises, surtout en cas de crise⁵³. Le programme de cautionnement solidaire COVID-19 a permis de mettre des liquidités à disposition de toutes les entreprises, indépendamment de leur taille et de leur année de création. Les données disponibles ne livrent pas d'indications concernant le lien entre l'âge des entreprises et leur besoin de liquidités. Celui-ci est toutefois particulièrement marqué du côté des petites entreprises.

Le classement des catégories d'entreprises en fonction du volume de crédits octroyés (en milliards de francs) est semblable à celui des catégories d'entreprises par rapport à l'ensemble des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19. Les microentreprises ont sollicité la majeure partie du volume de crédits (45,5 %), suivie des petites (32,5 %), des moyennes (15 %) et des grandes (7 %) entreprises (cf. figure 9).

Figure 9 : Part du volume de crédits octroyés, par taille d'entreprise



Source : OFS (2021b), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

⁵² Abberger/Mühlebach (2022)

⁵³ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

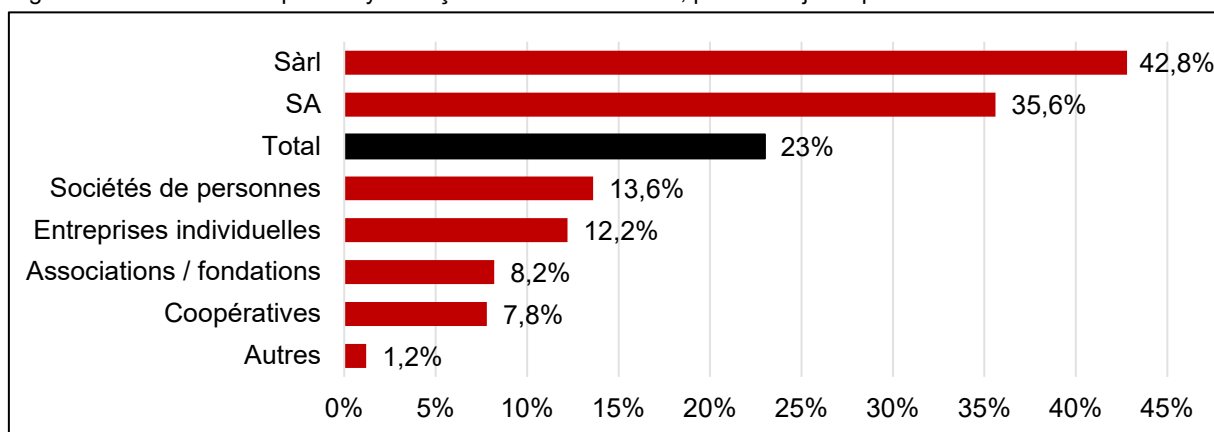
Des informations plus détaillées sur les crédits Covid 19 octroyés par taille d'entreprise figurent dans le tableau 16 de l'annexe 9.3.

3.3.4 Formes juridiques (phase 1)

Les sociétés à responsabilité limitée (Sàrl) ont été les plus nombreuses à demander un crédit COVID-19 : elles ont été près de 51 000 à le faire, soit 37 pour cent des 136 737 entreprises à avoir contracté un crédit COVID-19. Elles sont suivies par les sociétés anonymes (SA), dont le nombre a avoisiné 43 000, et des entreprises individuelles (env. 40 000). Les sociétés de personnes (2217), les associations et fondations (1153) et les coopératives (252) ont sollicité nettement moins de crédits COVID-19 que les trois formes juridiques précitées.

La mise en relation du nombre d'entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 par forme juridique et le nombre total d'entreprises par forme juridique permet d'obtenir un classement analogue (cf. figure 10). Concrètement, 42,8 pour cent de toutes les Sàrl en Suisse ont sollicité un crédit COVID-19. Suivent les SA avec 35,6 pour cent, puis les sociétés de personnes (13,6 %) et les entreprises individuelles (12,2 %). Par ailleurs, 8,2 pour cent des associations ou fondations et 7,8 pour cent des coopératives ont demandé un crédit COVID-19. Si de nombreuses entreprises individuelles ont demandé un crédit COVID-19 (39 984), leur part dans l'ensemble des entreprises ayant la même forme juridique est relativement faible (12,2 %). Les Sàrl, qui représentent environ 20 pour cent de toutes les entreprises actives en Suisse, ont sollicité nettement plus de crédits COVID-19, soit 37 pour cent par rapport à toutes les entreprises ayant demandé un crédit COVID-19.

Figure 10 : Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par forme juridique

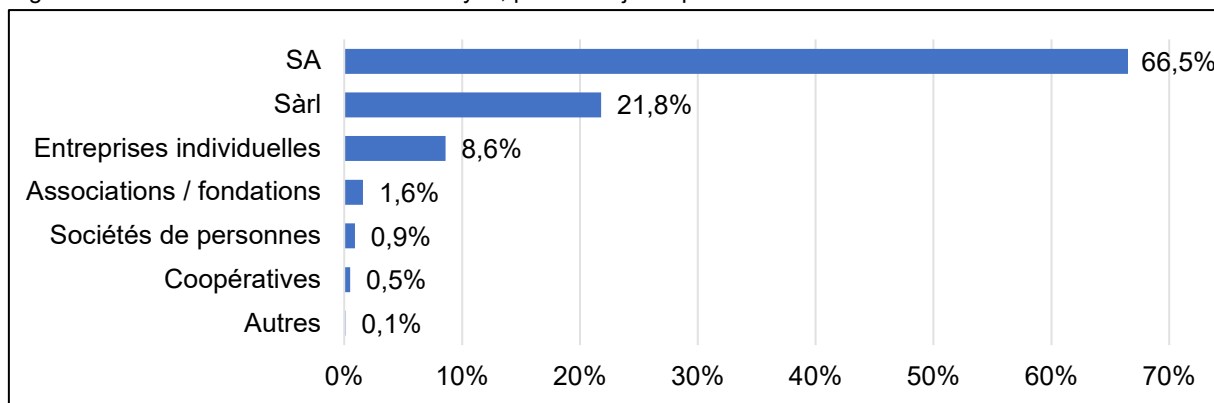


Source : OFS (2021c), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

S'agissant du volume de crédits octroyés (cf. figure 11), on constate que, sur un volume total d'environ 17 milliards de francs, deux tiers ont été demandés par les SA (env. 11 milliards de francs), tandis que les Sàrl n'ont sollicité qu'un peu moins du quart et les entreprises individuelles seulement 8,6 pour cent (env. 1,5 milliard de francs). Étant donné que, par rapport à leur nombre, les Sàrl ont demandé davantage de crédits COVID-19 que les SA, mais que la part du volume de crédits sollicités par les Sàrl est légèrement inférieure à celle des SA, on peut en conclure que les Sàrl ont en général contracté des crédits d'un montant inférieur à ceux des SA.

Figure 11 : Part du volume de crédits octroyés, par forme juridique



Source : OFS (2021c), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

Des informations plus détaillées sur les crédits Covid 19 octroyés par forme juridique d'entreprise figurent dans le tableau 17 de l'annexe 9.3.

3.3.5 Situation financière des entreprises (phase 1)

Selon l'étude de la BNS sur la participation des entreprises suisses au programme de cautionnement solidaire COVID-19, rien ne confirme que l'endettement préalable d'une entreprise ait influencé la participation de celle-ci au programme. Il n'y a par ailleurs pas d'indice laissant supposer une participation disproportionnée des entreprises « zombies », c'est-à-dire des entreprises qui étaient déjà relativement peu rentables et fortement endettées avant la pandémie de COVID-19. Toutefois, l'étude de la BNS a montré que les entreprises peu liquides étaient nettement plus susceptibles de prendre part au programme⁵⁴.

3.3.6 Branches (phase 1)

Les différences d'utilisation des crédits COVID-19 dans les diverses branches sont notamment dues au fait que celles-ci n'ont pas été toutes affectées de la même manière par les fermetures d'établissements, les règles sanitaires ou la baisse de la demande⁵⁵. La branche « construction » a connu des fermetures temporaires de chantiers dans les cantons de Genève et du Tessin, et l'activité de construction a été limitée pendant plusieurs semaines, jusqu'à la mise en œuvre des mesures de protection nécessaires et l'entrée en vigueur des premiers assouplissements⁵⁶. La création de valeur a reculé aux 1^{er} et 2^e trimestres 2020 (respectivement -1,3 % et -6,5 %). Les entreprises actives dans la branche « commerce ; réparation d'automobiles et de motocycle » ont été les plus nombreuses à solliciter un crédit COVID-19 : elles ont été quelque 27 000 à le faire, soit environ 20 pour cent des 136 737 entreprises ayant contracté un crédit COVID-19. Environ 13 pour cent des entreprises bénéficiaires d'un crédit COVID-19 sont issues de la branche « hébergement et restauration », suivies de près par celles de la « construction » (env. 12 %).

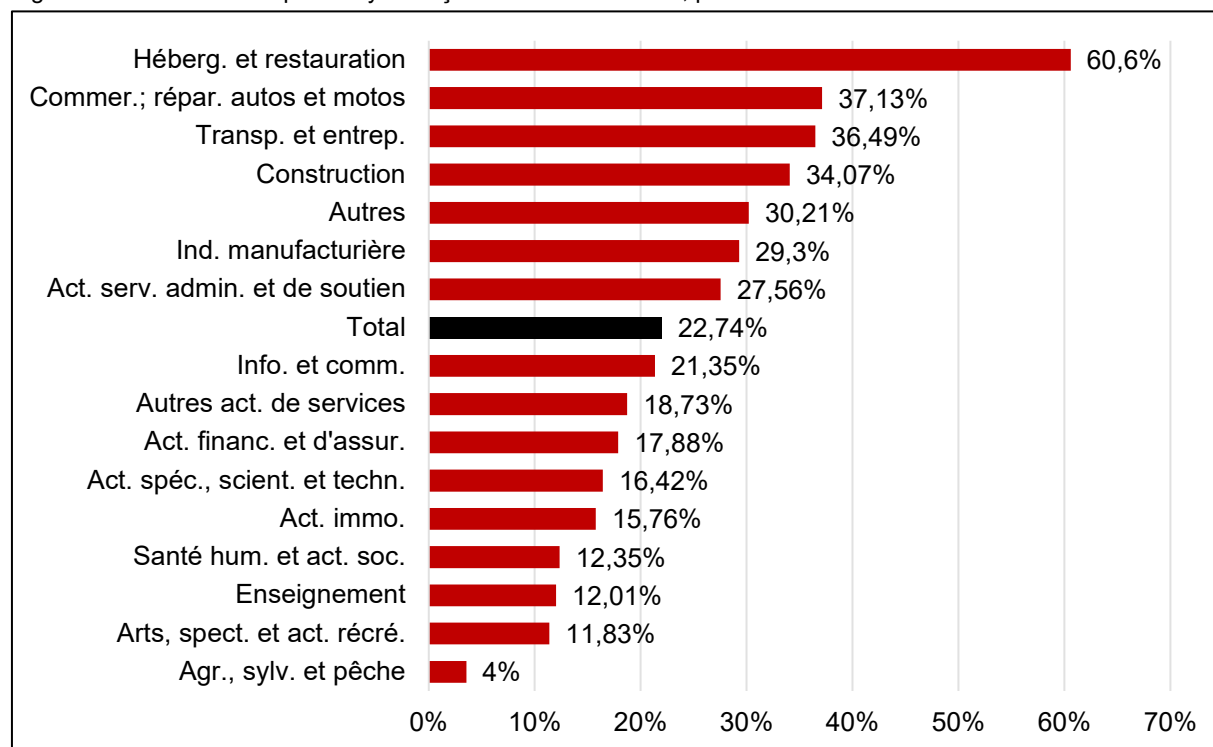
⁵⁴ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

⁵⁵ SECO (2020b)

⁵⁶ SECO (2020c)

Si l'on considère la part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 au sein d'une même branche, il apparaît qu'environ 61 pour cent des entreprises actives dans la branche « hébergement et restauration » ont sollicité un tel crédit (cf. figure 12). Celles-ci représentent 12,66 pour cent de toutes les entreprises ayant contracté un crédit COVID-19, un pourcentage nettement supérieur à la part des entreprises de cette branche (4,75 %) rapportée à l'ensemble des entreprises actives en Suisse. La branche « hébergement et restauration » a été particulièrement touchée par la pandémie de COVID-19. Ailleurs, le nombre d'entreprises ayant demandé des crédits COVID-19 par branche a été proportionnellement un peu moins élevé.

Figure 12 : Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par branche

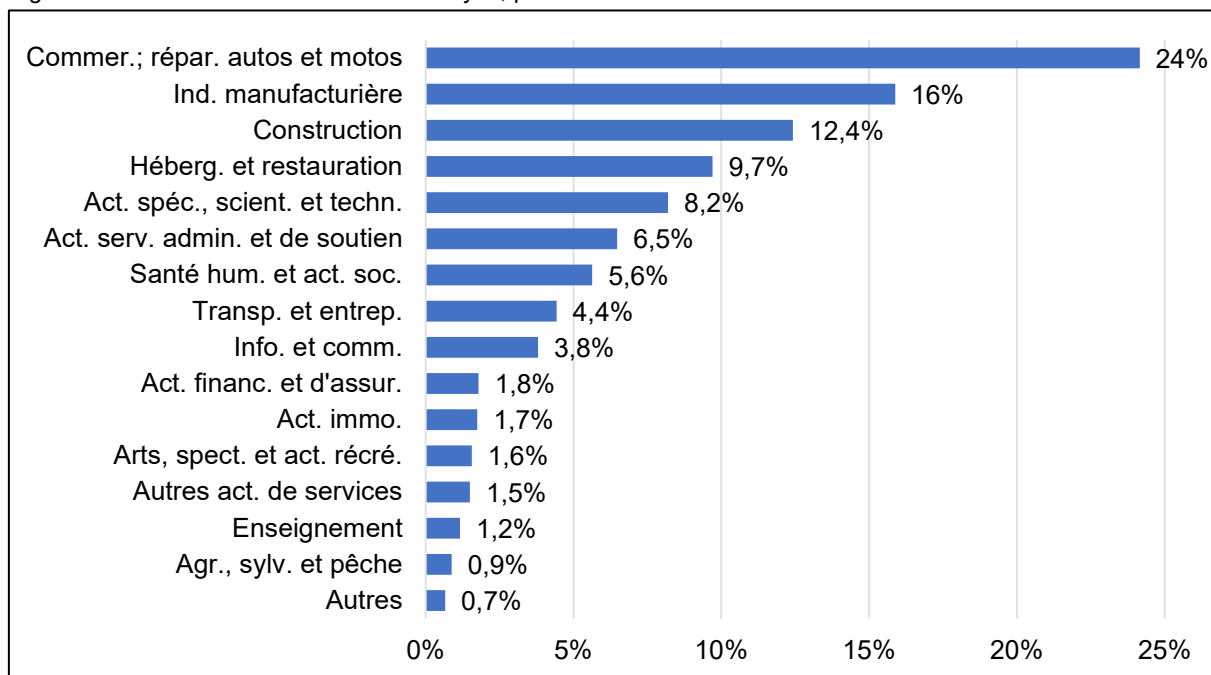


Source : OFS (2021b), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

S'agissant de la part du volume de crédits octroyés par branche (cf. figure 13), les mêmes branches se démarquent que dans la figure 12 (part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par branche). La branche « commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » a bénéficié du plus grand volume de crédits du programme de cautionnement solidaire COVID-19, à savoir d'environ 4 milliards de francs, soit 24 pour cent du volume de crédits total. Elle est suivie des branches « industrie manufacturière » (16 %), « construction » (12,4 %) et « hébergement et restauration » (9,7 %). Pendant la pandémie de COVID-19, les restaurants et établissements ont été contraints de fermer durant certaines périodes ou n'ont pu exercer leur activité qu'au prix d'importantes restrictions. Les mesures de sécurité et les plans sanitaires ont également engendré des surcoûts dans la construction. À cela se sont ajoutés les prix élevés des matériaux de construction tels que l'acier, les matières plastiques et le bois ainsi que la situation des fournisseurs. En clair, des fournisseurs généralement fiables se sont heurtés à des difficultés économiques, et des chaînes d'approvisionnement ont été interrompues. Ces éléments ont parfois concouru au fait que les entreprises de ces branches aient demandé un volume de crédits particulièrement élevé.

Figure 13 : Part du volume de crédits octroyés, par branche



Source : OFS (2021b), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

La pandémie de COVID-19 a pesé sur l'ensemble de l'économie. Toutefois, alors que certaines entreprises ont dû fermer sur ordre des autorités, d'autres ont pu poursuivre leur activité. Selon l'étude du KOF sur les crédits COVID-19 accordés aux petites entreprises en Suisse, la part des entreprises ayant obtenu un tel crédit est la plus importante dans les branches qui ont été particulièrement affectées par les mesures sanitaires décrétées au printemps 2020⁵⁷. L'OFS a également examiné les branches directement touchées par les ordonnances 2 et 3 COVID-19⁵⁸ et qui ont systématiquement dû fermer⁵⁹. Pour le présent rapport, c'est l'ordonnance 2 COVID-19 qui est pertinente, puisqu'elle était en vigueur durant la période de dépôt des demandes et servait de base juridique à la fermeture des établissements. En se fondant sur l'art. 6, al. 2, ordonnance 2 COVID-19 (version du 4 avril 2020), l'OFS a procédé à une estimation des secteurs directement touchés en se concentrant sur les quatre groupes suivants : magasins et marchés⁶⁰, restaurants, bars, discothèques, boîtes de nuit⁶¹ ; établissements de divertissement et de loisirs, campings⁶² ; prestataires offrant des services impliquant un contact physique⁶³. Selon l'estimation de l'OFS, 124 999 des 687 022 entreprises recensées (env. 18,2 %) ont été touchées par des fermetures conformément à l'art. 6 ordonnance 2 COVID-19, qui était en vigueur du 13 mars au 22 juin 2020.

⁵⁷ Brühlhart/Lalive/Lehmann/Siegenthaler (2020)

⁵⁸ RS 818.101.24

⁵⁹ OFS (2021a)

⁶⁰ Codes NOGA : 451102, 451902, 4532, 4741, 4743, 475, 476 (476201 excl.), 4771, 4772, 477502, 477602, 4777, 4719, 477803, 477804, 477805, 477806, 4779, 4781, 4782, 4789

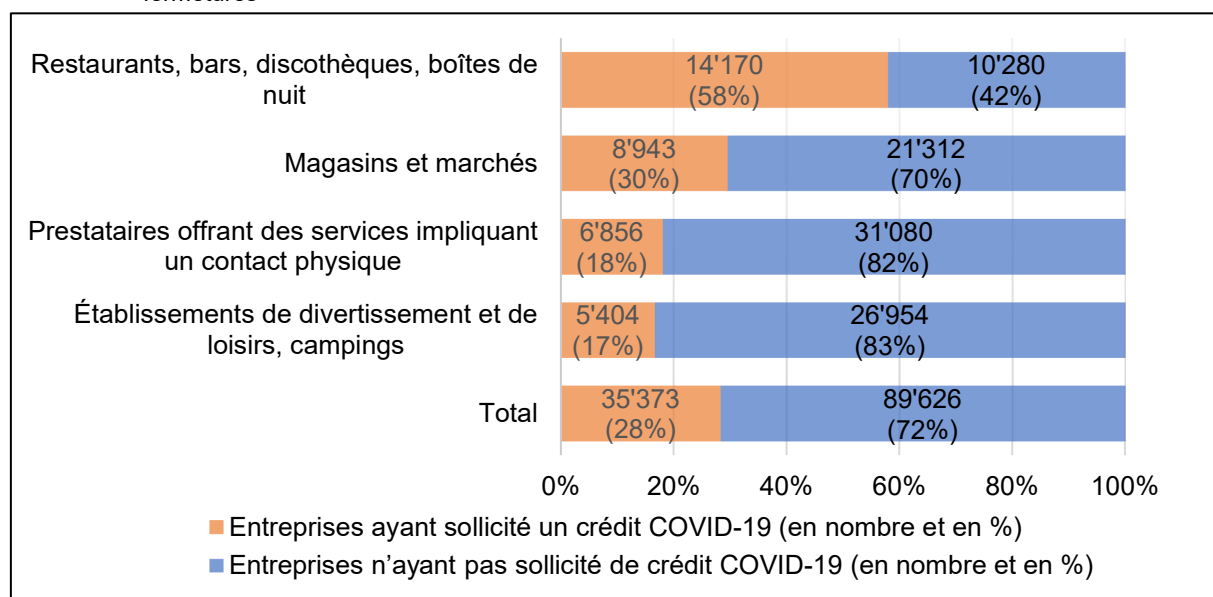
⁶¹ Codes NOGA : 56 (561002, 562900 excl.)

⁶² Codes NOGA : 5914, 9001, 9002, 9004, 91, 92, 493903, 553, 7721, 7722, 7729, 7734, 7911, 7912, 7990, 821902, 8230, 855100, 93

⁶³ Codes NOGA : 960201, 960202, 9604, 9609

La figure 14 présente le nombre de preneurs de crédit COVID-19 par rapport au nombre d'entreprises actives dans chaque groupe. En tout, 35 373 sur les 124 999 entreprises directement concernées par l'ordonnance 2 COVID-19, soit 28 pour cent, ont profité d'un crédit COVID-19. Ces entreprises représentent environ 26 pour cent des 136 737 entreprises à avoir sollicité un crédit COVID-19 en Suisse. Dans le groupe « restaurants, bars, discothèques, boîtes de nuit », plus de la moitié des entreprises (14 170, soit 58 %) ont demandé un crédit COVID-19, tandis que dans les autres groupes, elles étaient entre 17 et 30 pour cent à le faire. Ces 14 170 entreprises représentent environ 10 pour cent de toutes les entreprises ayant contracté un crédit COVID-19.

Figure 14 : Nombre et part des preneurs de crédits COVID-19 dans les branches directement concernées par les fermetures



Source : OFS (2021a), JANUS, figure originale

Les preneurs de crédits COVID-19 dans les branches directement concernées par les fermetures sont principalement des restaurants, des bars, des discothèques, des boîtes de nuit ainsi que des magasins et des marchés. Dans ces branches, environ 28 pour cent des entreprises ont contracté un crédit COVID-19 (cf. figure 14), ce qui est supérieur à la moyenne de 23 pour cent, toutes branches confondues. Il en découle que les branches concernées par les fermetures ont en moyenne été plus nombreuses à participer au programme de cautionnement solidaire COVID-19 que les autres.

Le tableau 18 de l'annexe 9.3 présente des informations détaillées sur les entreprises ayant reçu un crédit Covid 19 par secteur.

3.3.7 Cantons (phase 1)

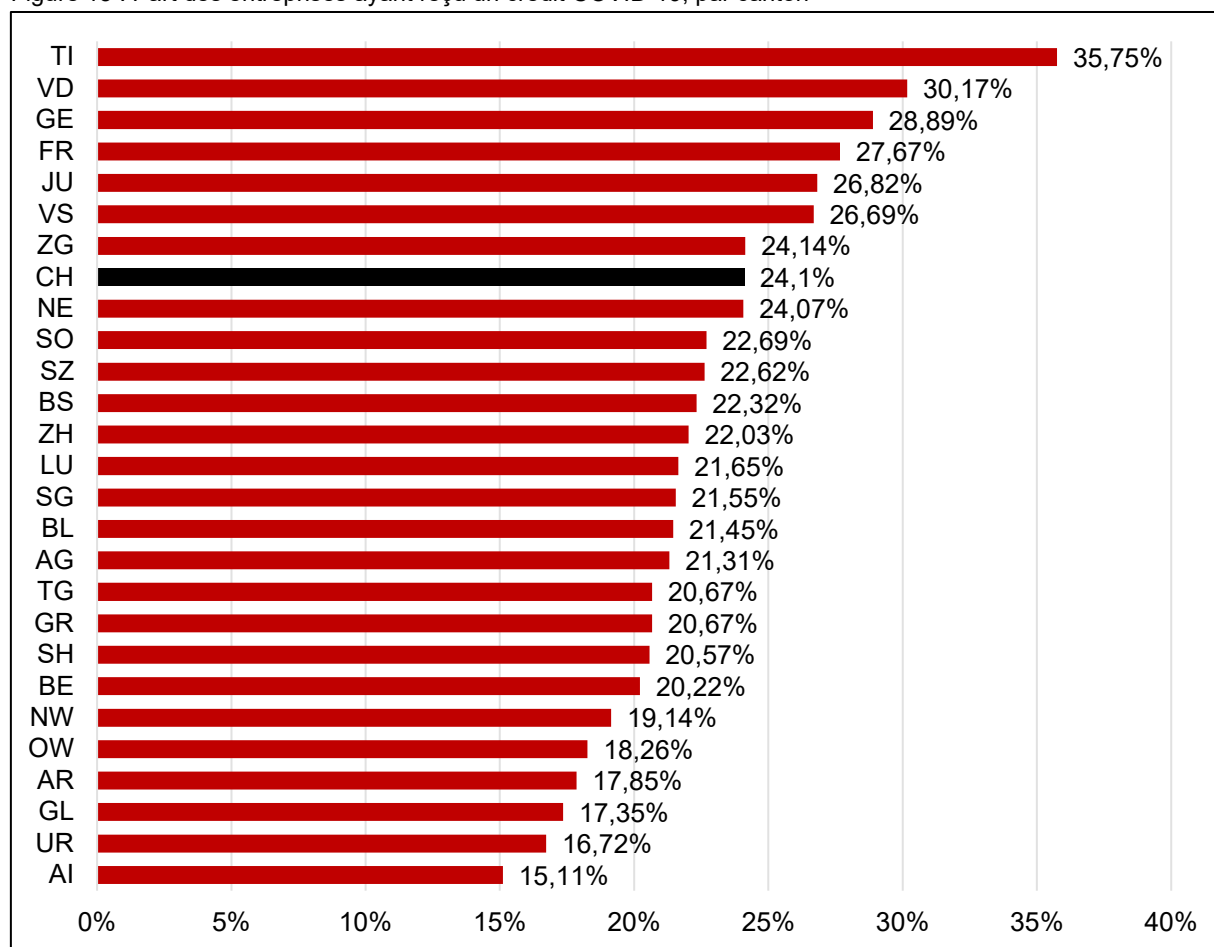
En raison des différences intercantionales dans la structure de l'économie, l'ampleur de la pandémie de COVID-19 et les mesures sanitaires cantonales décrétées en complément des mesures fédérales, les crédits COVID-19 accordés ont varié d'un canton à l'autre. Les entreprises sises dans le canton de Zurich ont été de loin les plus nombreuses à demander un crédit : sur les 136 737 entreprises à avoir contracté un crédit COVID-19, quelque 23 000 (soit env. 17 %) étaient établies dans ce canton. À l'inverse, en chiffres absolus, Appenzell Rhodes-Intérieures est le canton dans lequel les entreprises ont le moins sollicité de crédits COVID-19 (188).

Il convient de préciser que le nombre de PME présentes dans un canton donné est très important dans l'interprétation de ces chiffres. C'est pourquoi le nombre de crédits COVID-19 est mis ci-après en relation avec les entreprises sises dans un canton. Plus d'une entreprise sur trois (35,75 %) a sollicité un crédit COVID-19 dans le canton du Tessin (cf. figure 15). En comparaison cantonale, le Tessin arrive ainsi en tête de classement. Même si les entreprises du canton de Zurich ont été les plus nombreuses à demander un crédit COVID-19, elles ne représentent que 22,03 pour cent de toutes les entreprises établies dans ce canton. Selon l'étude de la BNS, la participation au programme de cautionnement solidaire COVID-19 a été fonction de l'exposition des entreprises aux mesures de lutte contre le COVID-19 et

de l'intensité du virus dans la région concernée⁶⁴. Durant la première vague de la pandémie, la Suisse romande et le Tessin ont été davantage touchés que la Suisse alémanique du point de vue du nombre de cas dans l'absolu et par rapport à la population cantonale, ce en raison de leur situation géographique⁶⁵. Le premier grand épicentre européen de la pandémie était à Bergame, proche du canton du Tessin. Une certaine corrélation géographique prévalait donc entre l'exposition à la crise sanitaire au début de la pandémie et la demande de crédits COVID-19.

Au Tessin, les mesures de lutte contre le COVID-19 sont probablement à l'origine de la forte demande de crédits COVID-19 enregistrée dans le canton. Le gouvernement tessinois a décrété l'état d'urgence dès le 11 mars 2020, à la suite de quoi de nombreux établissements de loisirs ont dû fermer temporairement⁶⁶. S'agissant de la demande de crédits COVID-19, les écarts observés d'un canton à l'autre s'expliquent probablement aussi par les différences de sensibilité observées d'un canton à l'autre en matière d'aides publiques.

Figure 15 : Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par canton



Source : OFS (2022d et 2022f), JANUS, figure originale

Remarque : statistique de la démographie des entreprises (UDEMO). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS. Les entités du secteur primaire, les administrations publiques et les institutions privées sans but lucratif au service des ménages ne sont pas prises en considération.

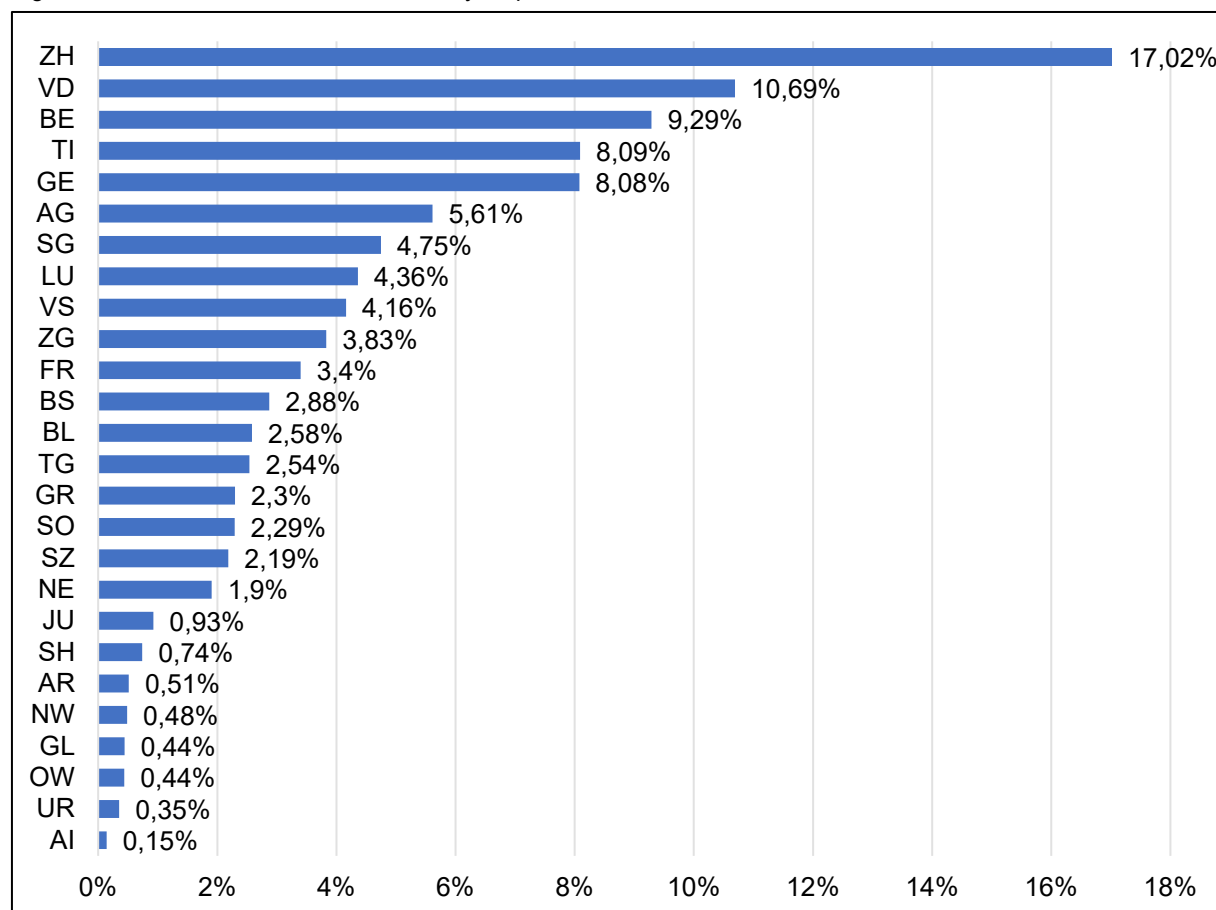
⁶⁴ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

⁶⁵ Selon les données communiquées par l'Office fédéral de la santé publique sur le nombre de cas cumulés (OFSP 2023).

⁶⁶ Swissinfo (2020)

Pour ce qui est de la part du volume de crédits par canton dans l'ensemble du volume de crédits octroyés, le canton de Zurich arrive en tête avec 17,02 pour cent (env. 2,9 milliards de francs), suivi des cantons de Vaud (10,69 %) et de Berne (9,29 %). Il n'est guère étonnant que les cantons les plus grands en termes de surface et de population aient enregistré davantage de demandes de crédits COVID-19 et, partant, un plus grand volume de crédits que les petits cantons, puisqu'ils accueillent plus d'entreprises.

Figure 16 : Part du volume de crédits octroyés, par canton



Source : OFS (2022d), JANUS, figure originale

Remarque : statistique de la démographie des entreprises (UDEMO). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS. Les entités du secteur primaire, les administrations publiques et les institutions privées sans but lucratif au service des ménages ne sont pas prises en considération.

Des informations détaillées sur les entreprises ayant reçu un crédit Covid 19 par canton figurent dans le tableau 19 de l'annexe 9.3.

3.4 Crédits COVID-19 en cours, remboursés et versements de cautionnement (phase 2)

Le présent chapitre dresse un état des lieux à la mi-juin 2023 des crédits COVID-19. Il ressort du tableau 3 que 39 741 crédits ont été entièrement remboursés à cette date, pour un montant avoisinant 7,4 milliards de francs. Cela signifie qu'environ 3 ans après le lancement du programme, près de 44 pour cent du volume de crédits a déjà été remboursé. La loi prévoit un remboursement dans les 8 ans, voire dans les 10 ans, si le preneur de crédit est confronté à des conséquences très dures. La banque créancière a sollicité le cautionnement pour 11 439 crédits (« crédits honorés »). Le volume initial des crédits concernés totalisait 876,6 millions de francs (5 % du volume total de crédits octroyés). À relever toutefois, s'agissant de ces crédits, que les preneurs de crédit ont remboursé à la banque créancière – ou n'ont pas utilisé – 66 millions de francs. À la mi-juin 2023, les organisations de cautionnement affichaient ainsi un volume de créances en souffrance de 810,7 millions de francs dans le cadre de la gestion des créances. Les crédits en cours sont calculés en déduisant les crédits pour lesquels un cautionnement a été honoré et les crédits entièrement remboursés de l'ensemble des crédits octroyés. À la mi-juin 2023, il restait donc 86 690 crédits en souffrance, pour un volume d'environ 8,6 milliards de francs.

Tableau 3 : Vue d'ensemble des crédits COVID-19

	Type de crédit	Nombre de crédits	Part de crédits	Volume de crédits accordés (en CHF)	Part au volume de crédits (en CHF)
Crédits COVID-19 accordés	Crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 CHF	136 737	99 %	13 916 789 551	82 %
	Crédits COVID-19 Plus	1 133	1 %	3 001 189 029	18 %
	Total	137 870	100 %	16 917 978 580	100 %
Crédits COVID-19 entièrement remboursés (à la mi-juin 2023)	Crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 CHF	39 199	28,5 %	5 770 950 811	34 %
	Crédits COVID-19 Plus	542	0,5 %	1 644 169 948	10 %
	Total	39 741	29 %	7 415 120 759	44 %
Crédits COVID-19 honorés (à la mi-juin 2023)	Crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 CHF	11 420	8,29 %	830 849 092	4,8 %
	Crédits COVID-19 Plus	19	0,01 %	45 733 763	0,2 %
	Total	11 439	8,3 %	876 582 855	5 %
Total des crédits COVID-19 en cours (à la mi-juin 2023)		86 690	62,7 %	8 626 274 966	51 %
Amortissements (au 31 mars 2023)		87 633	63,6 %	1 798 759 247	10,6 %

Source : covid19.easygov.swiss/fr (2023a, juin)

Remarque : les chiffres concernant les crédits COVID-19 Plus et les totaux respectifs se basent sur le montant total des crédits accordés et non pas uniquement sur la part de 85% garantie par la Confédération.

3.4.1 Crédits COVID-19 partiellement remboursés

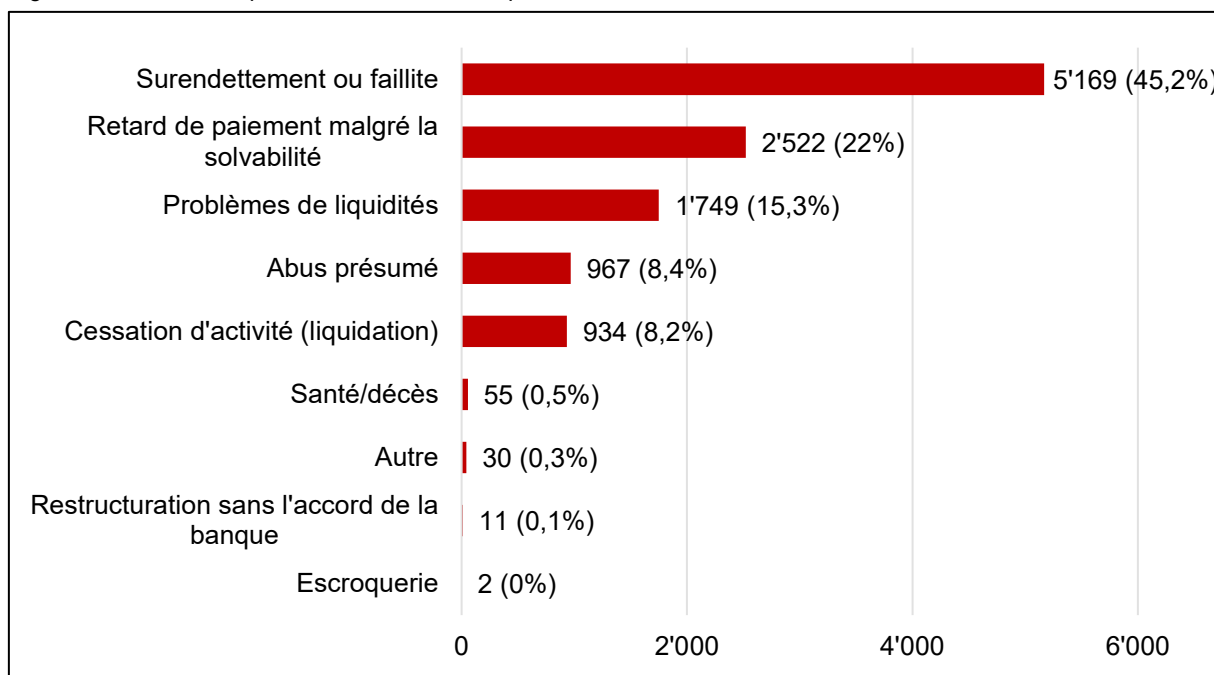
Conformément à l'art. 11 LCaS-COVID-19, les banques informent les organisations de cautionnement chaque semestre, soit à fin mars et fin septembre, de l'état des crédits cautionnés ainsi que des arriérés d'intérêts et de charge d'amortissement. Au 31 mars 2023, 90 433 crédits COVID-19 étaient encore en souffrance. Pour 87 633 de ces crédits, des amortissements d'un montant total d'environ 1,8 milliard de francs avaient été versés au 31 mars 2023 (cf. tableau 3), soit 96,9 pour cent (en nombre) et près de 20 pour cent (en volume) du total des crédits en cours. À noter que les modalités concrètes des plans d'amortissement sont convenues entre les entreprises et les banques.

3.4.2 Motifs et évolution des versements de cautionnement

Motifs des versements de cautionnement

Une banque peut faire appel au cautionnement pour différentes raisons. Une fois le cautionnement versé par l'organisation de cautionnement, la créance en souffrance est transférée en vertu de la loi à l'organisation de cautionnement compétente. La banque concernée doit indiquer à l'organisation de cautionnement la raison de la sollicitation. Nous allons examiner ci-dessous les motifs invoqués par les différentes banques. Deux raisons principales sont susceptibles de conduire une banque à solliciter le cautionnement : des raisons réglementaires ou un retard de paiement de l'entreprise d'au moins 90 jours. Sur les 11 439 versements effectués (cf. figure 17) à la mi-juin 2023, une grande partie résultait d'un surendettement ou d'une faillite (45,1 %), d'un retard de paiement malgré la solvabilité du preneur de crédit (22 %) ou d'un manque de liquidités (15,3 %).

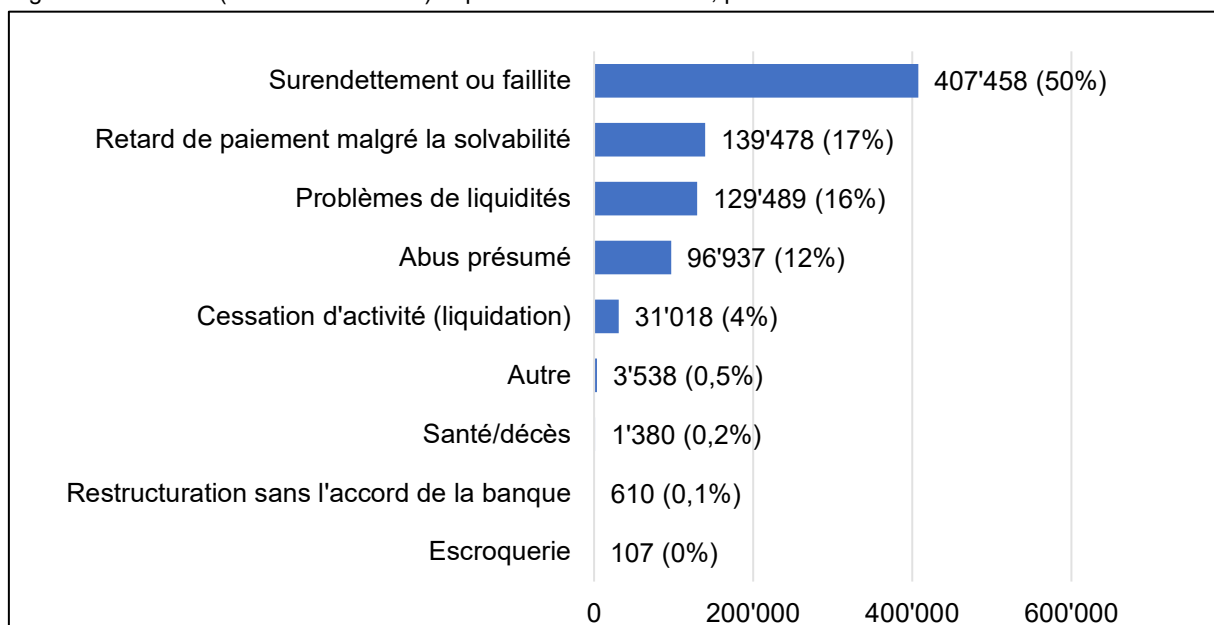
Figure 17 : Nombre et part de crédits honorés, par motif de sollicitation



Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Le nombre de crédits pour lesquels le cautionnement a été sollicité est grosso modo proportionnel au volume de crédits honorés présenté à la figure 18. À la mi-juin 2023, la moitié de ce volume, soit environ 407 millions de francs, était imputable à un surendettement ou à une faillite, tandis que 17 pour cent résultait d'un retard de paiement malgré la solvabilité de l'emprunteur, et 16 pour cent de problèmes de liquidités.

Figure 18 : Volume (en milliers de CHF) et part de crédits honorés, par motif de sollicitation



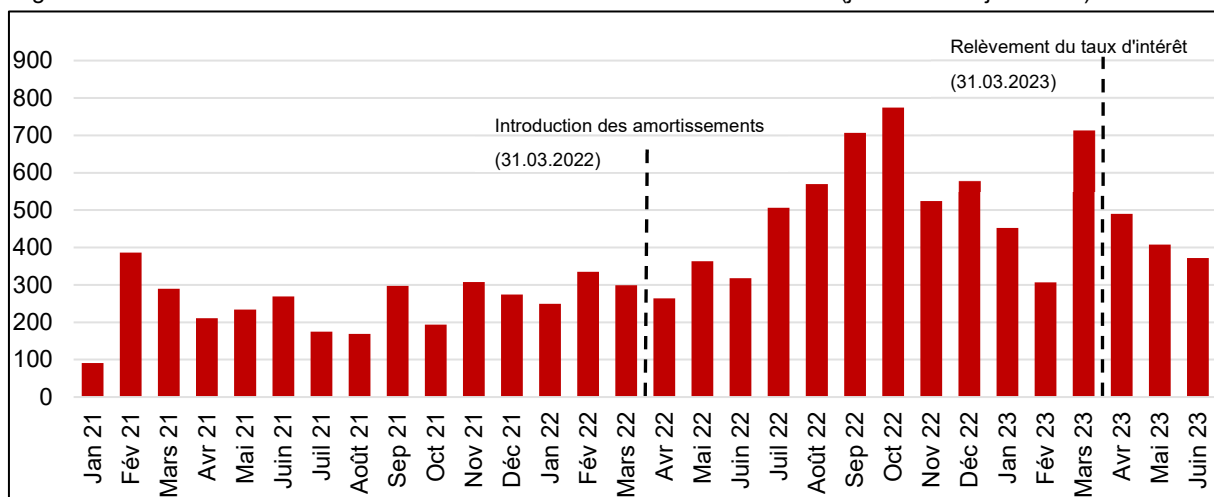
Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Le volume de cautionnements honorés, dont les quelque 407 millions de francs de versements résultant d'un surendettement ou d'une faillite, ne doit pas être considéré comme une perte définitive pour la Confédération à la mi-juin 2023. La gestion des créances vise à récupérer ces montants afin de diminuer la perte effective pour la Confédération. De plus amples informations sur les pertes sont fournies au ch. 3.5.

Évolution des versements de cautionnement

Les versements de cautionnement ont fortement augmenté à la mi-2022, à la suite notamment de la recommandation faite aux banques par l'ASB d'introduire au 31 mars 2022 des amortissements pour les crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 francs (cf. figures 19 et 20)⁶⁷. L'ASB a également recommandé aux banques d'autoriser les preneurs de crédit qui n'étaient pas en mesure d'honorer les amortissements⁶⁸ à différer le remboursement de 6 à 12 mois. Le nombre élevé de versements de cautionnement durant les mois de septembre 2022, octobre 2022 et mars 2023 par rapport aux mois précédents pourrait donc être imputable aux preneurs de crédit qui se sont retrouvés dans l'incapacité d'honorer leurs obligations de paiement malgré le report des amortissements.

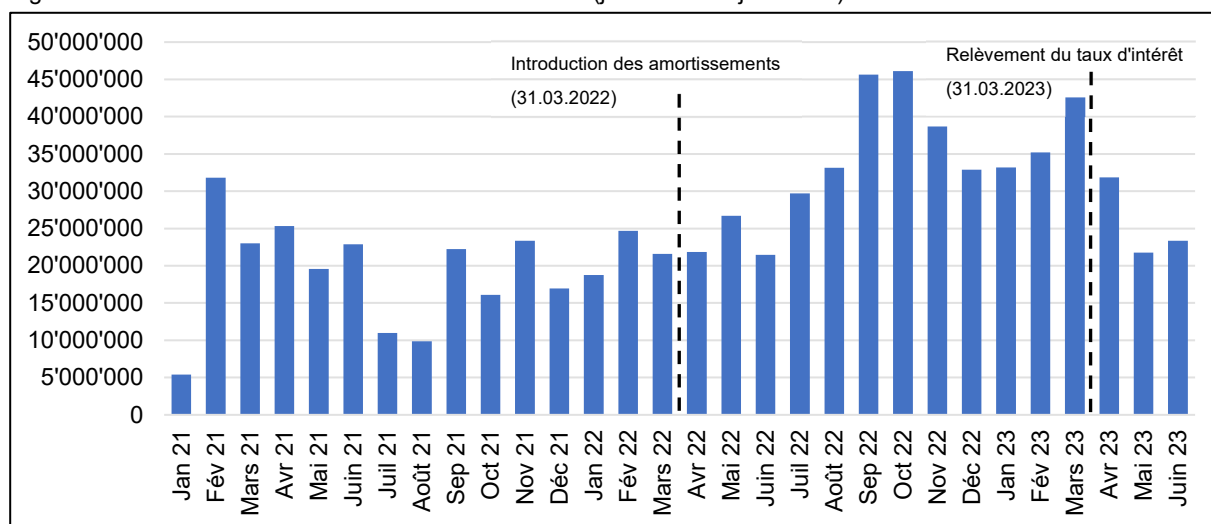
Figure 19 : Nombre de crédits COVID-19 avec versements du cautionnement (janvier 2021-juin 2023)



Source : JANUS, figure originale

Un relèvement des taux d'intérêt des crédits COVID-19 est intervenu au 31 mars 2023 (cf. ch. 3.6). Le nombre et le volume de cautionnements versés n'étant pas particulièrement élevés trois mois après cette adaptation, on peut en déduire que le niveau des taux d'intérêt est supportable pour les preneurs de crédit, du moins à court terme.

Figure 20 : Volume des versements de cautionnement (janvier 2021-juin 2023)



Source : JANUS, figure originale

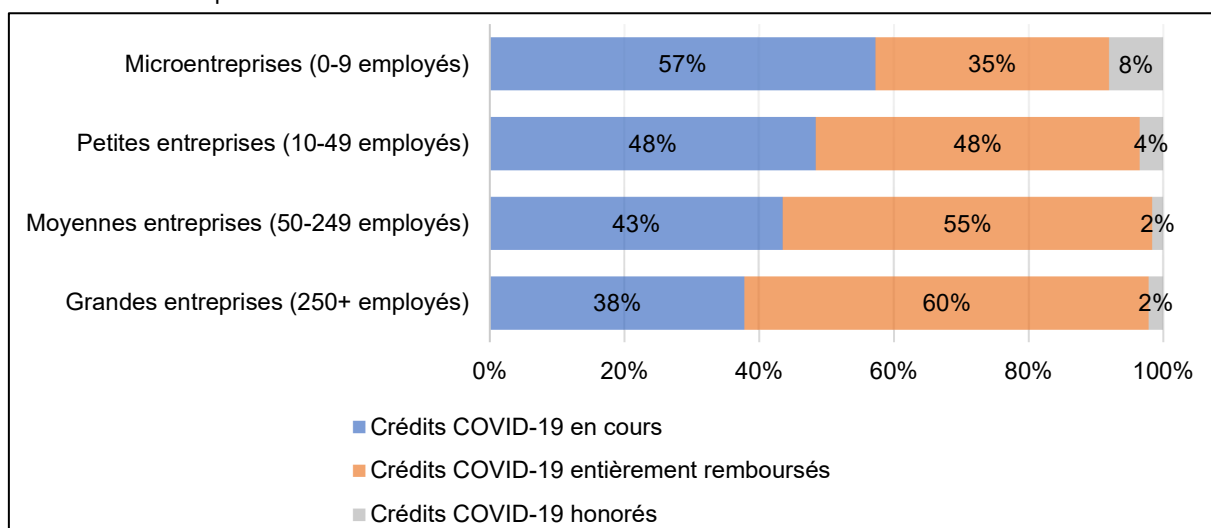
⁶⁷ ASB (2022)

⁶⁸ ASB (2022)

3.4.3 Taille des entreprises (phases 2 et 3)

À la mi-juin 2023, 35 pour cent du volume de crédits octroyés à des microentreprises et 60 pour cent des crédits octroyés à de grandes entreprises étaient intégralement remboursés (cf. figure 21). La part des crédits entièrement remboursés des autres groupes d'entreprises se situait entre ces deux valeurs extrêmes. La majeure partie des preneurs de crédit appartenait à la catégorie des microentreprises, avec un volume de crédits représentant près de la moitié du volume total des crédits octroyés (7,7 milliards de francs) (cf. tableau 16 en annexe 9.3, qui présente les crédits COVID-19 octroyés selon la taille des entreprises). De leur côté, les grandes entreprises avaient sollicité 1,2 milliard de francs. Il ressort de la figure 21 que plus l'entreprise est grande, plus le volume relatif des crédits entièrement remboursés est important, et plus la part de versements de cautionnement est faible. À la mi-juin, le volume relatif des crédits ayant donné lieu à des versements de cautionnement était compris entre 8 pour cent (microentreprises) et 2 pour cent (grandes entreprises), et la part de crédits en souffrance se situait entre 57 pour cent (microentreprises) et 38 pour cent (grandes entreprises). Pour les autres catégories de taille d'entreprises, la part du volume de crédits en cours est comprise entre ces deux valeurs extrêmes. La part du volume de crédits en cours est, quant à elle, inversement proportionnelle à la taille de l'entreprise.

Figure 21 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par taille d'entreprise



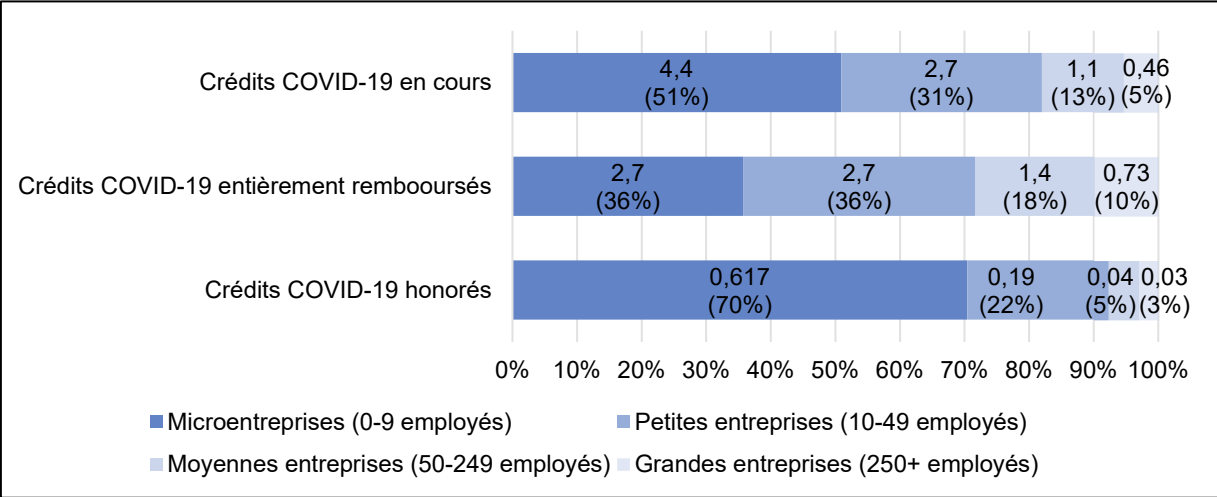
Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : 100 % correspond au volume de crédits accordés au groupe d'entreprises (taille) correspondant.

La figure 22 permet de mettre en rapport les données de la figure 21 avec le volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés. À la mi-juin 2023, les grandes entreprises avaient déjà remboursé environ 60 pour cent des crédits qui leur avaient été octroyés (cf. figure 21). Cette part ne représente toutefois que 10 pour cent du volume total des crédits entièrement remboursés (cf. figure 22). Les montants remboursés par les microentreprises et les petites entreprises constituent l'essentiel du volume des crédits entièrement remboursés : ils représentent respectivement environ 36 pour cent du total (soit un montant d'environ 2,7 milliards de francs chacun). Ces montants correspondent respectivement à 35 pour cent environ (microentreprises) et 48 pour cent environ (petites entreprises) du volume total des crédits accordés (cf. figure 21).

À la mi-juin 2023, environ 70 pour cent du volume des crédits honorés relevait de versements de cautionnement au titre de crédits accordés à des microentreprises (617 millions de francs), et environ 22 pour cent à des versements de cautionnement (192 millions de francs) au titre de crédits accordés à des petites entreprises. En ce qui concerne le volume des crédits en cours, les grandes entreprises en représentaient environ 5 pour cent, contre environ 51 pour cent (4,4 milliards de francs) pour les microentreprises et 31 pour cent (2,7 milliards de francs) pour les petites entreprises. On peut donc supposer que l'évolution du volume des crédits en cours et des remboursements sera dans une large mesure déterminée par le développement économique futur des microentreprises et des petites entreprises.

Figure 22 : Part au volume de crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mia de CHF), par taille d'entreprise



Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : 100 % correspond au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés.

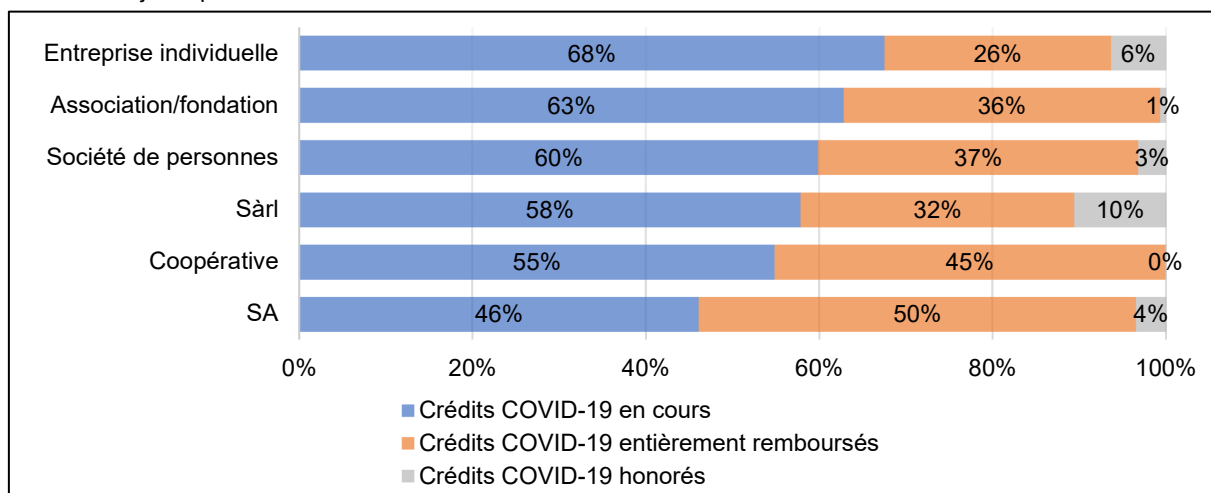
En résumé, on peut dire que les grandes entreprises ont en principe la capacité de rembourser les crédits plus rapidement et que les crédits qui leur sont octroyés donnent lieu à moins de versements de cautionnement que dans le cas des petites entreprises (cf. figure 21). Cela est probablement dû au fait que les grandes entreprises ont été moins durement touchées par la pandémie de COVID-19 et ont pu rebondir plus rapidement que les petites entreprises, lesquelles ont connu un recul plus conséquent de leur chiffre d'affaires⁶⁹, disposent en principe de moins de liquidités et ne bénéficient pas d'économies d'échelle.

3.4.4 Formes juridiques (phases 2 et 3)

À la mi-juin 2023, les sociétés anonymes (SA) avaient entièrement remboursé la moitié du volume des crédits qui leur avaient été octroyés (cf. figure 23). Les sociétés à responsabilité limitée (Sàrl) en avaient remboursé 32 pour cent et les entreprises individuelles 26 pour cent. Par ailleurs, les cautionnements versés représentaient 10 pour cent du volume de crédits accordés aux Sàrl, contre 6 pour cent dans le cas des entreprises individuelles, 4 pour cent pour les SA et 3 pour cent pour les sociétés de personnes. Ainsi, entre 68 pour cent (entreprises individuelles) et 46 pour cent (SA) du volume des crédits accordés restait en souffrance à la mi-juin 2023 selon la forme juridique considérée.

⁶⁹ Abberger/Mühlebach (2022)

Figure 23 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par forme juridique

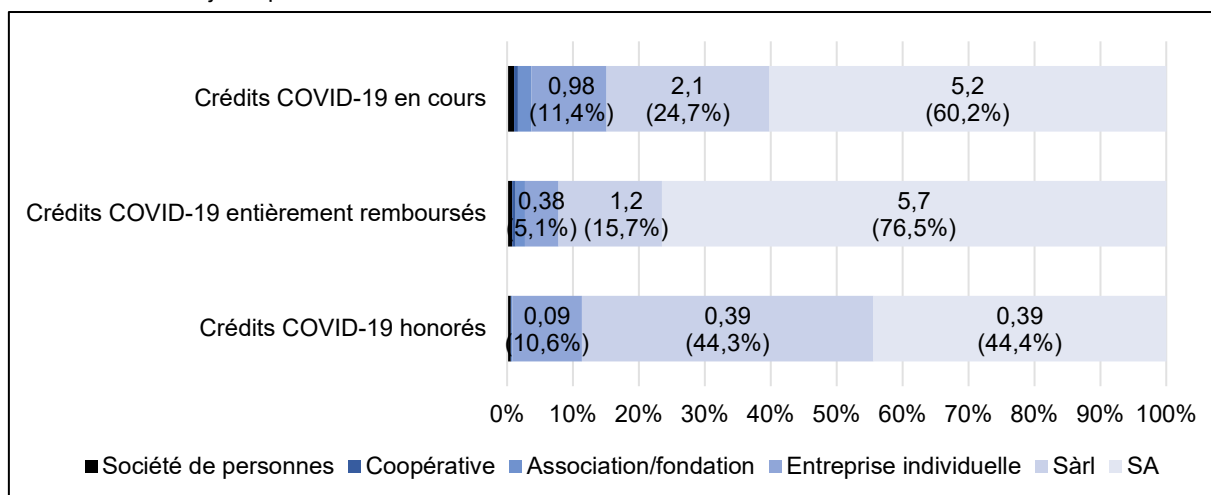


Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : la société de personnes comprend la société en commandite, la société simple et la société en nom collectif. 100 % correspond au volume des crédits accordés à la forme juridique correspondante.

À la mi-juin 2023, les SA comme les Sàrl comptaient pour environ 44 pour cent du volume total des cautionnements versés, toutes formes juridiques confondues (cf. figure 24). Pour les Sàrl, le montant des cautionnements représentait 10 pour cent du volume des crédits qui leur avaient été accordés, contre 4 pour cent seulement pour les SA, qui avaient obtenu un volume de crédits légèrement supérieur (cf. figure 23). Partant, le volume des crédits en cours à la mi-juin 2023 était essentiellement constitué de crédits octroyés aux SA (60,2 %), aux Sàrl (24,7 %) et aux entreprises individuelles (11,4 %), 3,7 pour cent seulement étant imputable aux autres formes juridiques (associations/fondations, coopératives et sociétés de personnes).

Figure 24 : Part au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mia de CHF), par forme juridique



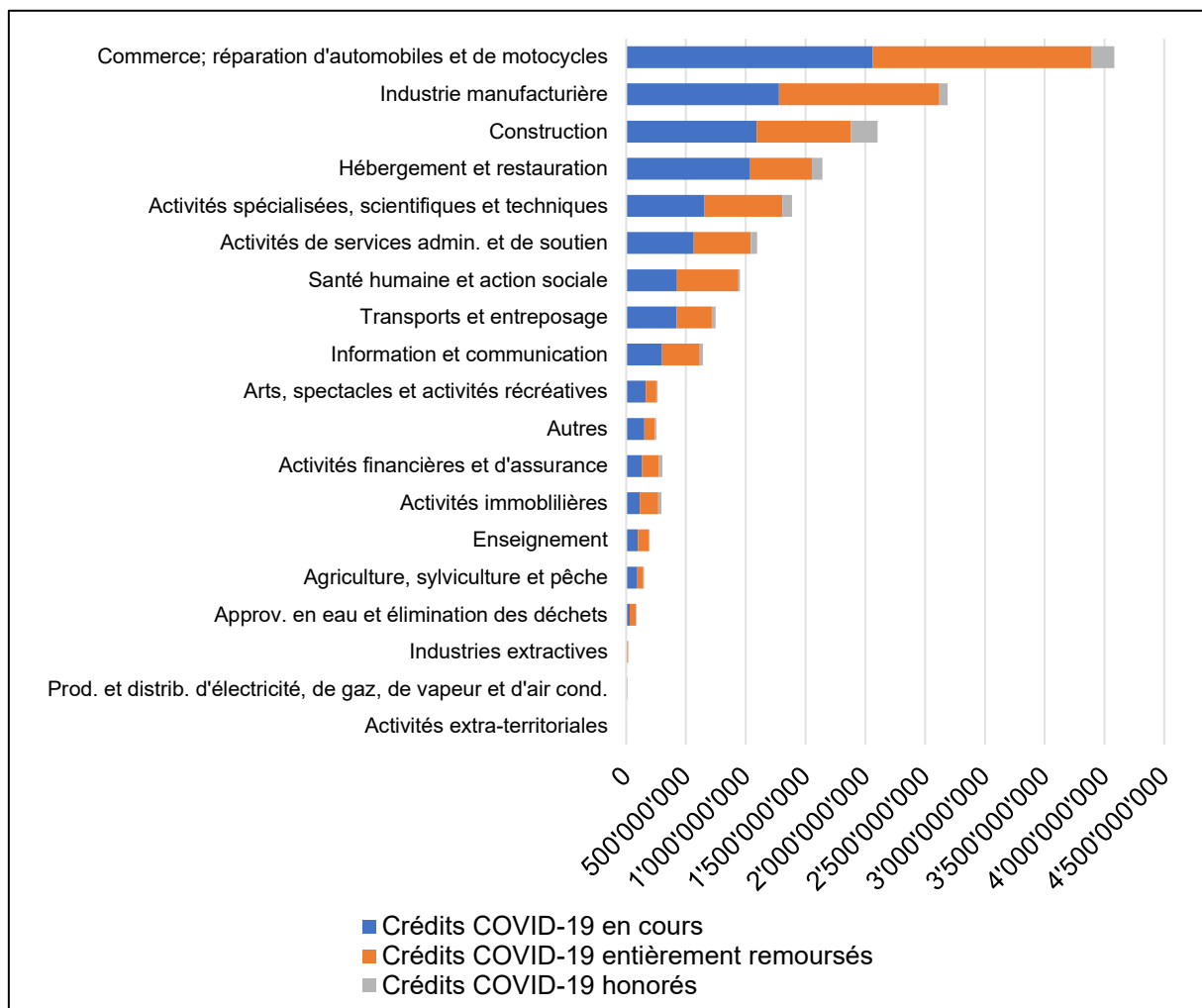
Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : la société de personnes comprend la société en commandite, la société simple et la société en nom collectif. 100 % correspond au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés.

3.4.5 Branches (phases 2 et 3)

À la mi-juin 2023, la majeure partie du volume de crédits COVID-19 en cours, soit environ 2 milliards de francs, concernait la branche « Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles » (cf. figure 25). C'est aussi dans cette branche que le plus grand volume de crédits avait été remboursé, pour environ 1,8 milliard de francs. En revanche, la plupart des versements de cautionnement étaient imputables à la branche « Construction », pour un montant de 223 millions de francs.

Figure 25 : Volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés (en CHF), par branche

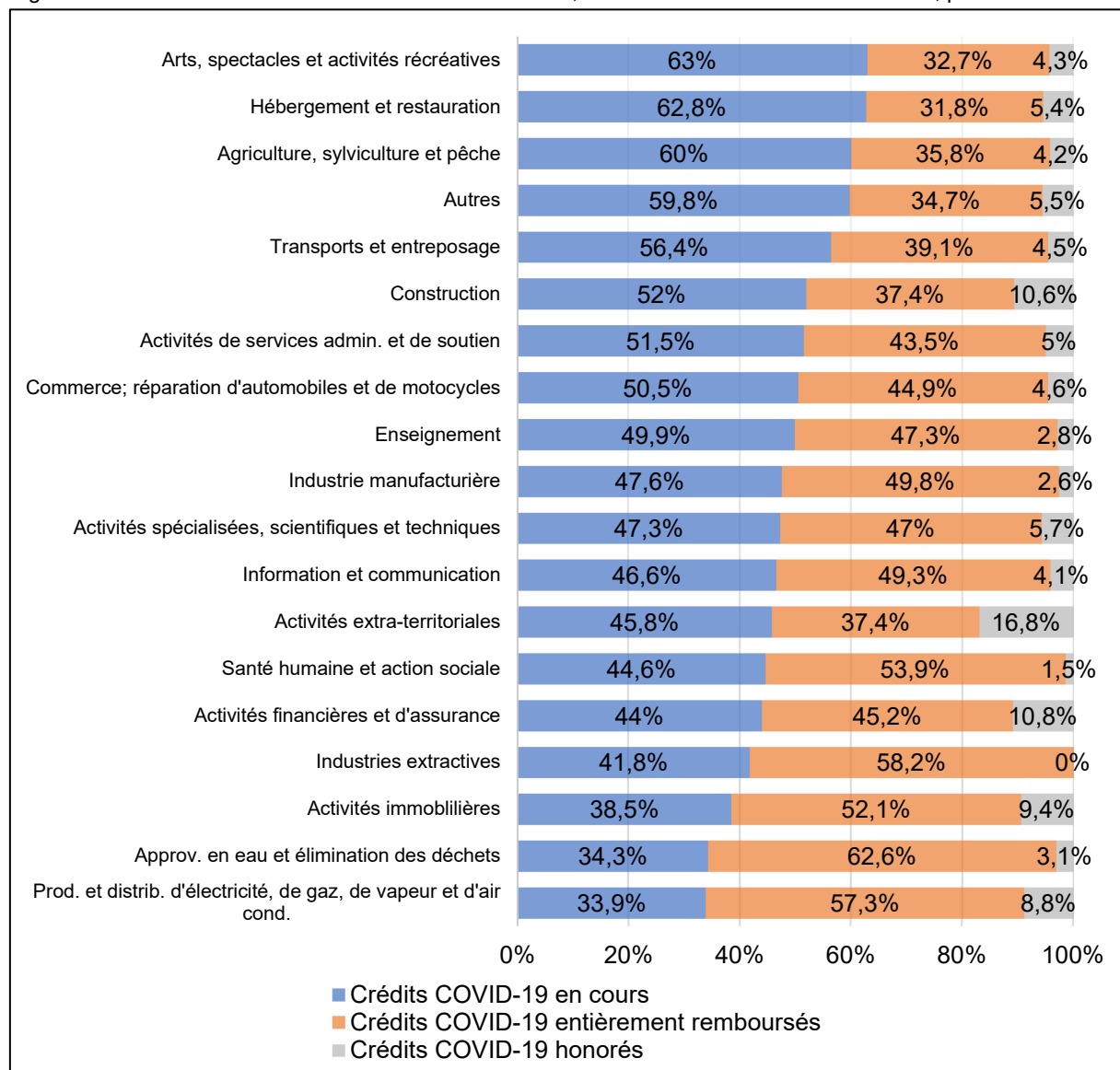


Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale d'après le CDF (2022b)

Concernant la branche « Construction », environ 11 pour cent du montant des crédits octroyés avait donné lieu à un cautionnement (cf. figure 26) à la mi-juin 2023, soit environ un quart du montant des cautionnements versés pour l'ensemble des branches. La branche « Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles » représentait environ 21 pour cent du montant total honoré, soit environ 186 millions de francs, et la branche « Hébergement et restauration » arrivait en troisième position avec 10 pour cent, soit 89 millions de francs. Les branches « Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné » et « Activités financières et d'assurance » présentaient elles aussi un taux de cautionnements honorés comparativement élevé (entre 8 et 10 pour cent), mais les versements étaient relativement faibles en valeur absolue.

Certaines des branches dont la part dans le volume total des cautionnements versés était la plus élevée affichaient parallèlement le plus grand volume de crédits COVID-19 remboursés. Environ un quart du montant total des crédits remboursés relevait de la branche « Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles », et environ 11 pour cent de la branche « Construction ». Environ 18 pour cent du montant total des crédits remboursés provenait du secteur « Industrie manufacturière ». Le pourcentage de crédits COVID-19 honorés (environ 3 %) était en revanche particulièrement faible dans ce secteur. Avec respectivement 32 pour cent et 33 pour cent, les branches « Hébergement » et « Arts, spectacles et activités récréatives » fermaient la marche s'agissant de la part de crédits entièrement remboursés. Quant au taux moyen des cautionnements honorés, toutes branches confondues, il s'établissait à 5,18 pour cent.

Figure 26 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par branche



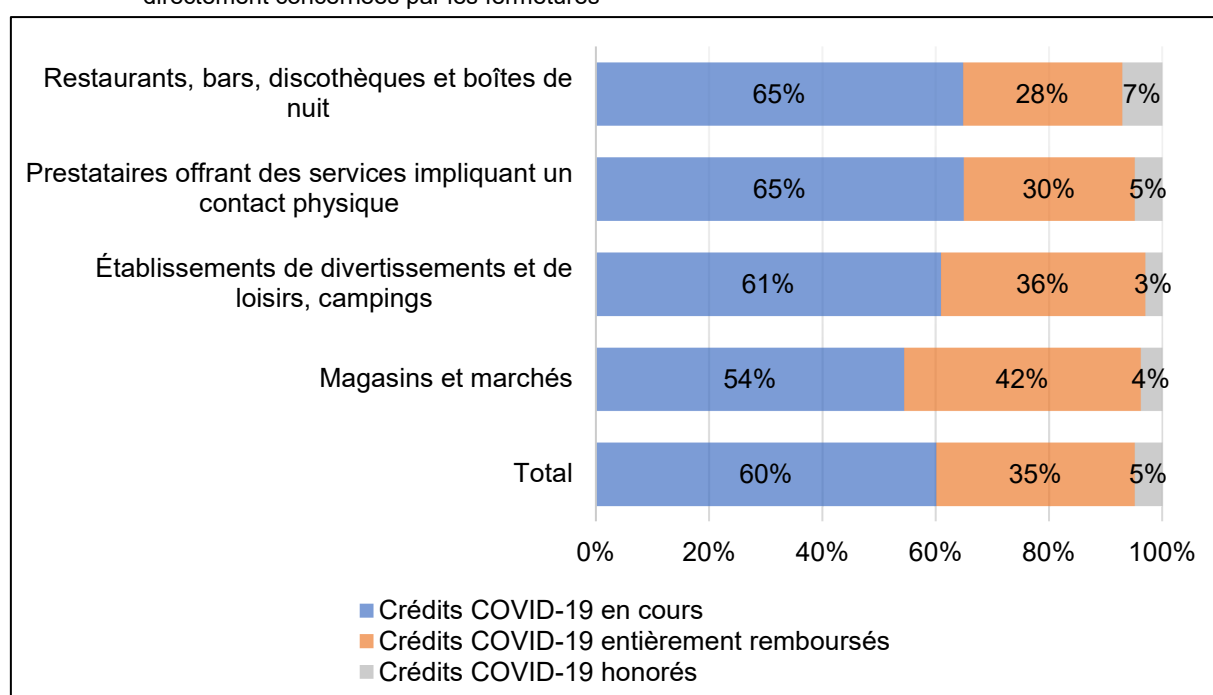
Source : JANUS (2023), figure originale d'après le CDF (2022b)

La figure 27 montre la part des crédits en cours, des crédits entièrement remboursés et des crédits honorés (en volume) pour les branches directement concernées par les fermetures selon l'OFS⁷⁰. À la mi-juin 2023, toutes branches confondues, environ 51 pour cent du volume des crédits COVID-19 était encore en souffrance. Les pourcentages se situent entre 54 pour cent (« Magasins et marchés ») et 65 pour cent (« Prestataires proposant des services impliquant un contact physique ») pour les branches directement concernées par les fermetures.

⁷⁰ OFS (2021a)

Les entreprises de la branche « Restaurants, bars, discothèques et boîtes de nuit » avaient, en volume, remboursé 28 pour cent des crédits obtenus. Plus de la moitié des entreprises de ces branches ayant eu recours à un crédit COVID-19 (cf. ch. 3.3.6, figure 12), il y a lieu de penser qu'elles avaient particulièrement besoin de liquidités supplémentaires. On peut en outre présumer que les différences de besoins de trésorerie ont influé sur la durée de remboursement. Pour les trois branches restantes, entre 30 pour cent (« Prestataires proposant des services impliquant un contact physique ») et 42 pour cent (« Magasins et marchés ») du volume de crédits octroyés a été entièrement remboursé. Le pourcentage de remboursements intégraux dans les branches directement concernées par les fermetures était ainsi nettement inférieur à la moyenne de toutes les branches (44 %), sauf pour les magasins et les marchés. À la mi-juin 2023, des cautionnements avaient été versés pour environ 7 pour cent du volume de crédits octroyés aux restaurants, aux bars, aux discothèques et aux boîtes de nuit, contre environ 4 pour cent pour les magasins et les marchés. Le taux de cautionnements honorés des quatre branches (5 %) correspond peu ou prou à la moyenne de l'ensemble des branches (5,18 %).

Figure 27 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés pour les branches directement concernées par les fermetures

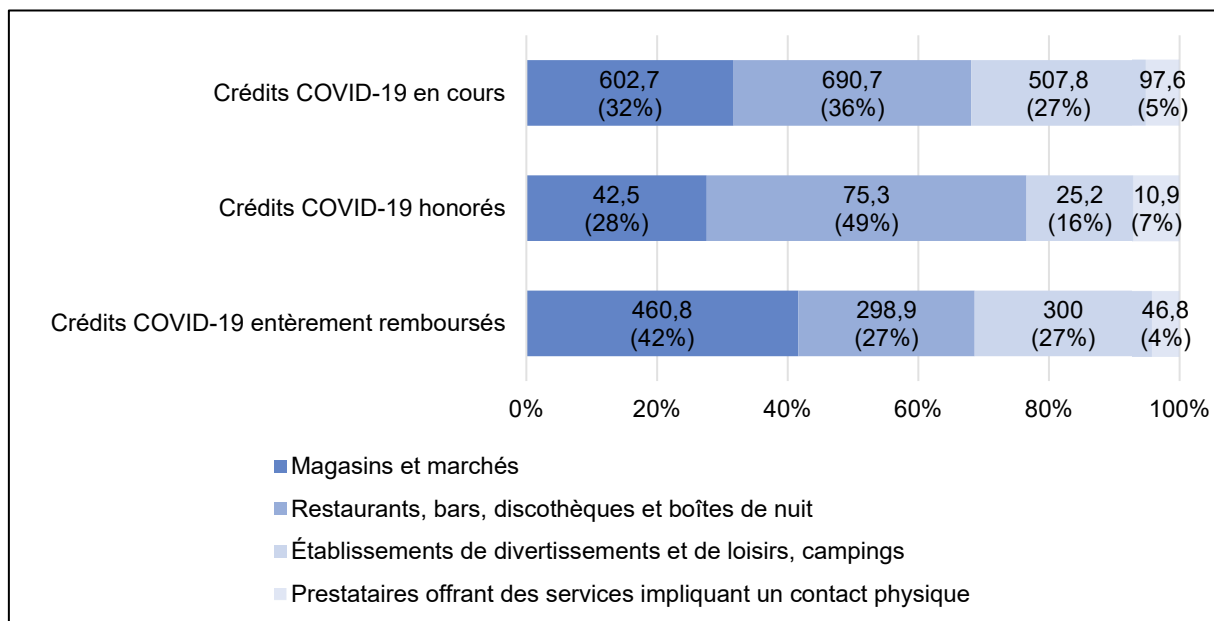


Source : OFS (2021a), JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : 100 % correspond au volume de crédits accordés à la branche correspondante.

Avec environ 460,8 millions de francs (42 %), les magasins et les marchés représentaient une grande partie du volume total des crédits entièrement remboursés par les quatre branches à la mi-juin 2023 (cf. figure 28). Les branches « Restaurants, bars, discothèques et boîtes de nuit » et « Établissements de divertissement et de loisirs, campings » affichaient chacune un volume de crédits entièrement remboursés d'environ 300 millions de francs (27 %). Le volume total des crédits COVID-19 honorés se composait à 49 pour cent (75,3 millions de francs) de versements de cautionnement pour des restaurants, des bars, des discothèques et des boîtes de nuit, soit 7 pour cent du volume des crédits octroyés à la branche (cf. figure 27). Bien que seulement 4 pour cent des crédits COVID-19 octroyés aux magasins et marchés aient donné lieu à des cautionnements, la branche comptait pour 28 pour cent (soit 42,5 millions de francs) de l'ensemble des versements effectués. Les prestataires proposant des services impliquant un contact physique représentaient environ 5 pour cent du volume de crédits en cours. Les trois autres branches concouraient pour environ un tiers chacune aux 95 pour cent restants.

Figure 28 : Part au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mio de CHF), par branche



Source : OFS (2021a), JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : 100 % correspond au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés ou honorés des quatre branches.

3.4.6 Cantons (phases 2 et 3)

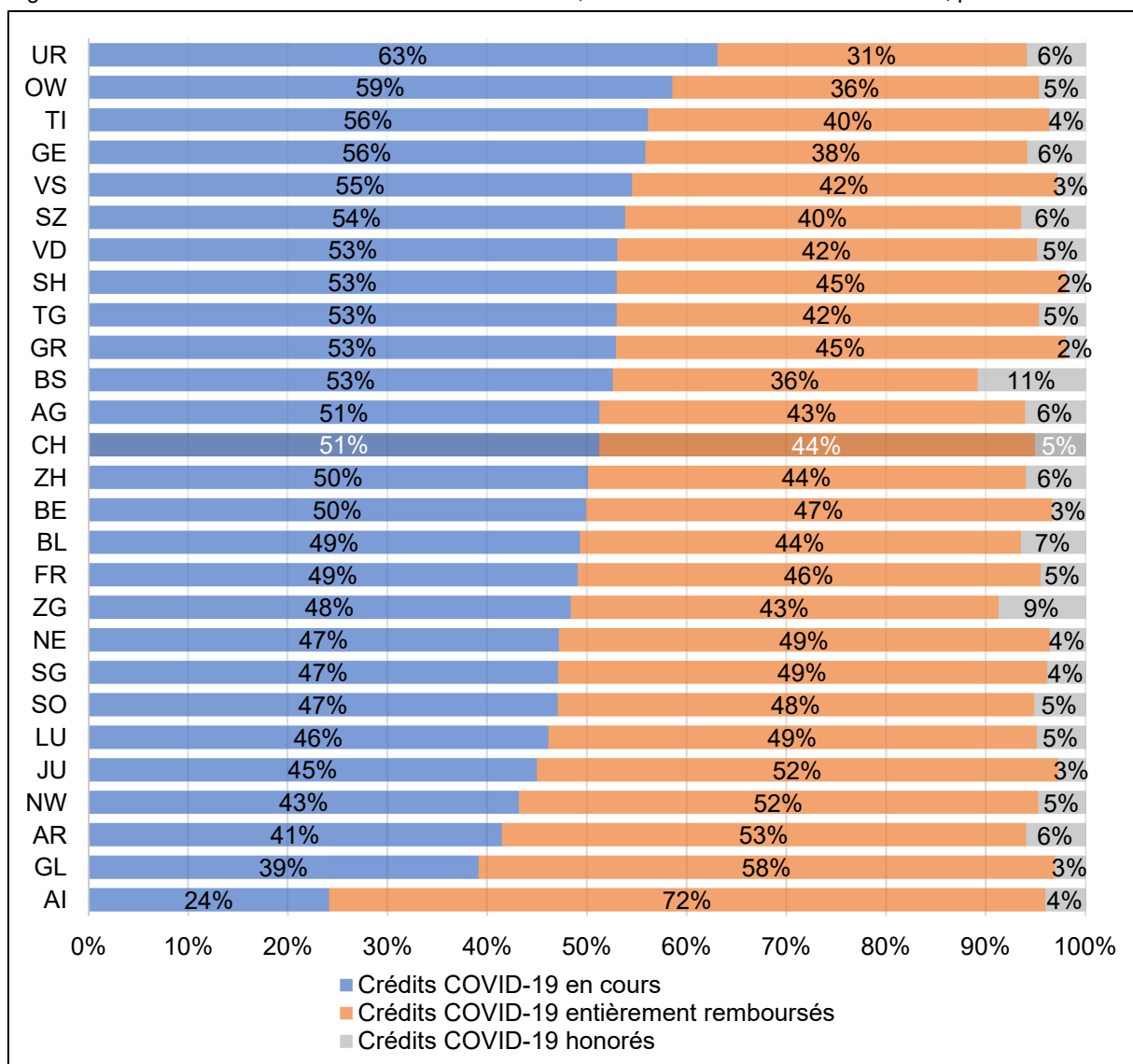
Les différences intercantionales, s'agissant notamment du volume de crédits accordés ou de la structure sectorielle (cf. ch. 3.3.7), entraînent des disparités quant au degré de remboursement des crédits COVID-19. La figure 29 donne une vue d'ensemble du volume de crédits en cours, entièrement remboursés et honorés dans chaque canton par rapport au volume de crédits octroyés dans le canton. À la mi-juin 2023, les pourcentages allaient d'environ 31 pour cent (Uri) à environ 72 pour cent (Appenzell Rhodes-Intérieures).

Le volume des crédits honorés⁷¹ rapporté au volume total des crédits accordés dans le canton se situait entre 2 pour cent (Schaffhouse, Grisons) et 11 pour cent (Bâle-Ville), et le volume des crédits en cours allait de 24 pour cent (Appenzell Rhodes-Intérieures) à 63 pour cent (Uri). Les cinq cantons qui affichent le plus grand nombre de crédits COVID-19 et le plus grand volume de crédits sont Zurich, Vaud, Berne, Tessin et Genève. Dans ces cantons, les crédits en cours à la mi-juin 2023 représentaient entre 50 et 56 pour cent du volume des crédits octroyés dans le canton considéré et totalisaient environ 4,7 milliards de francs⁷², soit approximativement la moitié du volume total des crédits en cours. Quant au nombre de crédits COVID-19 accordés dans ces cantons, il comptait pour environ 54 pour cent de l'ensemble des crédits COVID-19 octroyés.

⁷¹ Dans les paragraphes suivants, le montant des crédits – ou cautionnements – honorés correspond au montant initial des crédits concernés et non pas au montant effectif des versements, lequel peut être inférieur si des remboursements ont eu lieu avant le versement du cautionnement (cf. section relative aux crédits COVID-19 partiellement remboursés). Cela permet d'exprimer le pourcentage des crédits en cours, remboursés et honorés en pourcentage du volume des crédits accordés.

⁷² Calcul basé sur les données du tableau 19 relative au volume de crédits octroyés par canton et de la figure 29 : $4,7 = 0,5 \times 2,88 + 0,53 \times 1,8 + 0,56 \times 1,369 + 0,5 \times 1,572 + 0,56 \times 1,367$

Figure 29 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par canton



Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : 100 % correspond au volume des crédits accordés dans le canton.

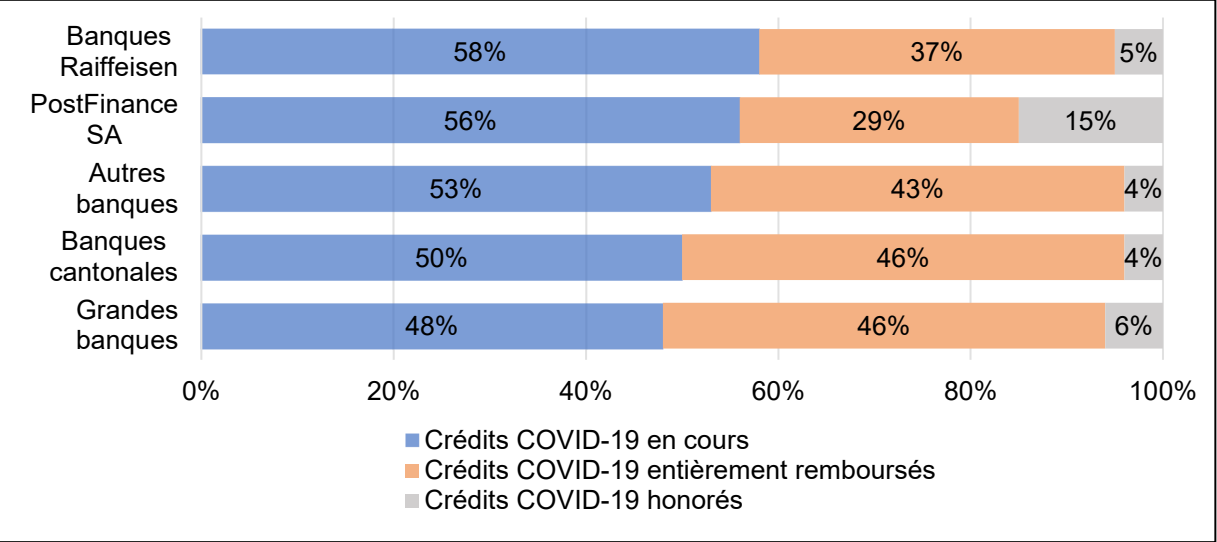
3.4.7 Banques (phases 2 et 3)

Trois ans environ après l'échéance de dépôt des demandes, environ 50 pour cent du volume des crédits accordés par les grandes banques et les banques cantonales et 58 pour cent du volume des crédits accordés par les banques Raiffeisen étaient encore en souffrance. Pour les grandes banques et les banques cantonales, 46 pour cent du volume des crédits qu'elles ont octroyés avait été remboursé à la mi-juin 2023, contre 37 pour cent pour les banques Raiffeisen. Environ 92,9 pour cent des preneurs de crédit COVID-19 auprès de PostFinance SA sont des microentreprises. Les microentreprises semblent avoir eu un besoin particulier de liquidités sous forme de crédits, puisqu'elles ont demandé plus de crédits COVID-19 que la moyenne : 84 pour cent de l'ensemble des preneurs de crédit COVID-19 sont des microentreprises (cf. tableau 16 en annexe 9.3, qui présente les entreprises ayant obtenu un crédit COVID-19 selon leur taille)⁷³. Étant donné que la part des microentreprises ayant obtenu des crédits auprès de PostFinance SA est supérieure à la moyenne et que le volume des cautionnements versés est inversement proportionnel à la taille de l'entreprise (cf. ch. 3.4.3), PostFinance SA a dû honorer le cautionnement d'une plus grande part du volume de crédits que les autres établissements bancaires, soit environ 15 pour cent. Les chiffres sont de 4 pour cent pour les banques cantonales et les banques de la

⁷³ Les preneurs de crédit COVID-19 auprès de PostFinance SA se répartissent comme suit : 16 394 microentreprises (92,94 %), 1061 petites entreprises (6,02 %), 155 moyennes entreprises (0,88 %) et 29 grandes entreprises (0,16 %). À titre de comparaison, les microentreprises représentent environ 79,7 pour cent (nombre : 32 010) des preneurs de crédit auprès des grandes banques et environ 80,6 pour cent (nombre : 32 193) des preneurs de crédit auprès des banques cantonales.

catégorie « autres banques », 5 pour cent pour les banques Raiffeisen et 6 pour cent pour les grandes banques. La figure 30 indique la part des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés selon le groupe de banques.

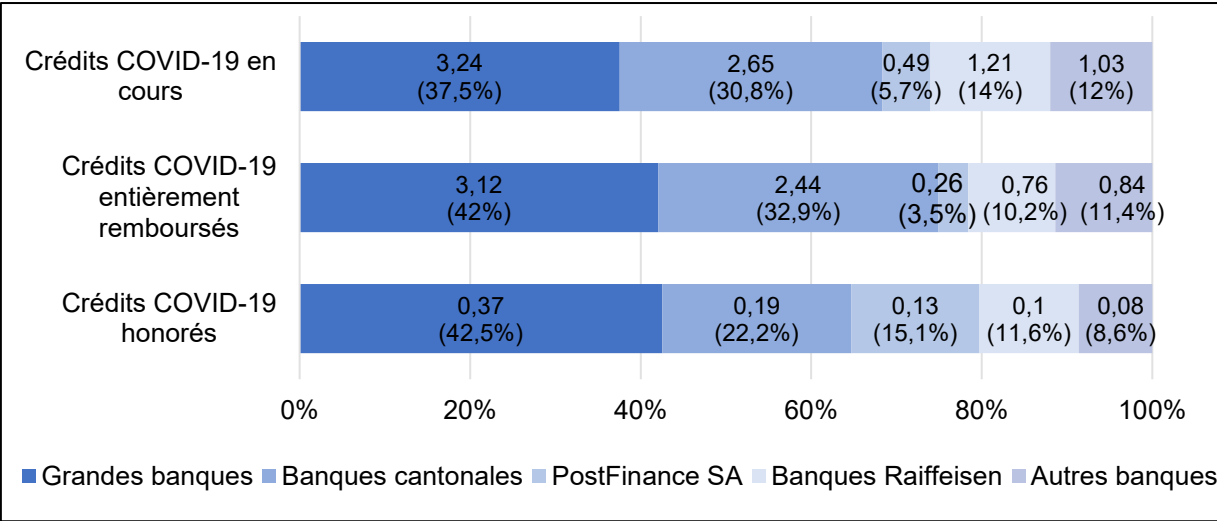
Figure 30 : Part du volume de crédits COVID-19 en cours, entièrement remboursés et honorés, par groupe de banques



Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale
Remarque : les grandes banques comprennent Credit Suisse et UBS. 100 % correspond au volume des crédits accordés par le groupe de banques correspondant.

Ce sont les grandes banques et les banques cantonales qui ont contribué le plus aux versements de cautionnement, soit à hauteur d'environ 65 pour cent. PostFinance SA représente environ 15 pour cent du volume total des crédits honorés, et les banques Raiffeisen un peu moins de 12 pour cent (cf. figure 31). Environ 76 pour cent des crédits COVID-19 et environ 83 pour cent du volume total des crédits octroyés ont été accordés par des grandes banques, des banques cantonales et des banques Raiffeisen (cf. tableau 15 en annexe 9.3, qui présente les crédits COVID-19 accordés, par groupe de banques). En moyenne, les grandes banques et les banques cantonales sont les banques ayant octroyé les montants les plus élevés par preneur de crédit, ce qui tient sans doute à leur base de clientèle.

Figure 31 : Part au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés (en mia de CHF), par groupe de banques (en mia de CHF)



Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale
Remarque : les grandes banques comprennent Credit Suisse et UBS. 100 % correspond au volume total des crédits en cours, entièrement remboursés et honorés.

3.5 Gestion des créances et pertes (phase 3)

Une fois le cautionnement honoré, les créances en souffrance relatives au programme de crédit COVID-19 sont transférées de la banque créancière à l'organisation de cautionnement, qui en assure alors la gestion. Généralement, le montant honoré ne correspond pas encore à la perte effective, puisque, dans le cadre de la gestion des créances, les organisations de cautionnement prennent toutes les dispositions nécessaires pour recouvrer les créances en souffrance (recouvrements). La gestion des créances cesse si la totalité du montant en souffrance a pu être recouvrée ou qu'aucun recouvrement n'est plus possible (montants de créance irrécouvrables). S'agissant des montants irrécouvrables, distinction est faite entre les cas où une partie du cautionnement a pu être recouvrée (perte partielle) et ceux pour lesquels aucun recouvrement n'a été possible (perte totale). Il est impossible de recouvrer des créances lorsque le preneur de crédit est une société de capitaux dissoute ou en faillite, ou lorsque le preneur de crédit est décédé dans l'intervalle. Dans les cas de faillites et de décès, les créances peuvent devenir irrécouvrables faute d'actifs, ou parce qu'un acte de défaut de biens délivré à l'organisation de cautionnement ne peut plus faire l'objet d'une gestion. Le tableau 4 donne une vue d'ensemble de la gestion des créances dans le cadre des cautionnements solidaires COVID-19.

Tableau 4 : Gestion des créances arrêtée et en cours

		Nombre	Montant octroyé (en CHF)	Montant honoré (en CHF)	Recouvrements (en CHF)	Montants de créance irrécouvrables (en CHF)
Gestion des créances arrêtée	avec recouvrements (remboursement à 100 %) ²	187	11 947 181	8 972 403	8 980 079	0
	avec recouvrements (perte partielle)	318	24 347 670	22 579 982	2 565 540	20 014 443
	sans recouvrement (perte totale)	866	47 272 691	41 784 215	0	41 784 215
	Total des cas	1371	83 567 542	73 336 600	11 545 619	61 798 658
Gestion des créances en cours		10 068	793 015 313	736 547 510	17 324 348	0
Total		11 439	876 582 855	809 884 110	28 869 967	61 798 658

Source : covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

Remarque : les montants de créance irrécouvrables sont calculés en soustrayant les recouvrements du montant des cautionnements honorés. En cas d'abus, conformément à l'OCaS-COVID-19 et à la LcaS-COVID-19, les recouvrements peuvent être supérieurs au montant honoré du fait des intérêts moratoires et des intérêts compensatoires.

Il ressort du tableau 4 que, à la mi-juin 2023, la gestion des créances avait été arrêtée dans 1371 cas. Au total, ces cas représentent un volume de crédits octroyés d'environ 83,57 millions de francs, dont 73,34 millions de francs ont donné lieu à un cautionnement, des amortissements d'un montant total de 10,23 millions de francs ayant été versés avant que le cautionnement ne soit sollicité. Par le biais de la gestion des créances, les organisations de cautionnement ont pu recouvrer entièrement le montant honoré pour 187 crédits, soit un total de 8,97 millions de francs. Pour 318 crédits, seule une partie du cautionnement de 22,58 millions de francs, à savoir environ 2,57 millions de francs, a pu être recouvrée avant que la gestion des créances ne soit arrêtée. Enfin, 866 crédits octroyés ont jusqu'ici débouché sur une perte totale d'environ 41,78 millions de francs, la gestion des créances de l'organisation de cautionnement ayant dû être arrêtée sans aucun recouvrement. Ainsi, sur l'ensemble des 1371 cas concernés, près de 11,55 millions de francs au total ont été recouvrés. En plus des 1371 cas classés, 10 068 crédits ayant donné lieu au versement d'un cautionnement faisaient encore l'objet d'une gestion des créances et donc de recouvrements à la mi-juin 2023. Au total, environ 28,9 millions de francs avaient pu être recouvrés sur les quelque 809,9 millions de francs de montants honorés. Les 1371 cas pour lesquels la gestion des créances a été arrêtée sans que le montant total du cautionnement ait pu être recouvré ont entraîné des pertes effectives d'environ 61,8 millions de francs pour la Confédération jusqu'à la mi-juin 2023, ce qui correspond à environ 0,37 pour cent du volume total des crédits octroyés.

3.6 Adaptation des taux d'intérêt

À fin mars 2023, le taux d'intérêt était de 0 pour cent, pour les crédits COVID-19 et de 0,5 pour cent pour les crédits COVID-19 Plus. En vertu de l'art. 4, al. 2, LcaS-COVID-19, ces deux taux d'intérêt sont ré-examinés chaque année au 31 mars par le Conseil fédéral et, le cas échéant, adaptés à l'évolution du marché sur proposition du Département fédéral des finances (DFF). Les réexamens effectués aux 31 mars 2021 et 2022 n'ont pas entraîné d'adaptation des taux d'intérêt, car aux dates concernées, les taux d'intérêt de référence en francs suisses restaient négatifs. Compte tenu de l'évolution du marché, caractérisée par une forte hausse des taux d'intérêt depuis la mi-juin 2022, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de modifier les taux des crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire. La décision d'adapter ces taux dépendant notamment du taux directeur de la BNS, il a fallu attendre que la BNS publie son examen du 23 mars 2023 de la situation économique et monétaire. Sur la base de cet examen, la BNS a relevé son taux directeur de 0,5 point de pourcentage pour le porter à 1,5 pour cent. Lors de sa séance du 29 mars 2023, le Conseil fédéral a décidé, conformément à l'art. 4, al. 2, LcaS-COVID-19, de relever les taux d'intérêt au 31 mars 2023 à 1,5 pour cent pour les crédits COVID-19 et à 2 pour cent pour les crédits COVID-19 Plus^{74, 75}.

Le Conseil fédéral estime que cette hausse modérée des taux d'intérêt est supportable pour les entreprises preneuses de crédit et que ces dernières continuent de bénéficier de conditions d'intérêt attractives même après le relèvement des taux. Il est également d'avis que l'adaptation des taux d'intérêt incite à ne pas recourir aux crédits COVID-19 plus que nécessaire, ce qui correspond à la fois à l'objectif initial du programme de cautionnement solidaire (surmonter les problèmes de liquidités liés à la pandémie de COVID-19) et à l'intérêt des contribuables de réduire au minimum les défauts de crédit⁷⁶. L'adaptation des taux d'intérêt permet en outre d'atténuer les distorsions de concurrence. La grande majorité des entreprises actives en Suisse n'ont pas demandé de crédit COVID-19 ou l'ont déjà remboursé. Les conditions du marché s'appliquent donc à ces entreprises. Si les taux d'intérêt des crédits COVID-19 n'étaient pas adaptés aux conditions du marché, il en résulterait une distorsion de concurrence qui pénaliserait toutes les entreprises qui n'ont pas demandé de crédit COVID-19 ou qui ont déjà remboursé leur crédit⁷⁷.

En décidant d'ajuster les taux d'intérêt, le Conseil fédéral a agi conformément aux dispositions de l'art. 4, al. 2, LcaS-COVID-19, qui prévoient l'adaptation des taux d'intérêt à l'évolution du marché. À l'avenir, l'examen annuel prévu par la loi pourrait donc déboucher sur un relèvement, un abaissement ou un maintien des taux actuels.

Il n'est pas exclu que l'augmentation des taux d'intérêt intervenue fin mars 2023 ait eu une influence sur le remboursement des crédits. Il en va de même de la recommandation faite par l'ASB d'introduire des amortissements à la fin mars 2022 et d'autoriser un report de 6 à 12 mois⁷⁸. En avril 2023, le nombre de crédits COVID-19 entièrement remboursés s'est avéré bien supérieur aux mois précédents ainsi qu'en glissement annuel (cf. figure 32).

⁷⁴ Conseil fédéral (2023)

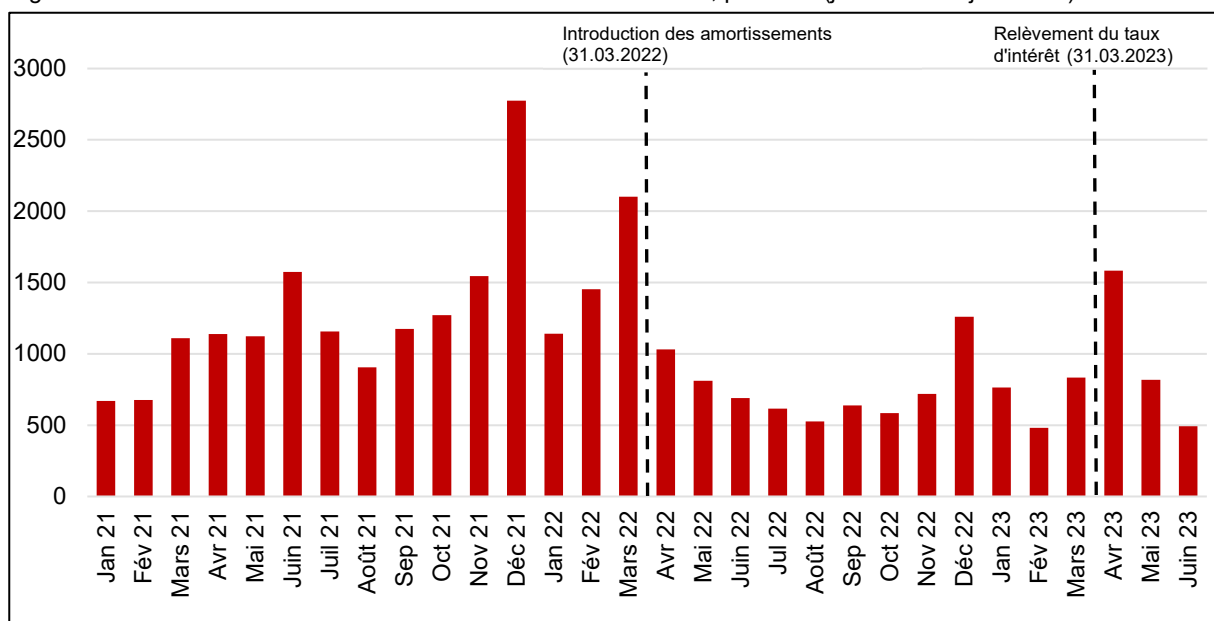
⁷⁵ Ordonnance du 29 mars 2023 concernant l'adaptation des taux d'intérêt visés par la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (RS 951.26).

⁷⁶ Conseil fédéral (2023)

⁷⁷ DFF (2023)

⁷⁸ ASB (2022)

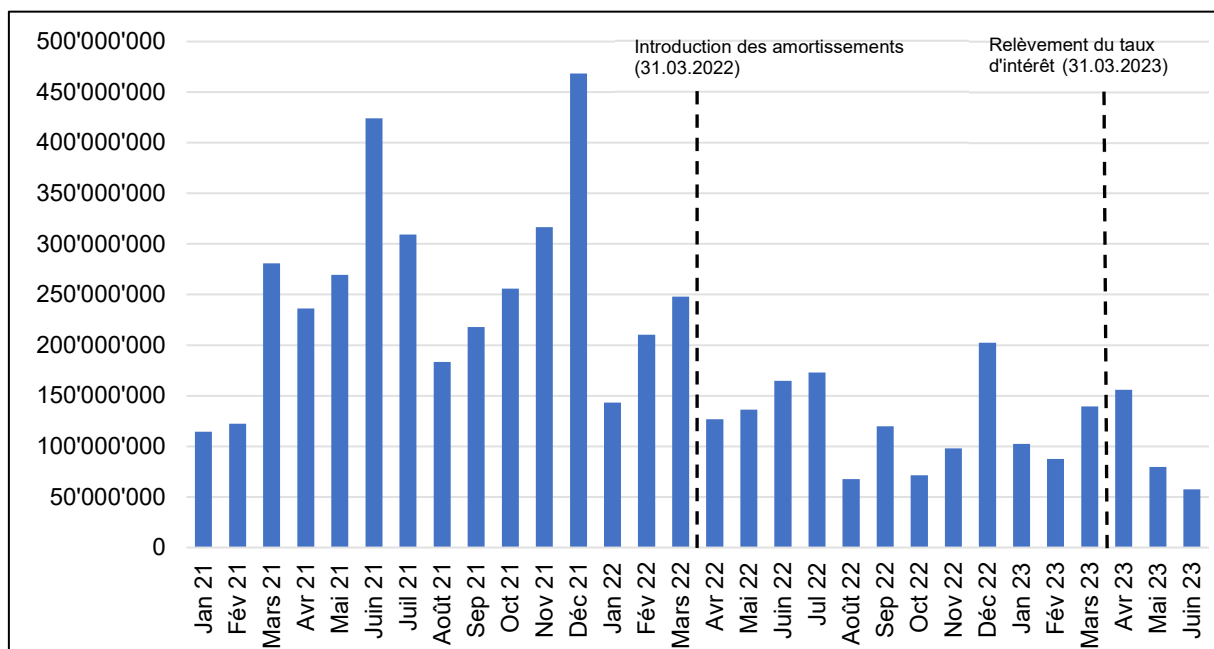
Figure 32 : Nombre de crédits COVID-19 entièrement remboursés, par mois (janvier 2021-juin 2023)



Source : JANUS, figure originale

Concernant le volume des crédits remboursés, seule une augmentation minime (cf. figure 33) a été constatée depuis avril 2023 en comparaison avec mars 2023. On peut donc penser qu'en avril 2023, de nombreux crédits COVID-19 d'un montant peu élevé ont été remboursés. En mai et juin 2023, le nombre de remboursements mensuels a retrouvé son niveau d'avant mars 2023, et l'on constate même un léger repli en termes de volume.

Figure 33 : Volume des crédits COVID-19 entièrement remboursés (en CHF), par mois (janvier 2021-juin 2023)



Source : JANUS, figure originale

4 Lutte contre les abus

4.1 Description du dispositif de lutte contre les abus

L'objectif du programme de cautionnement solidaire COVID-19 était d'assurer aux entreprises suisses un accès rapide et facile aux liquidités. C'est pourquoi aucun contrôle approfondi n'a été réalisé pour les demandes de crédit COVID-19 jusqu'à concurrence de 500 000 francs. On s'en est tenu à une autodéclaration des preneurs de crédit et à un contrôle sommaire par les banques créancières. L'importance de l'autodéclaration dans le processus d'octroi des crédits COVID-19 est soulignée à travers les deux déclarations suivantes, tirées du ch. 4 de la convention de crédit. Première déclaration : « *Le preneur de crédit confirme que toutes les informations sont complètes et qu'elles correspondent à la vérité.* » Deuxième déclaration : « *Le preneur de crédit a conscience qu'en fournissant des renseignements inexacts ou incomplets, il s'expose à des poursuites pénales pour fraude (art. 146 du code pénal), faux dans les titres (art. 251 du code pénal), etc., passible d'une peine privative de liberté de 5 ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En outre, est passible d'une amende jusqu'à 100 000 francs celui qui obtient un crédit au sens de l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 en fournissant intentionnellement des informations inexacts ou qui n'utilise pas les disponibilités de crédit pour couvrir les besoins de liquidités susmentionnés* »⁷⁹. Les circonstances étant ce qu'elles étaient au printemps 2020, il a fallu opter pour l'autodéclaration, et des abus n'ont pas pu être évités.

Il était prévu, une fois la décision d'octroi de crédit prise, de procéder à des clarifications approfondies (des données), conformément à un plan de contrôle. Normalement, des clarifications ont lieu avant d'accorder un crédit. Mais la pandémie de COVID-19 risquant de provoquer un effondrement économique en Suisse, le Conseil fédéral a décidé de procéder à rebours. En signant la demande de crédit COVID-19, le requérant libérait notamment la banque créancière ainsi que les offices fédéraux et cantonaux compétents du secret bancaire, du secret fiscal et du secret de fonction. Il acceptait également que les principaux intervenants (en particulier les organisations de cautionnement, les banques créancières et les offices fédéraux et cantonaux compétents) s'échangent les données nécessaires à la lutte contre les abus. La LCaS-COVID-19¹ entrée en vigueur le 19 décembre 2020 a jeté les bases durables de la lutte contre les abus. À titre d'exemple, l'échange de données fiscales et bancaires reste possible afin de contrôler si les prescriptions relatives à l'utilisation des crédits, comme l'interdiction de distribuer des dividendes, sont respectées.

Dès le 3 avril 2020, le Conseil fédéral a annoncé qu'il chargeait les départements compétents d'élaborer un plan de contrôle visant à lutter contre les abus dans le cadre du système de cautionnement solidaire COVID-19⁸⁰. Le SECO a ainsi mis au point, en collaboration avec l'AFF et le CDF, un dispositif global à maillage serré afin d'identifier les abus, qui a été publié en ligne⁸¹ et est actualisé au besoin. Ce plan garantit une vérification systématique de chaque crédit COVID-19.

À des fins de gestion, une nouvelle plateforme numérique de lutte contre les abus (Next) a été mise en place, dans laquelle le cabinet d'avocats Kellerhals Carrard (KC), mandaté par les organisations de cautionnement, recense tous les cas d'abus. Toutes les organisations de cautionnement ont accès à cette base de données afin de garantir l'échange d'informations avec KC. En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a lui aussi accès à la plateforme Next. La base de données JANUS, déjà utilisée avant la pandémie de COVID-19 et dans laquelle sont enregistrés tous les crédits COVID-19 cautionnés ainsi que les informations contenues dans les demandes de crédit,⁸² est également utilisée pour lutter contre les abus. Elle permet au SECO, aux organisations de cautionnement et au CDF d'échanger des informations sur la lutte contre les abus.

La figure 34 présente tous les acteurs de la lutte contre les abus. Grâce à leur contribution, le réseau mis en place est à maillage serré. Il y a tout lieu de penser qu'avec un tel dispositif, la majeure partie des cas d'abus seront tôt ou tard découverts.

⁷⁹ Micheli/Spahni (2023)

⁸⁰ Conseil fédéral (2020e)

⁸¹ Le plan de contrôle est mis à disposition en allemand et en français sur le site covid19.easygov.swiss.

⁸² Micheli/Spahni (2023)

Le diagramme illustre la structure institutionnelle de la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse. Au sommet se trouve le **Parlement**, qui exerce une **Budget + Haute surveillance** sur le **Conseil fédéral**. Le **Conseil fédéral** est composé de trois départements : **AFF / SFI**, **SECO (surveillance)** et **AFC**. À droite, le **CDF** (Comité de direction fédéral) est également sous la surveillance du Parlement. Le **Conseil fédéral** est chargé de l'**Absorption des pertes (aides financières)** et agit en lien avec les **Organisations de cautionnement**. Ces dernières incluent : BG Ost-Süd, CC Centre, CC Cautionnement romand, et CC SAFFA destinée aux femmes. Les **Organisations de cautionnement** fournissent un **Soutien, conseil et représentation** aux **Tiers mandatés** (p. ex. Kellerhals Carrard, office central PwC Suisse) et aux **Autorités de poursuite pénale**. Le **Parlement** agit également en lien avec les **Autorités de poursuite pénale**. Le **Conseil fédéral** agit en lien avec le **Preneur de crédit** via un **Contrat de crédit** et avec les **Banques d'affaires PostFinance SA** via un **Contrat de cautionnement**. Les **Banques d'affaires PostFinance SA** sont en lien avec le **Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)**, qui agit en lien avec les **Autorités pénales cantonales**.

```

graph TD
    Parlement[Parlement] -- "Budget + Haute surveillance" --> ConseilFederal[Conseil fédéral]
    Parlement --> CDF[CDF]
    Parlement --> AutoritesPoursuitePenale[Autorités de poursuite pénale]
    
    ConseilFederal -- "Absorption des pertes (aides financières)" --> OrganisationsCautionnement[Organisations de cautionnement]
    
    ConseilFederal -- "Contrat de crédit" --> PreneurCredit[Preneur de crédit]
    ConseilFederal -- "Contrat de cautionnement" --> BanquesAffaires[Banques d'affaires PostFinance SA]
    
    OrganisationsCautionnement -- "Soutien, conseil et représentation" --> TiersMandates[Tiers mandatés  
(p. ex. Kellerhals Carrard, office central PwC Suisse)]
    OrganisationsCautionnement --> AutoritesPoursuitePenale
    
    BanquesAffaires --> BureauCommunication[Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS)]
    BureauCommunication --> AutoritesPenalesCantonales[Autorités pénales cantonales]
  
```

Le contrôle des crédits COVID-19 s'effectue en trois phases :

L'organe central mis en place par les organisations de cautionnement (PwC) a vérifié en leur nom, pour chaque crédit COVID-19 octroyé, que les preneurs de crédit remplissaient bien les conditions d'obtention d'un crédit. Cet organe central a achevé ces travaux fin mars 2023. La première phase est donc terminée.

Le CDF a vérifié, pour chaque crédit, le chiffre d'affaires indiqué par le preneur de crédit dans son autodéclaration en le recoupant avec les informations enregistrées dans la banque de données de l'AFC relative à la TVA. Le CDF a communiqué les irrégularités décelées aux organisations de cautionnement, par l'intermédiaire du SECO, pour qu'elles fassent l'objet d'un examen détaillé. Le CDF a achevé cette activité. La deuxième phase est donc également terminée.

Le contrôle de l'utilisation légale des moyens financiers se poursuit, durant cette troisième phase, jusqu'au terme du programme de cautionnement solidaire COVID-19. Le CDF vérifie en continu, par recoupements avec les données de l'AFC relatives à l'impôt anticipé, que les entreprises ayant des cautionnements solidaires COVID-19 en cours ne violent pas l'interdiction de distribuer des dividendes⁸³ ou de rembourser des apports de capital⁸⁴. Le CDF transmet les cas d'abus mis au jour par ces contrôles au SECO, qui les relaie aux organisations de cautionnement après examen. Les polices cantonales, les ministères publics cantonaux et les particuliers sont des sources d'information supplémentaires pour signaler l'obtention ou l'utilisation abusives d'un crédit COVID-19. Les organisations de cautionnement examinent de manière systématique d'autres données et indicateurs suspects concernant les preneurs de crédit COVID-19.

⁸⁴ Conformément à l'art. 2, al. 2, let. a, LCaS-COVID-19, il est interdit de rembourser des apports de capital.

Après clarifications, nombre de soupçons d'abus ne sont pas confirmés. Dans certains cas d'abus, il y a rectification sans dénonciation pénale ou alors classement de l'enquête sans dénonciation pénale pour cause de décès ou de disparition du preneur de crédit, de ses organes et des personnes impliquées dans la gestion ou la liquidation du preneur de crédit, dans la mesure où elles en sont responsables. Si une personne disparue réapparaît, l'enquête peut être rouverte. Dans les cas d'abus, une procédure pénale ou civile peut être engagée auprès des ministères publics. Les organisations de cautionnement sont assistées par le cabinet d'avocats Kellerhals Carrard⁸⁵ pour procéder aux clarifications juridiques et engager le cas échéant une procédure pénale ou civile. Si le soupçon d'abus se confirme, l'organisation de cautionnement prend contact avec la banque créancière afin d'exiger le remboursement intégral du crédit dans les 90 jours. Lorsque le remboursement est effectué dans le délai imparti, l'organisation de cautionnement peut renoncer à une dénonciation pénale, à moins qu'il y ait énergie criminelle manifeste, abus multiples ou manque de coopération du preneur de crédit. Dans ces derniers cas, l'organisation de cautionnement transmet le dossier à KC pour clarifications juridiques et dénonciation pénale. En cas de soupçons de blanchiment d'argent signalés par les banques au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), ce dernier décide s'il y a lieu ou non de déposer une dénonciation pénale. La durée des clarifications juridiques dépend beaucoup du degré de complexité de l'abus potentiel et des possibilités offertes à l'accusé de former recours.

Dans le cadre du système de lutte contre les abus mis en place, la dénonciation n'est pas systématique. L'objectif est de trouver un équilibre entre l'intérêt de sanctionner les auteurs d'abus et le coût des poursuites pénales pour les contribuables. Le système actuel repose donc à la fois sur le principe d'économie et sur le principe de sanction.

4.2 Informations concernant les cas d'abus

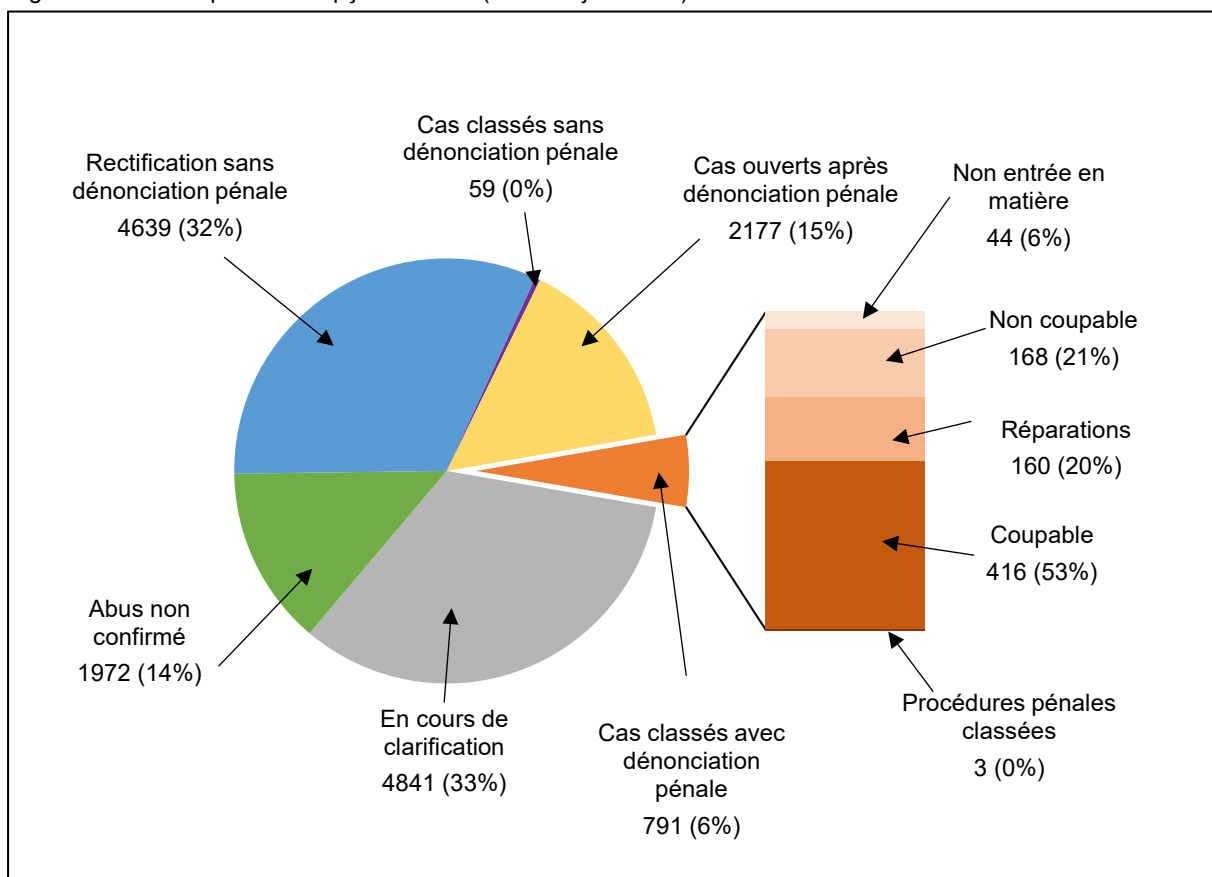
À la mi-juin 2023, on comptabilisait au total 14 476 soupçons d'abus. Dans environ 33 pour cent des cas (soit 4841), des clarifications étaient encore en cours, et donc pour 67 pour cent des cas (soit 9635), cette phase était achevée (cf. figure 35). Sur 1972 cas examinés, soit environ 14 pour cent des cas suspects, aucun abus n'a pu être confirmé. Dans 4639 cas, une rectification a été apportée sans dénonciation pénale⁸⁶. Dans 56 cas, l'enquête a été classée sans dénonciation pénale pour cause de décès ou de disparition du preneur de crédit, de ses organes et des personnes impliquées dans la gestion ou la liquidation du preneur de crédit, dans la mesure où elles en sont responsables. À la mi-juin 2023, on comptait 2177 cas ouverts avec dénonciation pénale et 791 procédures pénales closes. 53 pour cent des 791 cas clôturés avec dénonciation pénale ont donné lieu à une condamnation, ce qui correspond à 0,3 pour cent de l'ensemble des crédits COVID-19 octroyés.

168 soupçons d'abus se sont révélés infondés et 160 autres ont donné lieu à réparation. 6 pour cent des 791 cas clôturés avec dénonciation pénale ont fait l'objet d'une non-entrée en matière, et 3 cas, d'un classement. Sur l'ensemble des entreprises preneuses de crédit, un abus a été confirmé dans 3,8 pour cent des cas à la mi-juin 2023.

⁸⁵ Kellerhals Carrard/Coopératives de cautionnement, Suisse (éd.) (2021)

⁸⁶ Pour ces cas rectifiés, un abus a été constaté soit au regard de l'OCaS-COVID-19, soit au regard de la LCaS-COVID-19. Il s'agissait en l'occurrence d'une erreur involontaire des preneurs de crédit qui, sur demande, ont remboursé soit la totalité du crédit COVID-19, soit une partie d'un crédit COVID-19 trop élevé demandé, ou conclu un accord de paiement en vue d'un remboursement intégral. Comme les erreurs ou fautes étaient non intentionnelles, l'organisation de cautionnement compétente n'a pas engagé de procédure pénale.

Figure 35 : Statistique des soupçons d'abus (état : mi-juin 2023)



Source : SECO, figure originale

Les organisations de cautionnement avaient traité ou étaient en train de traiter 14 476 cas d'abus potentiels à la mi-juin 2023⁸⁷. Le type d'abus « utilisation du crédit en général et investissements de remplacement »⁸⁸ (5855 cas, soit une part de 40 %) représentait le plus de cas d'abus potentiels, suivi de relativement près par les abus « chiffre d'affaires déclaré »⁸⁹ avec une part de 26 pour cent (3722 cas) et « utilisation du crédit, dividendes, refinancements, etc. »⁹⁰ avec une part de 20 pour cent (2856 cas). Des informations plus détaillées sur les types d'abus se trouvent dans le tableau 20 de l'annexe 9.4.

⁸⁷ Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) peut recevoir des établissements soumis à la loi sur le blanchiment d'argent des signalements de soupçons en rapport avec des crédits COVID-19 qui ne sont pas transmis aux organisations de cautionnement et ne sont donc pas compris dans ces chiffres.

⁸⁸ Violation de l'art. 6, al. 1 et 2, OCAS-COVID-19. L'art. 6, al. 1, OCAS-COVID-19 dispose que « Le cautionnement solidaire visé par la présente ordonnance a pour seul but de garantir les crédits bancaires destinés à satisfaire les besoins courants en liquidités du requérant », tandis que l'art. 6, al. 2 précise que « l'octroi d'un cautionnement solidaire est exclu si : a. le chiffre d'affaires du requérant est supérieur à 500 millions de francs en 2019, ou si b. le crédit à cautionner doit permettre au preneur de crédit d'effectuer de nouveaux investissements dans des actifs immobilisés qui ne constituent pas des investissements de remplacement. »

⁸⁹ Violation de l'art. 7, al. 1, OCAS-COVID-19 : « Le montant total cautionné en vertu des art. 3 et 4 s'élève à 10 pour cent au plus du chiffre d'affaires du requérant en 2019. Si la clôture définitive de l'exercice 2019 n'est pas disponible, le résultat provisoire ou, si ce dernier fait également défaut, le chiffre d'affaires de 2018 font foi. »

⁹⁰ Violation de l'art. 6, al. 3, OCAS-COVID-19 : « Sont exclus pendant la durée du cautionnement solidaire : a. la distribution de dividendes et de tantièmes ainsi que le remboursement d'apports de capital ; b. l'octroi de prêts actifs ou le refinancement de prêts à des actionnaires revêtant la forme de prêts actifs, à l'exception du refinancement de découverts de compte accumulés depuis le 23 mars 2020 auprès de la banque qui accorde le crédit cautionné visé par la présente ordonnance ; c. le rapatriement de prêts de groupe ; et d. le transfert de fonds garantis par un cautionnement solidaire visé par la présente ordonnance à une société du groupe n'ayant pas son siège en Suisse liée directement ou indirectement au requérant. »

À la mi-juin 2023, la majeure partie des cas ayant fait l'objet d'une dénonciation pénale avaient donné lieu à une condamnation : 416 cas sur 791, soit environ 53 pour cent. Ainsi, environ 0,3 pour cent des 137 870 crédits COVID-19 octroyés avaient abouti à une condamnation, ce qui montre que les procédures mises en place par les organisations de cautionnement pour engager une procédure pénale ont fait leurs preuves. Si toutes les clarifications juridiques et procédures pénales en cours à la mi-juin 2023 donnaient lieu à une condamnation, cela signifierait qu'environ 5,5 pour cent de tous les crédits COVID-19 octroyés ont été demandés ou utilisés de manière abusive. Étant donné qu'à la mi-juin 2023, 2184 cas⁹¹, soit environ 15 pour cent des cas d'abus potentiels, n'avaient pas pu être confirmés à l'issue des clarifications juridiques ou de la procédure pénale, on peut aujourd'hui partir du principe que ces 5,5 pour cent représentent une limite supérieure et que le taux d'abus effectif est nettement inférieur. Des informations plus détaillées sur les cas clôturés avec plainte pénale par type d'abus figurent dans le tableau 21 de l'annexe 9.4.

Sachant que les crédits COVID-19 devaient être versés rapidement et sans tracasserie bureaucratique du fait des besoins de liquidités des entreprises et qu'il fallait donc renoncer à un examen complet des demandes, le taux d'abus relativement faible, soit probablement moins de 5 pour cent de tous les crédits COVID-19 octroyés, peut être considéré comme positif. Dans son rapport d'audit sur l'implication des tiers dans la mise en œuvre des mesures COVID-19⁹², le CDF a conclu que le traitement des soupçons d'abus avait bien avancé. Il a en outre loué le controlling rigoureux et le degré élevé de transparence vis-à-vis du public⁹³. Le CDF s'attend à ce que le processus d'identification et de clarification des éventuels abus perdure, par-delà le traitement des cas actuellement signalés.

Le nombre de condamnations dans le cadre du programme de crédit COVID-19 est relativement faible jusqu'à présent : 416 cas, soit 0,3 pour cent de l'ensemble des crédits COVID-19 octroyés. Une évaluation définitive du dispositif de lutte contre les abus ne pourra être effectuée qu'une fois le programme de crédit COVID-19 clôturé. Il faudra en outre achever au préalable le traitement des 4841 cas en cours de clarification.

4.2.1 Cas d'abus de nature pénale par canton

Si l'on considère la part cantonale de l'ensemble des procédures pénales en cours⁹⁴, des condamnations et des réparations, c'est dans le canton de Zurich qu'il y a eu de loin le plus de cas d'abus (potentiels) de nature pénale, avec une part de 21,58 pour cent (594 cas). Mais c'est aussi le canton de Zurich qui compte le plus grand nombre d'emprunteurs. Si l'on met en relation le nombre de cas d'abus (potentiels) de nature pénale avec le nombre de preneurs de crédit dans le canton, on constate que la part des cas d'abus (potentiels) de nature pénale est la plus élevée dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (3,89%). La moyenne nationale est de 2,01 pour cent (cf. figure 36).

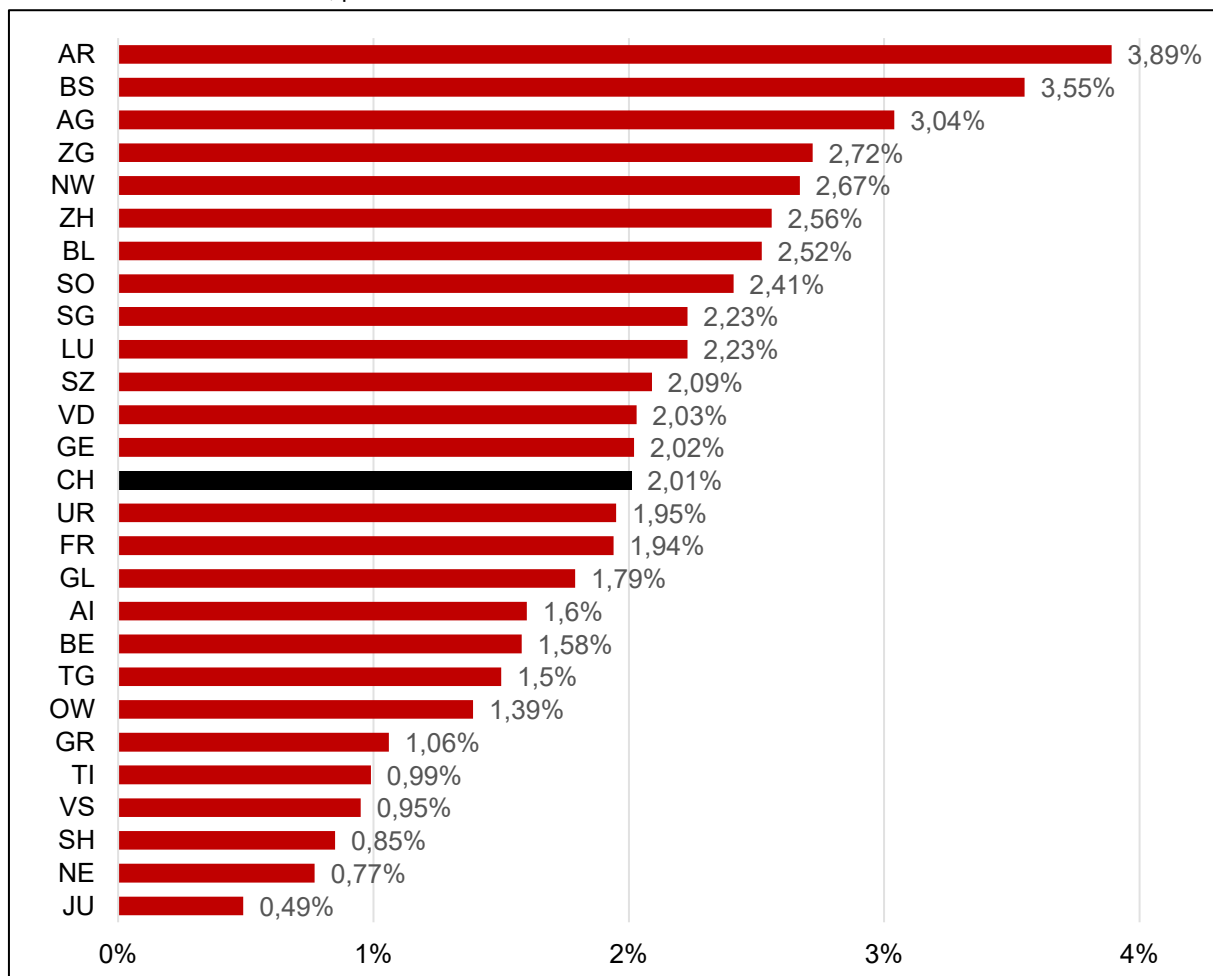
⁹¹ Ce chiffre est calculé à partir des cas où l'abus n'a pas été confirmé, des cas non coupables et des cas de non entrée en matière.

⁹² CDF (2022a)

⁹³ CDF (2022a)

⁹⁴ La prise en compte des procédures pénales en cours, et pas seulement de celles qui sont clôturées avec une condamnation ou une réparation, évite un éventuel biais de l'analyse dû aux différences de durée des procédures pénales entre les cantons.

Figure 36 : Pourcentage de (potentiels) cas d'abus de nature pénale concernant des entreprises bénéficiant de crédits COVID-19, par canton



Source : covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

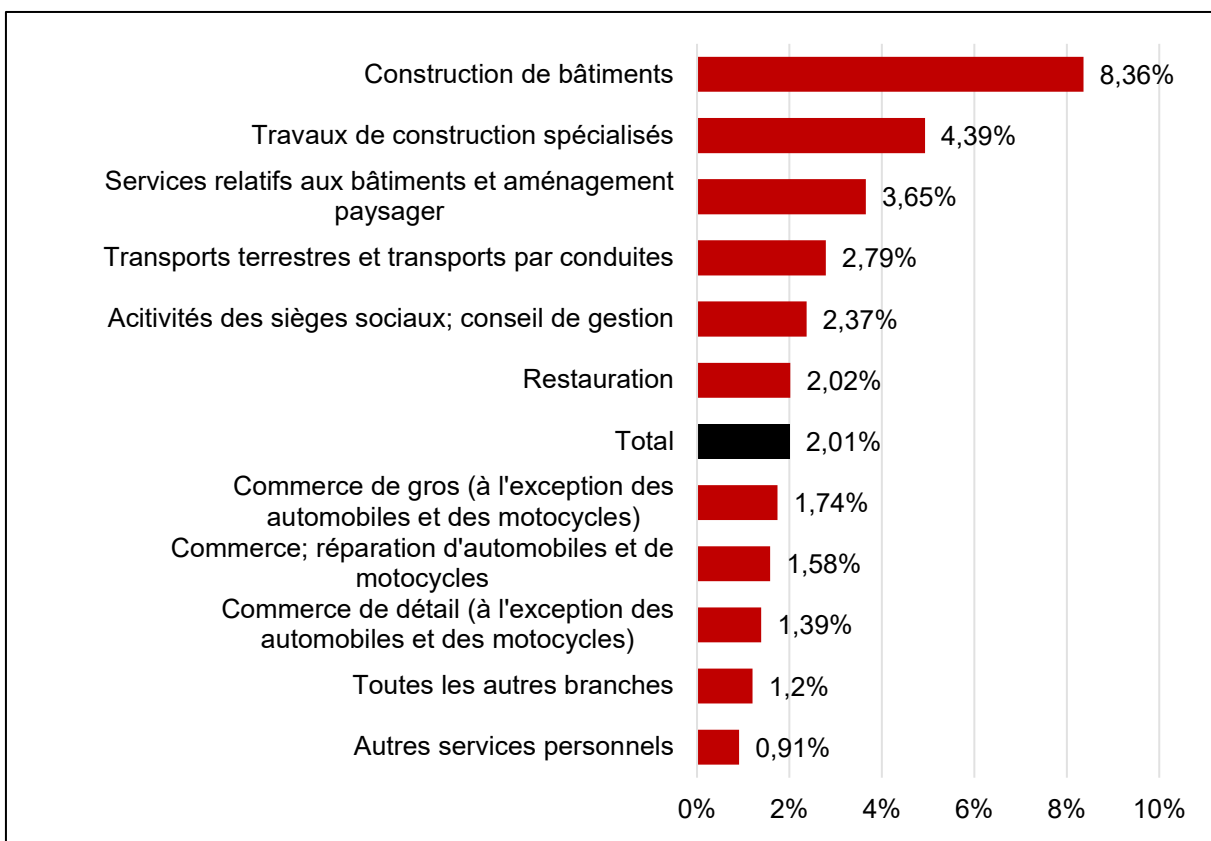
Des informations détaillées sur les cas d'abus de nature pénale par canton figurent dans le tableau 22 de l'annexe 9.4. Des informations sur les montants délictueux par canton sont disponibles sur le site covid19.easygov.swiss.

4.2.2 Cas d'abus de nature pénale par branche

Si l'on considère la part par branche de l'ensemble des procédures pénales en cours⁹⁵, des condamnations et des réparations, c'est dans la branche « Travaux préparatoires, installations de construction et autres travaux de finition » qu'il y a eu le plus de cas d'abus (potentiels) de nature pénale, avec une part de 23,28 pour cent (641 cas). Si l'on met en relation le nombre de cas d'abus (potentiels) de nature pénale au sein de la branche avec le nombre d'entreprises disposant de crédits Covid 19 par branche, on constate que la part de cas d'abus (potentiels) de nature pénale est la plus élevée dans la branche « Bâtiment », avec une part de 8,36 pour cent. La moyenne nationale est de 2,01 pour cent.

⁹⁵ La prise en compte des procédures pénales en cours, et pas seulement de celles qui sont clôturées avec une condamnation ou une réparation, évite un éventuel biais de l'analyse dû aux différences de durée des procédures pénales entre les cantons.

Figure 37 : Pourcentage de (potentiels) cas d'abus de nature pénale concernant des entreprises bénéficiant de crédits COVID-19, par branche



Source : covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

Des informations détaillées sur les cas d'abus de nature pénale par branche figurent au tableau 23 de l'annexe 9.4. Des informations sur les montants délictueux par branche sont disponibles sur le site covid19.easygov.swiss.

5 Programmes de crédits cautionnés mis en place dans les pays limitrophes

5.1 Rôle et implication de l'OCDE

Nombre de pays à travers le monde ont adopté des trains de mesures proches de celles mises en œuvre en Suisse afin d'atténuer l'impact socio-économique de la pandémie de COVID-19 et ainsi soutenir les citoyens et les entreprises confrontés à des difficultés d'ordre économique.

Entre autres, les gouvernements se sont concentrés sur des politiques visant à fournir des liquidités rapides par le biais de mécanismes d'endettement (*debt mechanisms*) dont beaucoup étaient spécifiquement destinés aux PME. Les analyses et rapports élaborés, dans un laps de temps très court, par l'OCDE, particulièrement par le truchement de son Comité sur les Petites et Moyennes Entreprises (PME) et l'Entrepreneuriat (CPMEE), ont été d'une grande utilité en donnant une vue d'ensemble des mesures de soutien à l'économie durant de la pandémie. L'OCDE fait état de pas moins de 46 pays ayant opté pour des prêts garantis (*loan guarantees*)⁹⁶. L'AECM (*European association of mutual guarantee societies*) fut également proactive durant la pandémie de COVID-19⁹⁷. L'AECM a contribué à l'analyse approfondie de l'OCDE des politiques en faveur des PME, de par son expertise ainsi que par ses contacts auprès des organisations de cautionnement membres. Elle a également publié sa propre étude qui résume les mesures de redressement dans les différents pays⁹⁸.

⁹⁶ OECD (2021), p. 32 et 73 ss.

⁹⁷ L'AECM compte 47 organisations membres opérant dans 30 pays. L'AECM sert de plateforme d'échange pour les différents acteurs de prêts garantis (AECM, 2023).

⁹⁸ AECM (2022)

Ci-après, des comparaisons concernant les crédits garantis par les États limitrophes à la Suisse sont proposées. Le cadre juridique fixé par la Commission européenne est d'abord résumé, puis les systèmes adoptés par plusieurs pays limitrophes à la Suisse sont exposés. Cela amène au constat que de fortes similitudes existent, des différences quant à la durée des crédits, au taux de garantie, au taux d'intérêt ou au montant maximum du crédit peuvent néanmoins subsister.

5.2 Cadre juridique de l'Union européenne en matière d'aides d'État

En date du 19 mars 2020, la Commission européenne a adopté un encadrement temporaire (modifié entre temps à plusieurs reprises) permettant aux États membres de soutenir leurs économies respectives par le biais de la flexibilité que prévoient les différentes règles européennes en matière d'aides d'État. En jugeant que l'économie de l'UE se trouva confrontée à une grave perturbation, la Commission européenne s'est appuyée sur l'art. 107, par. 3, pt. b, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne TFUE⁹⁹ pour mettre en œuvre son encadrement temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la pandémie COVID-19. Ledit encadrement contient cinq types de soutiens¹⁰⁰ parmi lesquels les aides sous forme de garanties sur les prêts contractés par des entreprises auprès des banques ou encore les aides sous forme de garanties pour les banques qui acheminent les aides d'État vers l'économie réelle (particulièrement pour les PME). Les États membres restent soumis au respect du cadre juridique européen relatif aux aides d'État (comme le veut le principe général de primauté du droit communautaire), mais bénéficient des assouplissements voulus par l'encadrement temporaire adopté par la Commission européenne. Au vu du budget limité de l'UE, la mise en œuvre de ces mesures de soutien, notamment des crédits bancaires cautionnés directement ou indirectement par l'État, a principalement dû venir des États membres par le biais de leurs budgets nationaux¹⁰¹. À noter que la Commission européenne n'a pas souhaité prolonger la durée de l'encadrement temporaire fixée au 30 juin 2022, à l'exception des mesures de soutien à l'investissement qui ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2022 et des mesures de soutien à la solvabilité qui, elles, restent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023¹⁰².

Par ailleurs, la Commission européenne a souligné l'importance des banques et autres intermédiaires financiers pour contrer les effets néfastes de la pandémie de COVID-19 sur l'économie. Le flux de crédits est primordial pour garantir un bon fonctionnement des entreprises. Selon la commission, il est ainsi nécessaire que les États membres puissent prendre des mesures incitant les banques et autres intermédiaires financiers à continuer leur rôle de soutien à l'activité économique au sein de l'Union européenne¹⁰³.

La Commission européenne a assoupli temporairement les règles sur les aides d'État en raison des graves perturbations liées à la pandémie de COVID-19. Des conditions de compatibilité avec le marché intérieur de l'UE des aides d'État notamment au niveau des prêts garantis ont néanmoins été introduites. Selon la commission, le contrôle des aides d'État permet d'éviter la fragmentation dudit marché et de préserver des conditions équitables en matière de concurrence¹⁰⁴. Les prêts garantis sont ainsi compatibles avec le marché intérieur (sur base de l'art. 107, al. 3, pt. b, TFUE) aux conditions suivantes¹⁰⁵ :

- Les primes de garantie doivent respecter certains minimas en fonction du type d'entreprise qui bénéficie du crédit (PME, grandes entreprises) et selon la durée du prêt. La « marge pour risque de crédit » pour un crédit d'un an par exemple doit être de minimum 0,25 pour cent pour les PME contre 0,5 pour cent pour les grandes entreprises. Plus la durée du crédit augmente, plus le pourcentage augmente aussi ;

⁹⁹ Le TFUE est un texte constitutif de l'UE qui définit notamment les compétences de l'UE, ses grandes politiques ainsi que les règles de fonctionnement des institutions de l'UE (Union européenne, 2010).

¹⁰⁰ Les 5 types d'aides sont les suivantes : 1. Aides sous forme de subventions directes, d'avantages fiscaux sélectifs et d'avances remboursables. 2. Aides sous forme de garanties sur les prêts contractés par des entreprises auprès des banques. 3. Aides sous forme de prêts publics bonifiés octroyés aux entreprises. 4. Aides sous forme de garanties pour les banques qui acheminent les aides d'État vers l'économie réelle. 5. Aides sous forme d'assurance-crédit à l'exportation à court terme.

¹⁰¹ Commission européenne (2020b), Communiqué de presse du 19 mars 2020.

¹⁰² Commission européenne (2022a), Communiqué de presse du 12 mai 2022.

¹⁰³ Commission européenne (2020c), Communication du 20 mars 2020, §5.

¹⁰⁴ Commission européenne (2020c), Communication du 20 mars 2020, §10.

¹⁰⁵ Commission européenne (2020c), Communication du 20 mars 2020, §24 ss.

- La garantie peut être octroyée au plus tard le 30 juin 2022 (initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2020. La Commission européenne a toutefois rallongé ce délai¹⁰⁶) ;
- Le total de l'aide ne doit pas excéder 2,3 millions d'euros par entreprise. En outre, les prêts dont l'échéance arrive après le 30 juin 2022 ne doivent pas excéder le double de la masse salariale annuelle de l'année 2019 ou de la dernière année disponible. Dans le cas où l'entreprise a été créée après le 1^{er} janvier 2019, le prêt ne doit pas excéder la masse salariale annuelle estimée pour les deux premières années d'activités. Comme alternative, il est également possible de se baser sur le chiffre d'affaires réalisé 2019. Le prêt ne doit pas excéder 25 pour cent de ce dernier. Le montant du prêt peut néanmoins être supérieur si la Commission européenne reçoit la justification de l'État membre et que ce dernier démontre que la proportionnalité de l'aide est garantie ;
- En principe, la durée de la garantie ne peut excéder 6 ans ;
- Lorsque les pertes sont subies proportionnellement et dans les mêmes conditions par l'établissement de crédit et par l'État, la garantie publique ne peut excéder 90 pour cent du prêt. En outre, le volume du prêt doit diminuer proportionnellement au fil du temps (p. ex. si le prêt commence à être remboursé) ;
- La garantie peut couvrir des crédits d'investissements comme des crédits de fonds de roulement ;
- La garantie peut être octroyée qu'à des entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019.

Il convient de préciser que les États membres ont la possibilité de façonner leur propre régime ainsi d'avoir des différences avec les limites fixées par la Commission européenne notamment en matière de durée, de prix ou des couvertures de garantie. Une couverture de garantie plus faible peut par exemple compenser une durée plus longue¹⁰⁷.

En Europe, pas moins de 34 systèmes de crédits garantis (*credit guarantee schemes*) ont introduit des programmes spécifiques et au moins 35 institutions de garanties (*guarantee institutions*) ont étendu leur offre de garanties pour soutenir les PME face aux mesures de confinement (*lockdown measures*). En parallèle, 23 institutions de garantie ont introduit des procédures accélérées et assoupli leurs exigences en matière de documentation dans le but de simplifier l'accès au financement par les petites entreprises en difficulté¹⁰⁸.

5.3 Aperçu des programmes des crédits cautionnés des pays limitrophes

5.3.1 Allemagne

KfW-Sonderprogramm

Pour faire face à la crise, le gouvernement fédéral allemand a mis en place un ensemble de mesures (*Massnahmenpaket*) à la disposition des PME mais également des grandes entreprises. Parmi ces mesures, un programme spécial de crédits (**KfW¹⁰⁹-Sonderprogramm**) est entré en vigueur le 23 mars 2020 et a permis aux entreprises de déposer des demandes d'aide Corona (*Corona-Hilfe*) auprès de leur banque habituelle ou auprès de n'importe quelle banque participant aux crédits KfW. Il fut possible de déposer des demandes de crédits dans le cadre du KfW-Sonderprogramm jusqu'à 30 avril 2022¹¹⁰. Pour les petites et moyennes entreprises PME¹¹¹, la KfW prend en charge 90 pour cent du risque de crédit (*Kreditausfallrisikos*), contre 80 pour cent pour les grandes entreprises. Le montant maximal du crédit (*Kredithöchstbetrag*) est de 100 millions d'euros.

¹⁰⁶ Commission européenne (2021), Communication du 18 novembre 2021, §33.

¹⁰⁷ Commission européenne (2020c), Communication du 20 mars 2020, §25 let. b.

¹⁰⁸ OECD (2021), p. 33 s.

¹⁰⁹ Il s'agit de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, 2023).

¹¹⁰ Bmwk (2021b)

¹¹¹ Il s'agit d'une PME au sens de la recommandation de la commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro-, petites et moyennes entreprises (art. 2) : Une entreprise occupant moins de 250 personnes et ayant un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros (Union européenne, 2003).

Un crédit plus élevé est possible via un financement consortial (*Konsortialfinanzierung*) prévu par le « *KfW-Sonderprogramm – Direktbeteiligungen für Konsortialfinanzierungen* »¹¹². Lors d'un financement consortial, la prise de risque de la KfW peut s'élever au maximum à 80 pour cent du financement du projet (*Vorhabenfinanzierung*).

La KfW reprend par ailleurs les conditions convenues par les partenaires de financement (notamment quant à la durée et le mode de remboursement) dans la mesure où celles-ci sont considérées comme raisonnables sur la base d'une évaluation de la solvabilité et du risque¹¹³. À noter qu'avant la crise, les prises en charge du risque se montaient à maximum 50 pour cent du crédit¹¹⁴.

Concernant les crédits du *KfW-Sonderprogramm 2020*, le remboursement a été quelque peu allégé en comparaison avec le début du programme puisque leur durée est passée de cinq à six ans¹¹⁵.

KfW-Schnellkredit 2020

En date du 6 avril 2020 (avec entrée en vigueur le 15 avril 2020), le train de mesures a été complété par des crédits rapides KfW (*KfW-Schnellkredit 2020*) pour les entreprises. Le dépôt des demandes de crédits dans le cadre du KfW-Schnellkredit 2020 était limité au 30 avril 2022¹¹⁶. Lesdits crédits ont pour but de financer des investissements (*Investitionen*) ainsi que de couvrir des frais courants¹¹⁷. Les entreprises demanderesse de crédits rapides KfW devaient remplir les conditions suivantes :

- Entreprise commerciale (*Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft*) : les parts doivent être majoritairement détenues par des particuliers (*Privatbesitz*). Le siège se trouve en Allemagne ;
- Entreprise individuelle ou profession libérale : active et basée en Allemagne ;
- L'entreprise doit avoir réalisé un bénéfice sur la somme des résultats des exercices des années 2017 à 2019 ou en 2019 ;
- L'interdiction de distribuer des dividendes ainsi que d'octroyer des prêts par la société aux associés. Ceci jusqu'au remboursement intégral du crédit ;
- Le directeur et les dirigeants (*Geschäftsführer und geschäftsführende Gesellschafter*) ne doivent pas percevoir une rémunération supérieure à 150 000 euros par personne et par exercice pendant la durée du crédit.

Les principales caractéristiques de ces *Schnellkredit* résident dans leur limitation à un montant maximal de 2,3 millions d'euros et dans une garantie (*Haftungsfreistellung*) à hauteur de 100 pour cent par la KfW avec en arrière-plan une couverture totale par l'État fédéral. En outre, l'approbation du crédit se faisait sans autre examen du risque de crédit (*Kreditrisikoprüfung*).

Par ailleurs, le programme *KfW-Schnellkredit 2020* comprend trois plafonds différents selon le nombre d'employés du groupe d'entreprises (*Unternehmensgruppe*, au sens d'entreprises liées) prévus pour les demandes de crédits :

- Maximum 850 000 euros par groupe d'entreprises comptant jusqu'à 10 employés ;
- Maximum 1 500 000 euros par groupe d'entreprises comptant de 10 à 50 employés ;
- Maximum 2 300 000 euros par groupe d'entreprises comptant plus de 50 employés.

¹¹² Bmwk (2021a), p. 2 s.

¹¹³ KfW (2022), p. 3

¹¹⁴ Statista Research Department (2022a)

¹¹⁵ Brechbühl/Chenau/Lengauer/Nösberger (2020), in : Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg) (2021), Vor Art. 1, n° 44 ss.

¹¹⁶ Ecovis (2022)

¹¹⁷ Brechbühl/Chenau/Lengauer/Nösberger (2020), in : Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg) (2021), Vor Art. 1, n° 44 ss.

À cela s'ajoute le critère du chiffre d'affaires, le crédit doit correspondre à 25 pour cent maximum de celui de 2019 par groupe d'entreprises. Jusqu'à ce que le montant maximal du crédit soit atteint, trois demandes au maximum peuvent être déposées par groupe d'entreprises. La possibilité de combiner un crédit du *KfW-Schnellkredit 2020* avec un crédit du *KfW-Sonderprogramm 2020* existe. Toutefois, la demande doit être au plus sur la différence entre le montant maximal prévu pour un crédit *KfW-Schnellkredit 2020* et la somme des engagements de crédit reçus en 2020 dans le cadre du *KfW-Sonderprogramm 2020*. Concernant le taux d'intérêt relatif au *KfW-Schnellkredit*, il est tenu compte de l'évolution du marché des capitaux. En effet, le taux est fixé à la date de l'engagement et reste tout au long de la durée du crédit. Il fut possible de conclure un nouveau *KfW-Schnellkredit* jusqu'au 30 juin 2022¹¹⁸.

Concernant les crédits *KfW-Schnellkredit 2020*, il est prévu un remboursement par tranches en maximum 10 ans. Sur ces 10 ans, les deux premières années au maximum peuvent être exemptes d'amortissements (*bei höchstens 2 Tilgungsfreijahren*)¹¹⁹.

Chiffres et volumes

Au 13 mai 2021, que ce soit pour le *KfW-Sonderprogramm 2020* ou pour le *KfW-Schnellkredit 2020*, un total de 136 638 demandes de crédit avaient été déposées. Sur l'ensemble des demandes, deux tiers (91 193) concernaient des crédits inférieurs à 800 000 euros du *KfW-Sonderprogramm 2020*¹²⁰ représentant un volume de 14,66 milliards d'euros de crédits. À cela s'ajoutent 7,69 milliards d'euros liés au programme *KfW-Schnellkredit 2020*¹²¹. Le PIB allemand pour l'année 2020 était de 3 367,56 milliards d'euros¹²². Le total des crédits accordés équivaut ainsi à 1,86 pour cent du PIB allemand de l'année 2020. Toujours en 2020, l'Allemagne comptait quelque 3 374 583 entreprises sur son sol. Le nombre de crédits accordés (136 638) correspond ainsi à 4,05 pour cent du total de ces dernières¹²³.

Tableau 5 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en Allemagne

Type de crédit	Nombre de crédits	Volume (en mia d'euros)	Ratio Volume/PIB 2020 (en %)	Ratio crédits/entreprises
KfW-Schnellkredit	38 492	7,687	0,23 %	Nombre de crédits : 136 638 Nombre d'entreprises : 3 374 583
<u>KfW-Sonderprogramm 2020</u>				
Crédits jusqu'à 800 000 euros	91 193	14,666	0,44 %	
Crédits jusqu'à 3 millions d'euros	5576	9,56	0,28 %	
Crédits jusqu'à 10 millions d'euros	1021	6,085	0,18 %	
Crédits jusqu'à 100 millions d'euros	322	8,456	0,25 %	
Crédits supérieurs à 100 millions d'euros	34	16,304	0,48 %	
Total	136 638	62,758	1,86 %	4,05 %

Source : Statista Research Department (2022a), Statista Research Department (2022b), Statista Research Department (2022c) (état au 13 mai 2021, consulté le 28 mars 2023)

¹¹⁸ KfW (2020) und KfW (2023)

¹¹⁹ Brechbühl/Chenau/Lengauer/Nösberger (2020), in : Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg) (2021), Vor Art. 1, n° 44 ss.

¹²⁰ Statista Research Department (2022a)

¹²¹ Statista Research Department (2022b)

¹²² EU-Kommission (2023)

¹²³ Statista Research Department (2023)

5.3.2 Autriche

Dès le 14 mars 2020, l'Autriche a mis en place un vaste train de mesures visant à soutenir les secteurs économiques particulièrement touchés. Parmi ces mesures, différents organismes fournissaient de nouvelles garanties de crédit-relais pour les entreprises.

Austria Wirtschaftsservice (aws)

Parmi ces organismes, l'Austria Wirtschaftsservice (aws) a délivré de nouvelles garanties de crédit-relais pour les entreprises. Ce type de crédit garanti visait principalement les PME, les professions libérales (*freie Berufe*), les (nouveaux) indépendants mais également les exploitations agricoles. Ces crédits donnent la possibilité aux entreprises de couvrir les charges courantes (*laufende Kosten*) telles que les salaires, les loyers, les assurances. Il fut possible de déposer une demande de garantie de transition (*Überbrückungsgarantie*) entre le 10 avril 2020 et le 15 juin 2022.

Au niveau procédural, les crédits furent alloués par les banques qui se chargeaient de demander la garantie de transition (*Überbrückungsgarantie*) pour les entreprises clientes. Par le biais d'une procédure rapide (*Schnellverfahren*) l'accord de l'aws parvenait dans les 24 heures, contre 48 heures pour les garanties supérieures à 5 millions d'euros¹²⁴.

Le système d'aws délimitait la garantie de l'État fédéral en fonction du montant du crédit accordé. aws prévoyait 3 variantes de crédits garantis :

Pour les entreprises qui ne sont pas en difficulté :

- Variante 1 : les crédits garantis jusqu'à 500 000 euros bénéficient d'une couverture à 100 pour cent du gouvernement fédéral autrichien pour un taux d'intérêt de 0 pour cent lors des deux premières années (contre l'EURIBOR à 3 mois + 0,75 pour cent pour les années suivantes) ;
- Variante 2 : les crédits garantis entre 0,5 et 27,7 millions d'euros ne sont garantis qu'à 90 pour cent (concernant la garantie, un plafond maximal est prévu à 25 millions d'euros) pour un taux d'intérêt annuel de 0,25 pour cent la 1^{re} année, de 0,5 pour cent la 2^e et 3^e année et de 1 pour cent dès la 4^e année ;

Pour les entreprises en difficulté :

- Variante 3 : les crédits garantis jusqu'à 1,5 million d'euros. Le crédit est garanti à 80 pour cent alors que le taux d'intérêt est variable¹²⁵.

Les crédits jusqu'à 500 000 euros pouvaient être demandés par les petites entreprises (jusqu'à 49 employés avec un chiffre d'affaires annuel ou une somme au bilan de maximum 10 millions d'euros) mais aussi par les moyennes entreprises (entre 50 et 249 avec un chiffre d'affaires annuel de maximum 50 millions d'euros ou une somme au bilan de maximum 43 millions d'euros) et par les grandes entreprises (250 ou plus avec un chiffre d'affaires annuel supérieur à 50 millions d'euros ou une somme au bilan supérieure à 43 millions d'euros). Toutefois, pour ces deux dernières catégories d'entreprises, un examen prouvant que l'entreprise n'était pas en difficulté était nécessaire (*Unternehmen in Schwierigkeiten, UiS-Prüfung*¹²⁶).

Les crédits jusqu'à 27,7 millions d'euros étaient ouverts aux petites mais également aux moyennes entreprises (sous réserve pour ces dernières d'un examen prouvant que l'entreprise n'était pas en difficulté).

La 3^e variante de crédit (jusqu'à 1,5 million d'euros) n'était ouverte qu'aux petites et aux moyennes entreprises entrant dans la catégorie des entreprises en difficulté (*Unternehmen in Schwierigkeiten*). Le montant du crédit ne devait pas dépasser deux fois la masse salariale de l'entreprise en 2019 ou 25 pour cent du chiffre d'affaires total de l'année 2019.

¹²⁴ Aws (2020)

¹²⁵ COFAG (2023)

¹²⁶ Les conditions pour être qualifiées d'« entreprise en difficulté » figurent à l'art. 2, par. 18, du règlement (UE) N°651/2014 de la commission du 17 juin 2014 (Union européenne, 2014).

Ainsi, les grandes entreprises qui souhaitaient un crédit garanti supérieur à 500 000 euros, indépendamment du fait qu'elles connaissent des difficultés, devaient s'adresser à l'Oesterreichische Kontrollbank (cf. ci-après).

À noter que la durée de la garantie (*Garantielaufzeit*) pour les 3 variantes est fixée à 5 ans¹²⁷.

Oesterreichische Kontrollbank (OeKB)

Concernant les grandes entreprises qui souhaitaient obtenir un crédit supérieur à 500 000 euros, elles devaient se tourner vers l'Oesterreichische Kontrollbank (OeKB). Cette dernière offrait des garanties pour le compte de la COFAG (*Covid-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH*) indépendamment que la demanderesse soit déjà cliente ou non. La quote-part garantie (*Garantiequote*) par l'État autrichien s'élève à 90 pour cent du crédit octroyé. Il fut possible de déposer une demande de garantie de transition (*Überbrückungsgarantie*) jusqu'au 30 juin 2022¹²⁸. Le crédit ne devait pas excéder 25 pour cent du chiffre d'affaires 2019 ou le double de la masse salariale 2019. Toutefois, dans des cas dûment justifiés, sur la base d'une auto-évaluation de l'entreprise quant à ses besoins de trésorerie, le montant du crédit pouvait être augmenté afin de couvrir les besoins de trésorerie pour les 18 prochains mois¹²⁹. Dans tous les cas, le crédit maximal ne pouvait excéder 120 millions d'euros¹³⁰. La durée de la garantie est de 6 ans au maximum. Quant aux coûts du crédit, ils correspondent à¹³¹ :

- Un plafond du taux d'intérêt (*Zinssatzobergrenze*) : 1 pour cent fixe ;
- Des frais liés à la garantie de : 0,5 pour cent du montant du crédit la 1^{re} année, 1 pour cent les 2 et 3^{es} années et de 2 pour cent dès la 4^e année.

Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT)

Le secteur du tourisme fut durement touché pendant la pandémie de COVID-19. Dès lors, l'Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT), en collaboration avec le Ministère de l'agriculture, des régions et du tourisme (*Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus*), avait mis en place un système de garanties bien spécifiques à ce secteur dans le but d'aider les entreprises à maintenir leurs liquidités. Ceci, pour préserver les emplois et éviter au maximum les faillites. Le fonctionnement général du système des garanties octroyées par l'ÖHT était grandement similaire à celui de l'aws (cf. ci-dessus). Quatre variantes de crédits garantis étaient proposées : les montants maximaux, les taux de garantie et les taux d'intérêt variaient selon la variante choisie¹³². Il fut possible de déposer une demande de garantie de transition (*Überbrückungsgarantie*) auprès de l'ÖHT jusqu'au 30 juin 2022.

Chiffres et volumes

Au 30 juin 2022, 30 397 demandes de garanties de crédits (*Garantiegewährungen*) ont été acceptées par les 3 organismes autorisés (aws, OeKB, ÖHT) pour un volume de 5,94 milliards d'euros. Avec 21 634 garanties de crédits accordées pour un volume de 4 milliards d'euros, aws a largement été l'organisme le plus prolifique en la matière¹³³. Le total du volume des crédits accordés équivaut ainsi 1,56 pour cent du PIB autrichien de l'année 2020. L'Autriche dénombrait 701 943 entreprises en 2020. Le nombre de crédits accordés correspond ainsi à 4,33 pour cent du nombre d'entreprises¹³⁴.

¹²⁷ COFAG (2023)

¹²⁸ COFAG (2023)

¹²⁹ Aws (2020)

¹³⁰ Un crédit supérieur à 120 millions d'euros était possible, sous réserve d'une autorisation spéciale du Conseil de surveillance de la COFAG (*COFAG-Aufsichtsrat*).

¹³¹ Invest in Austria (2023)

¹³² Invest in Austria (2023)

¹³³ EU-Kommission (2023)

¹³⁴ Statistik Austria (2023)

Tableau 6 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en Autriche

Type de crédit	Nombre de crédits	Volume (en millions d'euros)	Ratio Volume/PIB (en %)	Vo-2020	Ratio crédits/entreprises
Crédit garanti par aws	21 634	4,004	1,05 %		Nombre de crédits : 30 397 Nombre d'entreprises : 701 943
Crédit garanti par OeKB	103	0,716	0,19 %		
Crédit garanti par ÖHT	8660	1,229	0,32 %		
Total	30 397	5,949	1,56 %		4,33 %

Source : COFAG (2023) (état au 30 juin 2022 ; consulté le 7 mars 2023)

5.3.3 France

Pour atténuer au mieux le choc de la pandémie de COVID-19, le Gouvernement français a opté pour la mise en œuvre d'un dispositif exceptionnel¹³⁵. Au sein du dispositif figure le Prêt garanti par l'État (PGE) permettant aux entreprises de le demander auprès de leur établissement bancaire actuel ou auprès de plateformes de prêts spécifiques. À l'exception des établissements de crédit et des sociétés de financement, ces prêts étaient ouverts aux entreprises et aux professionnels indépendamment de leur taille et de leur forme juridique. À noter que les entreprises en difficulté depuis le 1^{er} janvier 2020 (p. ex. sauvegarde, redressement judiciaire ou même liquidation) pouvaient également bénéficier des PGE. Par ailleurs, l'obtention d'un PGE était possible jusqu'au 30 juin 2022.

Le prêt souffre d'une limite supérieure, soit maximum 3 mois de chiffre d'affaires (année 2019) ou 2 années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1^{er} janvier 2019. Le système d'amortissement proposé est assez flexible puisqu'il convient à l'emprunteur de s'arranger avec sa banque. La durée totale du prêt ne doit, en principe, pas excéder 6 ans. L'exception concerne les très petites entreprises (TPE) (moins de 50 salariés) en situation grave de trésorerie qui peuvent bénéficier d'un allongement du délai de remboursement de 6 à 10 ans.

De plus, une entreprise qui dispose d'un PGE depuis avril 2020 et qui n'est pas en mesure de débiter le remboursement en avril 2021 peut demander un report et ainsi commencer le remboursement dès avril 2022. Les intérêts et le coût de la garantie d'État restent cependant dus¹³⁶.

Le taux d'intérêt varie entre 1 et 2,5 pour cent selon le nombre d'années de remboursement convenues. Toutefois, les banques se sont engagées à des taux entre 1 et 1,5 pour cent pour les prêts remboursés d'ici à 2022 ou 2023, contre 2 à 2,5 pour cent pour des prêts remboursés d'ici 2024 à 2026.

La garantie d'État est limitée à un pourcentage du montant du capital, intérêts et accessoires restants dus de la créance jusqu'à son terme. Le pourcentage varie selon le nombre d'employés en France et le chiffre d'affaires réalisé lors du dernier exercice clos :

- 90 pour cent pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros et employant en France moins de 5 000 personnes ;
- 80 pour cent pour les autres entreprises réalisant un chiffre d'affaires entre 1,5 et 5 milliards d'euros ;
- 70 pour cent pour les autres entreprises.

Le but derrière ces prêts est de soulager sans délai la trésorerie des entreprises et professionnels. Les banques françaises se sont engagées à un examen rapide des demandes. D'un autre côté, les grandes entreprises demandeuses devaient s'engager à ne pas procéder à des rachats d'actions et à ne pas verser de dividendes aux actionnaires en France ou à l'étranger durant l'année 2020.

¹³⁵ OECD (2021), p. 124 s.

¹³⁶ Gouvernement français (2023)

En outre, les entreprises qui n'ont pas pu obtenir un PGE auprès de leur banque peuvent prendre contact avec le médiateur du crédit¹³⁷ de leur département respectif. Si la médiation échoue, elles peuvent saisir les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) afin de solliciter d'autres mécanismes de financement. Parmi ces autres mécanismes, la France a mis en place des prêts exceptionnels pour les très petites entreprises (moins de 50 salariés). Ce système passe par une plateforme numérique sécurisée permettant notamment aux chefs d'entreprise le dépôt plus facile d'une demande de prêt, après avoir été orientés par la médiation du crédit et le CODEFI. Il s'agit de prêt « junior » à rembourser en 7 ans maximum. Ce prêt se limite à 20 000 euros pour les entreprises jusqu'à 10 employés contre 50 000 euros pour les entreprises comptant de 11 à 49 employés¹³⁸.

Chiffres et volumes

Au niveau des chiffres (données disponibles avec état fin avril 2022), voir le tableau 7, le nombre de bénéficiaires d'un PGE se montait à 678 240 pour un montant total de 148,61 milliards d'euros. Par ailleurs, près de 95 pour cent des bénéficiaires sont des PME et plus particulièrement des très petites entreprises (81 %)¹³⁹. Le PIB de la France pour l'année 2020 se montait à 2302,86 milliards d'euros¹⁴⁰. Le total des crédits accordés équivaut ainsi 6,46 pour cent du PIB français de l'année 2020. La France dénombrait 3 933 961 entreprises (excluant les entreprises agricoles et financières) fin 2018. Le nombre de bénéficiaires de crédits correspond ainsi à 17,24 pour cent du nombre d'entreprises¹⁴¹.

Tableau 7 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en France

Type d'entreprises	Nombre de bénéficiaires	Volume (en mia d'euros)	Ratio Volume/PIB 2020 (en %)	Ratio crédits/entreprises
Grandes entreprises	57	20,405	0,89 %	Nombre de crédits : 678 240 Nombre d'entreprises : 3 933 961
Entreprises de taille intermédiaire	1307	17,27	0,75 %	
Petites et moyennes entreprises	90 931	68,175	2,96 %	
Très petites entreprises	552 186	41,462	1,8 %	
Autres*	33 759	1,302	0,06 %	
Total	678 240	148,614	6,46 %	17,24 %

Source : Gouvernement français (2022) (état au 30 avril 2022, consulté le 17 octobre 2022)

*Entreprises avec un niveau d'activité inconnu

5.3.4 Italie

Afin de répondre aux difficultés économiques engendrées par la pandémie de COVID-19, le gouvernement italien a mis en place un certain nombre de mesures. Parmi ces dernières, l'Italie a notamment opté pour un régime de garanties couvrant des crédits de fonds de roulement et des crédits d'investissement. Ce régime, avant tout axé sur les PME, a pour but d'aider les entreprises face aux difficultés de liquidités, *in fine*, d'assurer la continuité de leurs activités¹⁴².

¹³⁷ La médiation du crédit fut créée en 2008 au plus fort de la crise financière. Cette institution publique a pour vocation d'aider les entreprises qui rencontrent des difficultés avec les établissements financiers (Banque de France, 2023).

¹³⁸ Gouvernement français (2023)

¹³⁹ Gouvernement français (2022)

¹⁴⁰ EU-Kommission (2023)

¹⁴¹ Insee (2020), p. 66 ss.

¹⁴² EU-Kommission (2020a)

Prêts garantis par le biais du Fonds central de garantie

L'intervention du Fonds central de garantie (*Fondo Centrale di Garanzia*¹⁴³) des PME a été renforcée entre autres en prévoyant l'éligibilité sans évaluation de la solvabilité et l'élargissement du nombre de bénéficiaires afin de faciliter les besoins immédiats de liquidités des entreprises et des professionnels confrontés aux difficultés causées par la pandémie de COVID-19¹⁴⁴.

Pour contrecarrer les méfaits économiques de la pandémie de COVID-19, le fonds accordait gratuitement des garanties à 100 pour cent sur des prêts (*prestiti*) jusqu'à 30 000 euros (90 % à partir du 1^{er} juillet 2021¹⁴⁵) aux PME¹⁴⁶ et aux personnes physiques exerçant une activité commerciale, artistique ou professionnelle, aux courtiers, aux (sous-)agents d'assurance, mais également aux entités religieuses reconnues civilement. Dans tous les cas, l'activité devait être en difficulté en raison de la pandémie de COVID-19¹⁴⁷. Des demandes de garanties des prêts par le Fonds pouvaient être déposées jusqu'au 23 juin 2022¹⁴⁸.

Le prêt devait néanmoins respecter les caractéristiques suivantes :

- Le montant ne devait pas excéder 25 pour cent du chiffre d'affaires ou deux fois la masse salariale de l'année 2019 (mais au maximum 30 000 euros). De plus, il était possible de répartir ce montant sur plusieurs prêts et plusieurs banques. La garantie est de 100 pour cent (90 % à partir du 1^{er} juillet 2021)¹⁴⁹.
- La durée maximale du prêt est de 15 ans avec une période de grâce (période sans remboursement du prêt) allant jusqu'aux 24 premiers mois (*preammortamento di 24 mesi*)¹⁵⁰.

À noter que pour les prêts déjà accordés aux PME et garantis par le Fonds avant la pandémie de COVID-19, il fut possible de demander une adaptation aux nouvelles conditions. Avant les mesures COVID-19, le prêt maximal se montait à 25 000 euros (contre 30 000 en raison du COVID-19) et la durée maximale du prêt était de 6 ans (contre 15 ans en raison du COVID-19)¹⁵¹.

Toutefois, au niveau quantitatif, la compétence du Fonds ne s'était pas limitée à 30 000 euros. Le Fonds avait également la possibilité d'accorder des garanties sur des prêts jusqu'à un montant maximal de 5 millions d'euros avec un taux de couverture à 90 pour cent aux entreprises jusqu'à 499 employés. À noter que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépassait pas 3,2 millions d'euros, la garantie de 90 pour cent octroyée par le Fonds pouvait être combinée avec une autre garantie tierce (p. ex. Confidi) pour obtenir un prêt garanti à 100 pour cent, et ce jusqu'à 800 000 euros (sans toutefois dépasser 25 pour cent du chiffre d'affaires 2019)¹⁵². La durée de la garantie pour ces prêts s'élève à maximum 8 ans. À partir du 1^{er} mars 2021 même les entreprises comptant jusqu'à 499 employés mais n'étant pas considérées comme PME ont également pu accéder au programme *Garanzia Italia* de la SACE (cf. ci-après) aux mêmes conditions que pour le Fonds¹⁵³.

Une procédure très rapide a été introduite pour que les entreprises jusqu'à 499 employés puissent demander au Fonds une garantie sur un prêt. Ladite demande (par le biais d'un formulaire de demande simplifié) devait être faite auprès de l'institution financière souhaitée. L'entreprise demanderesse devait autodéclarer un certain nombre d'exigences notamment qu'il s'agit bien d'une PME. La banque n'était pas tenue de vérifier la véracité des déclarations contenues dans le formulaire (puisqu'il s'agissait

¹⁴³ Le Fonds de garantie pour les petites et moyennes entreprises apporte un soutien aux entreprises et aux professionnels ayant des difficultés à accéder à un crédit bancaire en raison de manque des garanties suffisantes. Ce fonds est un mécanisme du Ministère du développement économique qui est également financé par des ressources européennes (Fondo di garanzia, 2023).

¹⁴⁴ Fondo di garanzia (2022a)

¹⁴⁵ MEF (2023)

¹⁴⁶ Il s'agit d'une PME au sens de la recommandation de la commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises (art. 2) : Une entreprise occupant moins de 250 personnes et ayant un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros (Union européenne, 2003).

¹⁴⁷ Fondo di garanzia (2020)

¹⁴⁸ Confindustria Toscana Sud (2022)

¹⁴⁹ Fondo di garanzia (2022b)

¹⁵⁰ MEF (2023)

¹⁵¹ Fondo di garanzia (2020)

¹⁵² OECD (2021), p. 152

¹⁵³ MEF (2023)

d'autodéclarations) mais se limitait à de rapides vérifications préliminaires concernant la situation financière de la demanderesse notamment en ce qui concerne un éventuel endettement. La garantie était accordée automatiquement et la banque pouvait virer l'argent à l'entreprise demanderesse sans même attendre la réponse du Fonds. Ce dernier approuvait les demandes soumises par les banques, par *Cofidi* ou par les autres intermédiaires financiers après avoir vérifié que le demandeur fasse partie des entités éligibles et que les limites d'aide prescrites ne soient pas dépassées. Il ne s'agissait donc pas d'un examen de la solvabilité du bénéficiaire¹⁵⁴.

Crédits garantis par le biais de la SACE

L'Italie ne s'est pas arrêtée à des prêts garantis par le Fonds central de garantie. Un autre système a été mis en place pour des entreprises d'une envergure plus conséquente. La SACE (*Servizi Assicurativi del Commercio Estero*¹⁵⁵) fut autorisée à émettre des garanties pour des prêts en faveur de ces entreprises de la même manière que le Fonds de garantie. Les crédits octroyés par les institutions financières¹⁵⁶ sont ainsi garantis par la SACE et contre-garantis par l'État (*contro-garantito*)¹⁵⁷.

Pour des prêts inférieurs à 375 millions d'euros, une procédure simplifiée fut prévue pour les petites entreprises (*imprese di minori dimensioni*), en particulier pour l'émission de garanties couvrant des prêts à hauteur de 90 pour cent en faveur d'entreprises dont le chiffre d'affaires total est inférieur ou égal à 1,5 milliard d'euros et qui emploient en Italie jusqu'à 5000 employés¹⁵⁸. L'entreprise demanderesse soumettait la demande de prêt garanti à l'institution financière, qui pouvait également opérer en pool avec d'autres prêteurs. L'institution financière procédait à l'évaluation de la demande et aux analyses requises, puis saisissait la demande de garantie sur le portail de la SACE¹⁵⁹. La SACE vérifiait la demande de garantie dans l'ordre chronologique et, si cela convenait, fournissait au prêteur un code d'identification unique de la garantie. Dès réception de ce code et comme le veut la procédure simplifiée, l'institution financière prêteuse versait le montant du prêt dans un délai de 30 jours civils¹⁶⁰.

Concernant les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 1,5 milliard d'euros ou qui emploient plus de 5000 personnes en Italie ou encore le prêt est égal ou supérieur à 375 millions d'euros, autrement dit les grandes entreprises (*imprese di maggiori dimensioni*), la garantie du prêt à hauteur de 80 pour cent était décidée par un décret du ministre de l'Économie et des Finances en concertation avec le ministre du Développement économique sur la base de l'enquête préliminaire menée par SACE. L'appréciation du ministre de l'Économie et des Finances se faisait en tenant compte du rôle que joue l'entreprise bénéficiaire en Italie par rapport à une série de critères tels que la contribution au développement technologique, l'impact sur les infrastructures stratégiques, l'impact sur les niveaux d'emploi et le marché du travail. Il s'agit de la procédure ordinaire. Dès réception du code par la SACE, l'institution financière prêteuse verse le montant du prêt dans un délai de 45 jours civils¹⁶¹. À noter que pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards d'euros, la garantie octroyée se limite à 70 pour cent du prêt¹⁶².

¹⁵⁴ Fondo di garanzia (2020)

¹⁵⁵ L'Agence italienne de crédit à l'exportation : Elle apporte un soutien aux entreprises italiennes souhaitant se développer en Italie et sur le marché mondial (SACE, 2023).

¹⁵⁶ Cela comprend les banques, les institutions financières nationales et internationales, des sociétés d'affacturage, des sociétés de crédit-bail et d'autres entités autorisées à fournir des crédits en Italie.

¹⁵⁷ MEF (2023)

¹⁵⁸ MEF (2023)

¹⁵⁹ MEF (2023)

¹⁶⁰ MEF (2023)

¹⁶¹ MEF (2023)

¹⁶² Fondo di garanzia (2023)

Les garanties d'État (*Garanzie di Stato*) sur les prêts accordés par les institutions financières aux entreprises pouvaient être demandées jusqu'au 30 juin 2022. En principe, toutes les entreprises, indépendamment de leur taille et de leur forme juridique, peuvent prétendre à la garantie et au prêt. Un certain nombre d'exigences ont toutefois été édictées¹⁶³ :

- L'entreprise doit être domiciliée en Italie ;
- L'entreprise ne devait pas connaître de difficulté au 31 décembre 2019 mais en avoir connu par la suite en raison de la pandémie de COVID-19 ;
- L'entreprise doit avoir épuisé la capacité du Fonds central de garantie ;
- L'entreprise a déjà épuisé le « plafond » des garanties émis par l'ISMEA¹⁶⁴ (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare*), si elles y ont accès.

La SACE a également été autorisée à délivrer des garanties en faveur des obligations ou à d'autres titres de créances (*obbligazionari o altri titoli di debito*) émises en Italie par des sociétés basées en Italie et touchées par la pandémie de COVID-19.

Les prêts ainsi que les émissions d'obligations sont toutefois limités au montant le plus élevé selon les deux critères suivants :

- 25 pour cent du chiffre d'affaires du groupe en Italie pour 2019. Le chiffre d'affaires est celui déclaré dans les états financiers (*risultante dal Bilancio*) ou dans la déclaration fiscale ;
- Deux fois le coût annuel du personnel du groupe en Italie pour l'année 2019 (ou à partir des données auditées si la société n'a pas approuvé les états financiers). Dans le cas où la société a commencé son activité après le 31 décembre 2018, les coûts de personnel prévus pour les deux premières années sont pris comme référence.

La durée du prêt garanti par la SACE était initialement de 6 ans mais a été prolongée à 8 ans. De ce fait, elle ne peut s'étendre au-delà du 30 juin 2030¹⁶⁵. L'entreprise a néanmoins la possibilité de bénéficier d'une période de grâce allant jusqu'à 36 mois (*un preammortamento di durata fino a 36 mesi*). Une fois le début des amortissements fixés, les acomptes doivent être payés trimestriellement¹⁶⁶.

Concernant les taux d'intérêt sur les prêts, ils sont définis selon la taille de l'entreprise et sur le montant garanti.

Tableau 8 : Taux d'intérêt applicables aux prêts garantis par la SACE¹⁶⁷

Durée du prêt garanti (en années)	PME (prêt jusqu'à 6 ans)	PME (prêt de 6 à 8 ans)	NON-PME (prêt jusqu'à 6 ans)	NON-PME (prêt de 6 à 8 ans)
1	0,25 %	0,75 %	0,5 %	1 %
2-3	0,5 %	1 %	1 %	1,5 %
4-5-6	1 %	1,5 %	2 %	2,5 %
7-8	-	2,5 %	-	3,5 %

Source : SACE (2022)

¹⁶³ SACE (2023a)

¹⁶⁴ Il s'agit d'un institut public économique. L'ISMEA fournit des services d'information, d'assurance et de finance et établit des formes de crédit et de garanties financières pour les entreprises agricoles et leurs formes associées (Ismea, 2023).

¹⁶⁵ MEF (2023)

¹⁶⁶ SACE (2023b)

¹⁶⁷ SACE (2022), p. 9 ss.

Une commission pour l'émission de la garantie est également perceptible. Elle ne doit pas dépasser 2 pour cent du montant garanti. Les entreprises non-PME ayant jusqu'à 499 employés (*mid-cap companies*) bénéficient d'une émission de garantie gratuite pour autant que le montant garanti n'excède pas 5 millions d'euros¹⁶⁸.

Une entreprise bénéficiaire d'un prêt garanti s'engage à¹⁶⁹ :

- ne pas distribuer de dividendes ou procéder à des rachats d'actions au cours de l'année 2020 ou, si des dividendes ont déjà été distribués ou des actions propres ont été rachetées au moment de la demande de prêt, l'engagement susmentionné est pris par l'entreprise pour les 12 mois suivant la demande de prêt. L'obligation s'applique à toutes les entreprises du groupe¹⁷⁰ ;
- gérer les niveaux d'emploi par le biais d'accords syndicaux¹⁷¹ ;
- utiliser le financement pour couvrir les coûts des usines de production de la société situées en Italie ;
- ne pas délocaliser la production.

L'institution financière qui a prêté contrôle le respect des engagements par le bénéficiaire et en informe la SACE. En cas de violation des engagements, des sanctions sont prévues. Cela peut aller jusqu'à la demande de remboursement anticipé du prêt.

Chiffres et volumes

Au niveau des chiffres, le Fonds central de garantie, entre mars 2020 et le 30 juin 2022, a accordé 2 742 227 garanties représentant un montant de 252,90 milliards d'euros, dont 23,17 milliards concernant des crédits jusqu'à 30 000 euros.

En ce qui concerne la SACE, au 30 juin 2022, les prêts garantis atteignent un montant de 42 milliards d'euros. Sur ce montant, environ 13,8 milliards d'euros concernent des opérations garanties dans le cadre de la procédure ordinaire, contre environ 28,2 milliards d'euros par la procédure simplifiée. D'autre part, la SACE a traité et émis, dans les 48 heures suivant leur réception, 5503 demandes de garantie reçues d'établissements de crédit (plus de 250 banques et sociétés d'affacturage et de crédit-bail sont accréditées sur le portail *Guarantee Italy*)¹⁷².

Le PIB de l'Italie se chiffrait à 1656,96 milliards d'euros pour 2020¹⁷³. Le total des crédits accordés équivaut ainsi à 17,798 pour cent du PIB italien de l'année 2020. L'Italie comptait 4 427 307 entreprises actives en 2020 ce qui signifie que 62,08 pour cent desdites entreprises ont bénéficié d'un crédit garanti en lien avec la pandémie de 2019¹⁷⁴.

¹⁶⁸ SACE (2023b)

¹⁶⁹ MEF (2023)

¹⁷⁰ Cette condition ne s'applique pas aux non-PME employant jusqu'à 499 employés (appelées *mid-cap*).

¹⁷¹ Cette condition ne s'applique pas aux non-PME employant jusqu'à 499 employés (appelées *mid-cap*).

¹⁷² SACE (2023c)

¹⁷³ EU-Kommission (2023)

¹⁷⁴ Istat (2022)

Tableau 9 : Type, nombre et volumes de crédits accordés en Italie

Type de crédit	Nombre de crédits garantis	Volume (en mia d'euros)	Ratio Volume/PIB 2020 (en %)	Ratio crédits/entreprises
<u>Fonds central de garantie</u>				Nombre de crédits : 2 742 227 Nombre d'entreprises : 4 427 307
Crédit jusqu'à 30 000 euros	1 184 751	23,17	1,4 %	
Crédit jusqu'à 5 millions d'euros	1 557 476	229,73	13,87 %	
Sous-total	2 742 227	252,9	15,27 %	
<u>SACE (Garanzia Italia)¹⁷⁵</u>				
Crédit « procédure ordinaire »	22	13,8	0,83 %	
Crédit « procédure simplifiée »	6339	28,2	1,7 %	
Sous-total	6361	42	2,53 %	
Total	2 748 588	294,9	17,8 %	62,08 %

Source : MEF (2022) (état au 28 juillet 2022, consulté le 17 octobre 2022) et sace.it (état au 28 juillet 2022)

5.3.5 Comparaisons du programme de crédits COVID-19 suisse avec les programmes de cautionnement des pays limitrophes

On constate qu'en termes de durée du crédit, avec ses 8 ans, la Suisse est légèrement plus généreuse que l'Autriche (5 ou 6 ans) et la France (6 ans). L'Italie prévoit par contre une durée de 15 ans pour ses crédits jusqu'à 30 000 euros par le biais du Fonds central de garantie, contre également 8 ans pour les autres crédits. Concernant le taux de la garantie étatique, on remarque que les autres pays ont opté pour une garantie qui varie en fonction du montant du crédit au même titre que la Suisse. Les crédits plus modestes (p. ex. *KfW-Schnellkredit 2020* en Allemagne, *aws* jusqu'à 500 000 euros en Autriche) sont garantis à 100 pour cent tout comme le crédit COVID-19 jusqu'à 500 000 francs alors que les crédits plus conséquents voient leur taux de garantie étatique se situer entre 70 et 90 pour cent ce qui va dans le sens des crédits COVID-19 plus garantis à 85 pour cent.

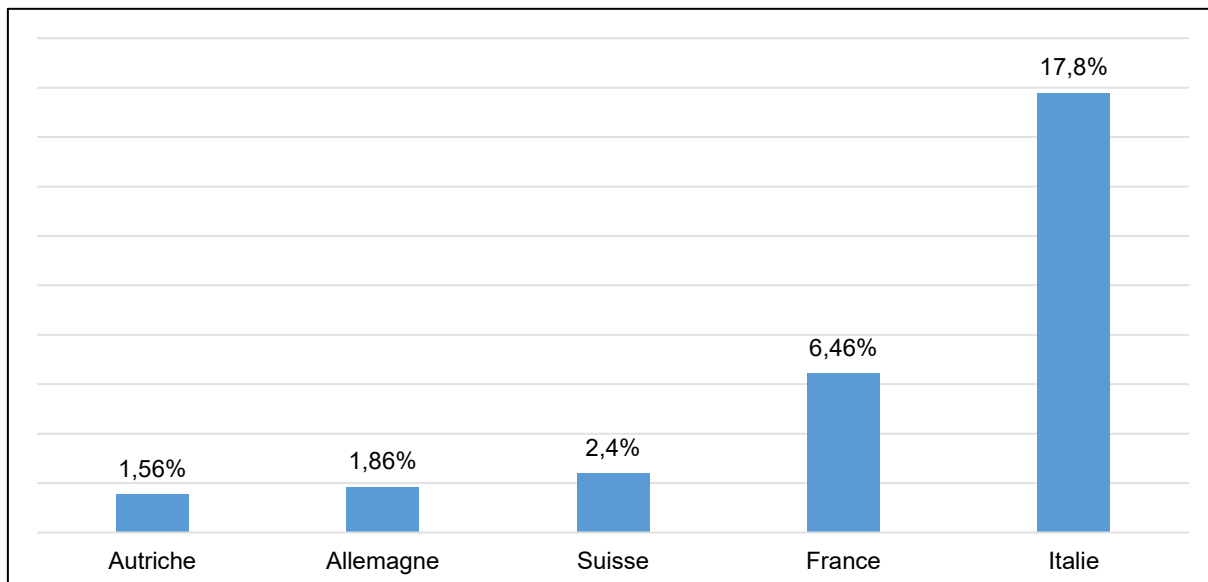
Au sujet des taux d'intérêt, l'Autriche, la France et l'Italie ont choisi des taux progressifs en fonction du nombre d'années du crédit. Le taux est ainsi augmenté au fil des ans. Par contre, l'Allemagne a choisi des taux fixes. En comparaison, le programme suisse est hybride étant donné que les taux sont fixes mais ils sont susceptibles d'évoluer sur décision du Conseil fédéral principalement en fonction de l'évolution du taux directeur de la BNS.

Finalement, le montant maximum du crédit varie fortement selon les différents programmes proposés par les pays voisins à la Suisse. On peut toutefois noter que la France ne prévoit pas de montant maximum, de même que l'Italie dans son programme proposé par la SACE. Au même titre que la Suisse, les pays sélectionnés ont, par contre, choisi des critères similaires comme base de calcul pour déterminer le montant du crédit. Le critère principal était un pourcentage du chiffre d'affaires 2019. La Suisse était plus restrictive (10 %) que l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie (25 % chacune). Le critère de la masse salariale pouvait aussi être utilisé pour les programmes en Autriche, en France et en Italie, respectivement deux fois la masse salariale de l'année 2019. La Suisse proposait, quant à elle, le critère de la masse salariale nette d'un exercice multiplié par trois, mais au moins 100 000 francs, uniquement s'il s'agissait d'une nouvelle entreprise ayant débuté au 1^{er} janvier 2020 ou plus tard. Un tableau comparant les caractéristiques des crédits garantis entre les pays figure à l'annexe 9.5 (cf. tableau 24).

¹⁷⁵ MEF (2022)

La figure 38 illustre le pourcentage du volume total des crédits octroyés par rapport au PIB de l'année 2020 de chacun des pays. On constate que la Suisse (2,4 %) est très légèrement au-dessus de ces voisins germanophones, l'Autriche (1,56 %) et l'Allemagne (1,86 %). En proportion, les crédits octroyés ont été pas loin de 3 fois plus importants en France (6,46 %) et même près de 8 fois plus importants en Italie (17,80 %).

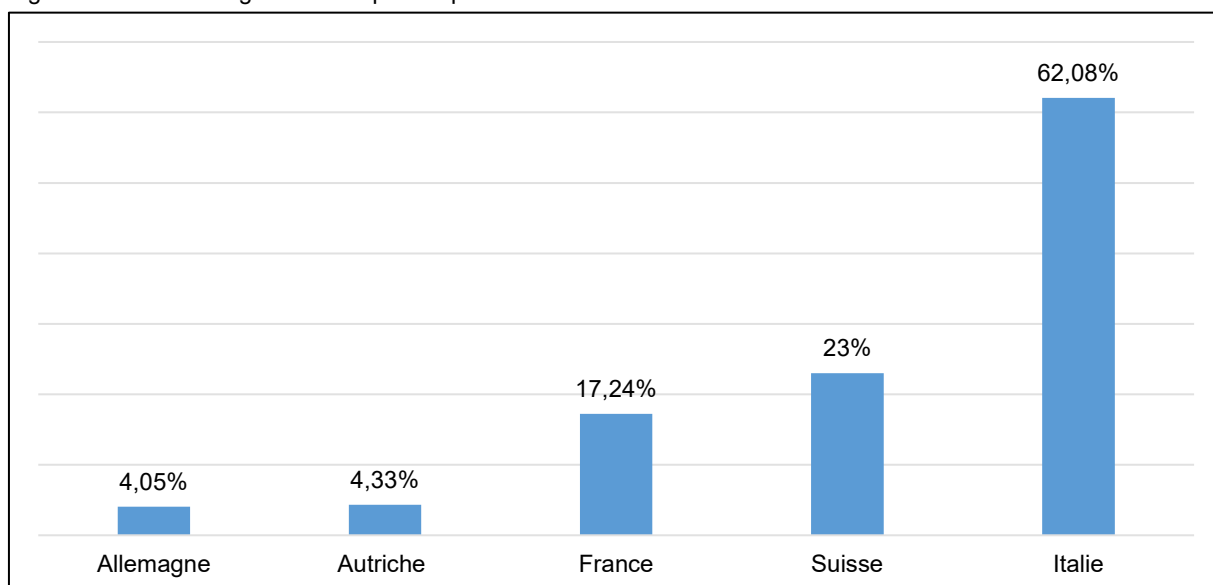
Figure 38 : Pourcentage du volume de crédits octroyés par rapport au PIB 2020



Source : SECO, figure originale

La figure suivante illustre le pourcentage des entreprises qui ont bénéficié de crédits liés à la pandémie de COVID-19. L'Autriche (4,33 %) et l'Allemagne (4,05 %) ont eu proportionnellement un nombre d'entreprises au bénéfice d'un crédit bien inférieur à la Suisse (23,00 %). Les entreprises italiennes ont par contre été largement les plus fortement demandeuses (62,08 %).

Figure 39 : Pourcentage des entreprises qui bénéficient d'un crédit en 2020



Source : SECO, figure originale

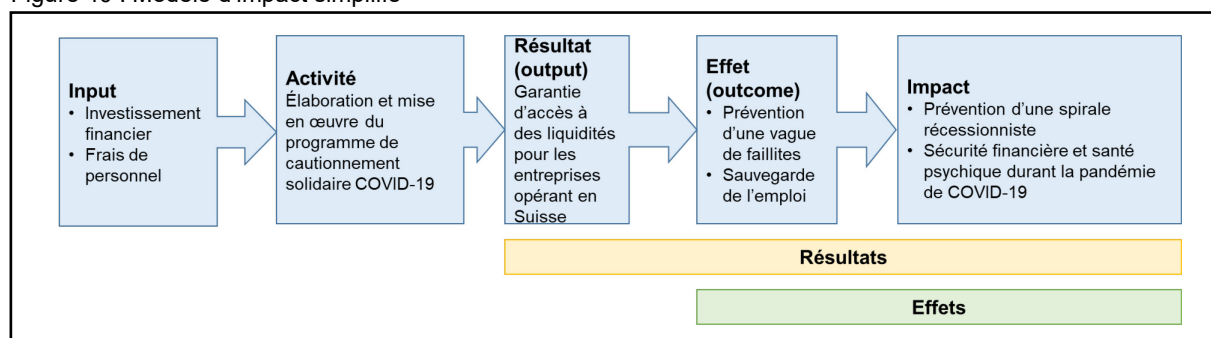
Selon le *Financial Times*, en comparaison internationale, la première étape de la procédure pour les entreprises, soit la demande électronique de crédit, et les partenariats public-privé avaient joué un rôle décisif pour la réussite du programme d'aide en matière de liquidités¹⁷⁶. Le programme de cautionnement solidaire COVID-19 géré via la plateforme EasyGov.swiss et le réseau bancaire finement maillé avec ses nombreuses relations clients ont permis aux autorités de mettre en place le système en quelques jours à peine. Aucune infrastructure nouvelle ou presque n'a été nécessaire, et qui plus est, les banques disposaient déjà de l'historique de crédit de leurs clients et des données les concernant. Une entreprise suisse a déclaré avoir sollicité un crédit le vendredi après-midi et avoir trouvé la somme correspondante sur son compte dès le lundi matin. La rapidité avec laquelle le programme a été mis en œuvre en Suisse n'a pas fait qu'attirer l'attention des pays européens environnants ; des entreprises suisses se sont elles aussi déclarées agréablement surprises¹⁷⁷.

6 Analyse des crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire sur la base du modèle d'impact

6.1 Méthodologie et sources

L'efficacité du programme de cautionnement solidaire COVID-19 est analysée sur la base du modèle d'impact reproduit dans la figure 40. L'élaboration et la mise en œuvre du programme (activité) ont nécessité des ressources financières et du personnel (input). Le programme avait pour but d'assurer aux entreprises suisses la possibilité d'accéder à des liquidités sous la forme de crédits COVID-19 (output), et d'éviter ainsi que des entreprises saines ne doivent licencier du personnel, voire qu'elles fassent faillite du fait d'un manque de liquidités dû à la pandémie de COVID-19 (outcome). En mettant rapidement des liquidités à disposition des entreprises, il visait à éviter une vague de faillites ainsi que la spirale récessionniste et la crise durable qui aurait pu s'ensuivre (impact). Les paragraphes qui suivent s'intéressent aux divers éléments constitutifs de ce modèle d'impact, en laissant de côté l'élément « activité » (élaboration et mise en œuvre du programme) déjà abordé en détail aux chapitres 2 et 3. Relevons ici que l'« input », c'est-à-dire les ressources financières allouées dans le cadre du programme de cautionnement solidaire COVID-19, ne sera définitivement connu qu'à l'échéance du programme en raison des crédits encore en cours et de la gestion des créances ainsi que de l'examen des cas d'abus. Les coûts supportés par la Confédération sont liés notamment à la prise en charge des frais administratifs encourus par les organisations de cautionnement, au recours à des tiers par ces organisations, au personnel supplémentaire nécessaire au sein de l'administration fédérale, ainsi qu'à la prise en charge des cautionnements versés et des pertes effectives. Il est en revanche dès à présent possible de se prononcer sur les résultats (output) à court terme, trois ans après le lancement du programme.

Figure 40 : Modèle d'impact simplifié



Source : Haunberger (2018), OCDE (2009), figure originale

¹⁷⁶ Jones (2020)

¹⁷⁷ Jones (2020)

Diverses sources de données ont été utilisées pour évaluer les résultats (output) et les effets (outcome et impact) du programme de cautionnement solidaire COVID-19 par rapport aux ressources financières mobilisées. L'analyse des conséquences financières, de l'output et de l'outcome a été principalement effectuée à l'aide de la base de données des organisations de cautionnement (JANUS). Se fondant sur l'art. 11, al. 4, LCaS-COVID-19, le SECO et le CDF exigent des organisations de cautionnement, pour pouvoir remplir leurs tâches de contrôle, de comptabilité et de surveillance, les informations des dossiers regroupés dans JANUS concernant les cautionnements COVID-19 et les bénéficiaires de crédits¹⁷⁸. Ces dossiers contiennent notamment divers renseignements communiqués par les entreprises pendant la procédure de demande, des informations fournies par les banques concernant l'état des crédits et les montants en souffrance, les plans d'amortissement, les amortissements déjà opérés et les cautionnements honorés ainsi que des données sur les montants recouvrés dans le cadre de la gestion des créances.

6.2 Conséquences financières pour la Confédération (input)

Les charges financières supportées par la Confédération au titre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 sont un élément central de l'input. Le programme a été fondé sur les structures du système de cautionnement en faveur des PME, déjà en place avant la pandémie de COVID-19¹⁷⁹. L'augmentation considérable des capacités du système existant a néanmoins exigé des ressources financières supplémentaires, le cautionnement en faveur des PME n'étant pas prévu pour gérer des montants d'une ampleur comparable à celle des crédits COVID-19. Les ressources supplémentaires mobilisées sont principalement constituées des frais de personnel et des fonds mis à disposition, quantifiables par le biais de leurs répercussions financières sur la Confédération.

Les conséquences financières du programme pour la Confédération comportent les trois types de coûts suivants :

- *les cautionnements honorés moins les recouvrements, soit les pertes effectives sur cautionnements*¹⁸⁰ ;
- *les frais administratifs supportés par les organisations de cautionnement, y compris au titre du recours à des tiers*¹⁸¹ ;
- *les frais de personnel supplémentaires supportés par la Confédération.*

Ces trois types de coûts sont abordés en détail dans les sections qui suivent.

6.2.1 Conséquences financières des cautionnements honorés et provisions correspondantes

L'octroi de cautionnements pour 137 870 crédits COVID-19, d'un montant total d'un peu moins de 17 milliards de francs, n'a pas en lui-même entraîné de coûts pour la Confédération à ce jour. Des sorties de fonds surviennent uniquement lorsque, sur la base de ses engagements découlant de l'art. 13 LCaS-COVID-19, la Confédération crédite à l'organisation de cautionnement compétente un montant équivalent à celui versé par celle-ci à la banque au titre du cautionnement. La Confédération cautionne 100 pour cent du montant de crédit à concurrence de 500 000 francs, puis 85 pour cent du montant à partir de 500 000 francs, déduction faite des amortissements versés, plus l'intérêt annuel cautionné¹⁸². Pour les crédits COVID-19 Plus, les donneurs de crédit assument ainsi 15 pour cent du risque de défaut de paiement¹⁸³.

¹⁷⁸ En l'occurrence toutefois, les informations se rapportant aux relations d'affaires particulières entre le donneur de crédit et le preneur de crédit ne sont d'aucune pertinence pour une évaluation politique et juridique de l'utilisation des fonds publics. Elles sont par ailleurs considérées comme confidentielles par le droit suisse et relèvent de la sphère privée économique.

¹⁷⁹ Le cautionnement en faveur des PME repose sur les bases légales ci-après, différentes de celles fondant le programme de cautionnement solidaire COVID-19 : loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises ; ordonnance sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME (RS 951.251).

¹⁸⁰ Art. 13 LCaS-COVID-19

¹⁸¹ Art. 14 LCaS-COVID-19

¹⁸² Conseil fédéral (2020a)

¹⁸³ FF 2020 8165

Le cautionnement versé ne correspond pas à la *perte effective sur cautionnement* supportée par la Confédération, puisque les organisations de cautionnement prennent toutes les mesures requises pour recouvrer les créances en souffrance (*montants recouvrés*). C'est uniquement lorsque la gestion d'une créance doit être abandonnée sans que le montant versé ait pu être recouvré que la Confédération enregistre une perte effective. Les frais encourus au titre de la gestion des créances par les organisations de cautionnement sont imputés aux frais administratifs et pris en charge par la Confédération (cf. ch. 6.2.3). Les éventuels montants recouvrés dans le cadre de la gestion des créances sont intégralement reversés à la Confédération (art. 16 LCaS-COVID-19).

À la mi-juin 2023, la Confédération avait dû créditer aux organisations de cautionnement environ 809,9 millions de francs en lien avec les 11 439 crédits pour lesquels les banques avaient sollicité les cautionnements (cf. tableau 10). À cette même date, la gestion des créances se poursuivait pour 88 pour cent de ces crédits, soit un volume total de 736,5 millions de francs. Un plan de remboursement tenant compte des circonstances particulières des entreprises était établi avec ces dernières sur le montant total de leurs créances. Selon le plan de remboursement applicable, il est possible que les montants ne soient recouvrés que plusieurs années après le versement du cautionnement. À la mi-juin 2023, la gestion des créances avait permis de recouvrer quelque 28,9 millions de francs.

Tableau 10 : Vue d'ensemble de la gestion des créances après versement des cautionnements (état : mi-juin 2023)

	Nombre	Montant versé au titre du cautionnement (en CHF)	Montants recouvrés (en CHF)	Pertes effectives (en CHF)
Gestion de la créance abandonnée	1371	73 336 601	11 545 619	61 798 658
Gestion de la créance en cours	10 068	736 547 510	17 324 348	0
Total des cautionnements versés	11 439	809 884 111	28 869 967	61 798 658

Source : JANUS (mi-juin 2023), figure originale

Remarque : les chiffres concernant les crédits COVID-19-Plus se basent sur le montant total du crédit octroyé et non sur la part de 85 % dont la Confédération se porte caution.

Les besoins en provisions de la Confédération en vue du versement des cautionnements jusqu'à la fin du programme de cautionnement solidaire COVID-19 sont estimés à la fin de chaque année. De premières provisions ont été constituées fin 2020 pour pouvoir faire face aux futurs versements jusqu'à l'échéance du programme, en 2030, pour un total de 2,3 milliards de francs, ce qui représente une proportion de 13,6 pour cent. Sur la base d'une estimation plus précise de la solvabilité des entreprises et des valeurs empiriques relevées depuis l'introduction des crédits de cautionnement solidaire, le volume total des cautionnements qui devront potentiellement être versés sur toute la durée du programme a pu être revu à la baisse, à 1,7 milliard de francs, soit une proportion de 11,4 pour cent. C'est la raison pour laquelle le montant des provisions a été fixé à 1,1 milliard de francs fin 2022.

6.2.2 Conséquences financières des pertes sur cautionnements

Pour déterminer les pertes effectives, il faut se référer aux montants irrécouvrables dans le cadre de la gestion des créances. Sur le volume de crédits ayant donné lieu à un versement du cautionnement et pour lequel la gestion des créances a dû être abandonnée, 16 pour cent ont pu être recouvrés, de sorte qu'à mi-juin 2023, on faisait état de 84 pour cent de pertes, soit d'un montant d'environ 61,8 millions de francs (cf. 4^e colonne du tableau 10, au ch. 6.2.1), ce qui correspond à 0,3 pour cent du volume de crédits octroyés. Ce n'est qu'après bouclage de la gestion des créances qu'il sera possible de déterminer le montant exact des pertes sur cautionnements effectives subies par la Confédération, en fonction des montants recouvrés. Vers la fin de l'année 2023, la Confédération sera pour la première fois en mesure d'estimer le montant des recouvrements attendus d'ici à la fin du programme de crédits, en se fondant sur les premières données empiriques récoltées.

Le conseiller fédéral Ueli Maurer, alors à la tête du DFF, partait du principe en mars 2020 que les pertes effectives pour la Confédération à la fin du programme de cautionnement solidaire COVID-19 ne dépasseraient pas 10 pour cent du crédit d'engagement¹⁸⁴. Au vu du volume de crédits effectivement octroyés, c'est-à-dire environ 17 milliards de francs, les pertes effectives avoisineraient ainsi 1,7 milliard de francs. À condition qu'il n'y ait ni grave récession ni vague de faillites d'ici au remboursement intégral des prêts, ce montant estimé (en 2023) est à considérer comme une limite supérieure. Le montant total des versements qui devront être effectués au titre du cautionnement d'ici à la fin du programme de crédits, en 2030, était estimé (fin 2022) à 1,7 milliard de francs (644 millions de francs versés à fin 2022, plus 1,1 milliard de francs de provisions en vue des futurs versements). Ce montant ne tient toutefois pas encore compte des recouvrements, si bien que l'on peut s'attendre à ce que les pertes sur cautionnements effectives soient au final plus faibles que les 1,7 milliard de francs estimés en mars 2020 et que les prévisions approximatives de mars 2020 soient proches des attentes à fin 2022.

6.2.3 Frais administratifs des organisations de cautionnement

En vertu de l'art. 14, al. 1, LCaS-COVID-19, « la Confédération prend en charge les frais administratifs que les organisations de cautionnement supportent dans le cadre de la gestion, de la surveillance et du règlement [des cautionnements solidaires COVID 19] ainsi que de la gestion des créances qui leur sont transférées, des actes de défaut de biens et certificats d'insuffisance de gage en relation avec les [crédits COVID-19 octroyés] ». Ces frais administratifs ne comprennent que les dépenses supplémentaires effectivement survenues en lien avec les cautionnements solidaires COVID-19¹⁸⁵. Les dépenses supplémentaires sont liées à l'élargissement considérable du système : par rapport aux volumes en jeu à la fin de l'exercice 2019 dans le cadre du système de cautionnement en faveur des PME¹⁸⁶, 74 fois plus de crédits, pour un volume total environ 59 fois plus important, avaient été octroyés en l'espace d'environ quatre mois dans le cadre du système de cautionnement solidaire COVID-19. Les types de frais pris en charge sont réglés en détail pour les années 2020 à 2023 dans la convention passée entre le DEFR et les organisations de cautionnement concernant l'octroi de cautionnements visant à lutter contre les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19, ainsi que le controlling politique, l'établissement de rapports et le suivi de ces cautionnements pour la période 2020 à 2023 (convention sur les aides financières COVID-19). Les contributions financières de la Confédération aux frais administratifs des organisations de cautionnement pour la période 2024 à 2027 sont réglées dans une convention distincte. Les frais administratifs supportés par les organisations de cautionnement entrent dans les catégories suivantes :

- *Frais administratifs internes des organisations de cautionnement :*
 - a. *frais de personnel*
 - b. *frais supplémentaires non délimitables*
 - c. *intérêts négatifs* potentiels sur les comptes « avances » des organisations de cautionnement
- *Coûts de développement et coûts supplémentaires liés à la base de données commune JANUS*
- *Coûts encourus par les organisations de cautionnement au titre du recours à des tiers*

La Confédération prend en charge uniquement les dépenses supplémentaires effectives liées aux cautionnements solidaires COVID-19. Le tableau 11 recense les frais administratifs des organisations de cautionnement assumés par la Confédération dans le cadre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 jusqu'au début du mois de juillet 2023. Dans l'ensemble, entre le début de l'année 2020 et le début du mois de juillet 2023, la Confédération a pris à sa charge les frais administratifs des organisations de cautionnement à hauteur de 45 millions de francs, y compris les frais administratifs internes et les frais de recours à des tiers.

¹⁸⁴ Conseil fédéral (2020f) et (2020i)

¹⁸⁵ Convention sur les aides financières COVID-19 2020-2023, à partir du ch. 15.1 ss.

¹⁸⁶ Sur la base de la loi fédérale du 6 octobre 2006 et de l'ordonnance du 12 juin 2015 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

Tableau 11 : Frais administratifs des organisations de cautionnement, par année (état : juillet 2023)

	Frais administratifs internes des organisations de cautionnement (en CHF)			Total des frais de recours à des tiers (en CHF)*	Total général
	Frais de personnel	Frais supplé- mentaires Internes*	Total		
2020	1 576 364	164 456	1 740 820	8 590 885	10 331 705
2021	1 542 073	206 865	1 748 938	7 801 922	9 550 860
2022	1 661 975	198 894	1 860 869	11 528 949	13 389 817
1 ^{er} se- mestre 2023	800 971	75 925	876 896	11 093 754	11 970 651
Total	5 581 383	646 140	6 227 523	39 015 510	45 243 033

Source : données du SECO, figure originale

* Les frais de développement et les frais supplémentaires liés à la base de données JANUS sont compris dans les frais de recours à des tiers.

Frais administratifs internes des organisations de cautionnement

Frais de personnel

La mise en place du programme de cautionnement solidaire COVID-19 a obligé les quatre organisations de cautionnement reconnues par la Confédération à renforcer leurs effectifs. Le recrutement temporaire de personnel leur a permis de faire face à la situation avec souplesse, en faisant varier les pourcentages de postes supplémentaires en fonction de la situation.

Pour la période 2020 à 2023, la Confédération a pris à sa charge les pourcentages de postes et les heures de travail salarié supplémentaires liés au programme. Le 26 mars 2020, avant le démarrage du programme, les organisations de cautionnement regroupaient un effectif total de 1490 EPT. Les EPT supplémentaires qui ont dû être financés au sein de ces organisations totalisaient 10,54 en 2020, 10,3 en 2021 et 12,4 en 2022. Au regard du fort agrandissement du système de cautionnement, tant du point de vue du nombre que du volume de crédits, les pourcentages de postes supplémentaires sont plutôt modérés. Les frais de personnel annuels liés au programme de cautionnement (pourcentages de postes et heures supplémentaires) totalisent environ 1,6 million de francs en 2020, 1,5 million en 2021 et 1,7 million en 2022 (cf. tableau 11).

Frais supplémentaires non délimitables

La Confédération prend en charge les frais supplémentaires non délimitables liés aux crédits COVID-19 (matériel de bureau, téléphone et internet, licences, logiciels, formation et formation continue, etc.) qui n'ont pas encore été imputés et payés. Ces frais sont décomptés de manière forfaitaire à hauteur de 7400 francs par EPT créé en lien avec le programme. Ils se sont montés à 190 900 francs par an en moyenne sur les années 2020 à 2022, et sont estimés à 75 900 francs environ pour le 1^{er} semestre 2023 (cf. tableau 11).

Prise en charge des intérêts négatifs

Lorsque les organisations de cautionnement doivent s'acquitter d'intérêts négatifs sur le compte servant à la couverture des pertes sur cautionnements (paiement à la banque) ou pour le compte de tiers, ou au contraire touchent des intérêts, ces intérêts négatifs – ainsi que, de 2024 à 2027, les frais de tenue de compte – peuvent être facturés au SECO, et à l'inverse, les éventuels intérêts touchés doivent lui être reversés. Les montants crédités par le SECO aux organisations de cautionnement au titre des intérêts négatifs payés par celles-ci se sont montés à 0 franc en 2020, à environ 13 900 francs en 2021, et à quelque 18 400 francs en 2022. Ces coûts sont également inclus dans les « frais administratifs internes » des organisations de cautionnement (cf. colonne 2 du tableau 11).

Prévisions concernant les futurs frais administratifs internes des organisations de cautionnement

Il est probable que les frais administratifs internes supportés par les organisations de cautionnement diminueront à mesure que l'on approchera de la fin du programme de crédits, puisqu'un nombre toujours plus grand de crédits COVID-19 auront été remboursés et que tant les frais que la charge de travail liés à la gestion du programme diminueront eux aussi en conséquence. Ces frais et cette charge de travail dépendent en particulier des vérifications encore en cours concernant de potentiels abus.

Portail des banques et développement de JANUS

Du fait du très fort accroissement du volume des cautionnements et des nouvelles exigences liées au programme de cautionnement solidaire COVID-19, il a fallu considérablement agrandir et développer la base de données JANUS. On a principalement recouru pour ce faire aux services de Swisscom Digital Technology SA (développement) et de Cisel Informatique SA (hébergement). Pour permettre aux banques de communiquer deux fois par an les intérêts courus et les avoirs en compte aux organisations de cautionnement, il a par ailleurs fallu mettre à leur disposition une solution numérique (portail bancaire) répondant aux exigences les plus poussées en matière de sécurité. Les frais de mise sur pied de ce portail ainsi que les coûts de développement et frais supplémentaires de JANUS pour les années 2020 à 2023 ont oscillé entre 1 et 1,7 million de francs environ par an et totalisent 5,7 millions de francs à ce jour (cf. tableau 12).

Ces frais annuels devraient considérablement diminuer à l'avenir.

Frais de recours à des tiers

L'art. 9 LCaS-COVID-19 précise que les organisations de cautionnement peuvent recourir à des tiers pour accomplir leurs tâches. L'art. 14, al. 2, let. b, prévoit explicitement que le recours à des tiers entre dans les frais administratifs supportés par les organisations de cautionnement que la Confédération prend à sa charge. Jusqu'à la fin mars 2023, PwC était responsable de la mise en place et de l'exploitation du registre central des organisations de cautionnement. Kellerhals Carrard soutient les organisations de cautionnement pour ce qui touche aux questions d'ordre juridique. Nextway Software Switzerland GmbH est responsable de l'exploitation et du développement de la base de données pour ce qui est des abus, via son outil de gestion des cas (*case management tool*). Intrum SA est chargée de la gestion des créances ne nécessitant pas de vérifications juridiques et Creditreform Egeli St. Gallen AG de la notation des crédits COVID-19, calcul des probabilités de défaut compris. Comme le montre le tableau 12, la Confédération a versé 39 millions de francs aux organisations de cautionnement entre mars 2020 et juillet 2023 au titre du recours à des tiers, ce qui correspond à 86 pour cent des frais administratifs de ces dernières. Les frais de recours à des tiers comprennent les coûts supportés par les tiers mandatés en lien avec le personnel, les infrastructures et le matériel. Durant les périodes de pointe, par exemple en avril 2020, le registre central des organisations de cautionnement (PwC) a employé jusqu'à 109 personnes simultanément.

Tableau 12 : Coûts supportés par les organisations de cautionnement au titre du recours à des tiers, en CHF (état à juillet 2023)

	Kellerhals Carrard	PwC	Nextway	Portail bancaire + JANUS*	Intrum	Creditreform	Total
2020	2 077 270	5 167 243	40 344	1 306 028	0	0	8 590 885
2021	5 559 947	377 133	81 061	1 675 661	55 347	52 773	7 801 922
2022	9 544 644	0	65 736	1 688 042	177 754	52 773	11 528 949
1 ^{er} semestre 2023	9 590 428	188 080	110 173	1 052 954	152 119	0	11 093 754
Total (en CHF)	26 772 289	5 732 456	297 314	5 722 685	385 220	105 546	39 015 510

Source : SECO, figure originale. Les chiffres pour 2023 se basent sur les données recensées au 5 juillet 2023.

* Frais de développement et frais supplémentaires liés à la base de données JANUS conformément au ch. 15.4 de la convention sur les aides financières COVID-19 2020-2023 (en particulier Swisscom Digital Technology SA et Cisel Informatique SA).

Un peu moins de 27 millions de francs, soit environ 69 pour cent des frais de recours à des tiers, sont liés aux mandats confiés au bureau d'avocats Kellerhals Carrard (cf. Tableau 12). La première vérification des abus potentiels est effectuée en interne par les organisations de cautionnement. Si des indices semblent corroborer les soupçons d'abus, les organisations de cautionnement transmettent le cas à Kellerhals Carrard, qui procède à l'examen juridique des abus potentiels pour le compte des organisations de cautionnement et, si nécessaire, introduit des procédures civiles ou pénales. Comme les demandes de crédit se fondaient en majeure partie sur les autodéclarations des demandeurs et que les crédits COVID-19 octroyés ont été examinés a posteriori, il y avait lieu de s'attendre à ce que des abus soient découverts et que l'examen des cas litigieux engendre des frais. Les coûts par cas sont d'environ 3600 francs¹⁸⁷. À cela s'ajoutent les coûts liés à la base de données Nextway, qui documente les cas d'abus, à hauteur d'environ 297 000 francs au total (cf. tableau 12).

Il est difficile à ce stade, courant 2023, d'estimer précisément les coûts totaux qu'il faudra supporter au titre du recours aux prestations de tiers par les organisations de cautionnement d'ici la fin du programme de crédits, de nouveaux cas d'abus pouvant être découverts à tout moment. Il faut néanmoins partir du principe que ces frais s'amourcissent vers la fin du programme de crédits puisque toujours plus de crédits auront été remboursés et que le nombre d'abus potentiels diminuera d'autant. Une fois examinés les 4841 abus potentiels qui ont été détectés, les besoins de financement futurs seront connus avec davantage de précision.

6.2.4 Coûts de personnel supportés par la Confédération

Pour gérer le volume de travail supplémentaire lié au programme de cautionnement solidaire COVID-19, il a fallu non seulement que les organisations de cautionnement solidaire renforcent leurs effectifs ou externalisent certaines tâches (cf. ch. 6.2.3), mais aussi que la Confédération (SECO) crée des postes à durée déterminée à compter du milieu de l'année 2020 (cf. ch. 3.1). Engager et former les collaborateurs supplémentaires nécessaires a toutefois pris un certain temps. C'est pourquoi durant les premiers mois, un certain nombre de collaborateurs internes du SECO, occupés habituellement ailleurs que dans le domaine du cautionnement, ont été affectés au programme. Avant la crise du COVID-19, un seul collaborateur du SECO était affecté au cautionnement en faveur des PME.

C'est cette affectation extraordinaire du personnel existant au sein du SECO qui a permis de mener à bien les préparatifs et les travaux de la phase 1 (demande et octroi du crédit, cf. ch. 3.1)¹⁸⁸. Si la majeure partie des heures supplémentaires accomplies en lien avec le programme avaient été compensées au 1^{er} semestre 2023, il faudra peut-être attendre la fin de l'année 2024 pour les voir compensées en totalité.

¹⁸⁷ Ce montant se compose des coûts totaux de 26,7 millions de francs recensés dans le tableau 16 et des 7300 cas traités par Kellerhals Carrard ou par les organisations de cautionnement ou déjà clos à fin juin 2023. Du fait des cas encore en cours, on peut s'attendre à ce que les coûts par cas augmentent à l'avenir.

¹⁸⁸ Conseil fédéral (2020a)

Du côté de la Confédération, les travaux liés au programme restent relativement lourds après sa mise en place (phase 1), tout particulièrement au sein du SECO, responsable de sa mise en œuvre, de la lutte contre les abus et de la définition des exigences concernant la procédure à l'intention des autres acteurs, et ce tant durant la phase 2 que durant la phase 3 (situation après l'octroi du crédit, mais avant la sollicitation du cautionnement par la banque, situation après sollicitation du cautionnement par la banque). Il a fallu engager du personnel pour permettre aux collaborateurs du SECO qui avaient été partiellement délégués à ces tâches de retourner à leur cœur de métier.

C'est ainsi que l'équipe du SECO responsable aussi bien du système de cautionnement en faveur des PME que du programme de cautionnement solidaire COVID-19 et des cautionnements de start-up s'est agrandie progressivement, passant d'une personne à temps plein à six personnes depuis l'été 2021.

Le tableau 13 est un récapitulatif des collaborateurs supplémentaires engagés par le SECO en 2020 et 2021 ainsi que des postes supplémentaires approuvés par le Conseil fédéral de 2022 à 2032 au titre du programme de cautionnement solidaire COVID-19, y compris une part marginale pour le système de cautionnement en faveur des start-up. En vertu de l'art. 3 LCaS-COVID-19, les crédits COVID-19 doivent être amortis en dix ans au maximum, soit d'ici 2030. Il est toutefois probable que le travail devra se poursuivre au-delà de 2030, avec diverses tâches comptables en lien avec le versement des cautionnements et le recouvrement de créances, et que le SECO continuera de supporter certains frais de personnel au titre du programme de cautionnement solidaire COVID-19.

Tableau 13 : Besoins supplémentaires en personnel du SECO au titre des crédits COVID-19 et des cautionnements de start-up

	2020*	2021*	2022-2026	2027-2030	2031-2032	2020-2032
Spécialiste finances (coll. spécialisé)	1	1	1	1	1	
Économiste (coll. scientifique)	1	2	2	1	0	
Juriste (coll. scientifique)	1	2	2	2	0	
Total EPT	3	5	5	4	1	
Ressources annuelles nécessaires (en CHF)	150 000	615 000	870 000	690 000	150 000	8 175 000

Source : SECO, figure originale

* Entrée en fonction des collaborateurs supplémentaires à différents moments de l'année.

Les ressources nécessaires se calculent comme suit : durée de l'engagement (nombre de mois/12) × rémunération par poste en francs.

Les fonds nécessaires pour un poste de collaborateur scientifique sont estimés à 180 000 francs par an en moyenne, ceux d'un poste de collaborateur spécialisé à 150 000 francs. Ces montants comprennent tous les coûts liés à un poste : salaire, cotisations aux assurances, frais administratifs, frais d'infrastructure, etc. Le montant total approuvé au titre des postes supplémentaires au sein du SECO pour la période 2020 à 2032 est d'environ 8,2 millions de francs.

6.2.5 Aperçu des conséquences financières pour la Confédération

Le tableau 14 récapitule les coûts recensés au ch. 6.2 au titre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 entre mars 2020 et début juillet 2023. Environ 45 millions de francs ont été dépensés jusqu'à début juillet 2023 au titre des frais administratifs supportés par les organisations de cautionnement, recours à des tiers compris, et 2 millions de francs environ pour les frais de personnel au sein de la Confédération. Les montants versés par la Confédération pour honorer les cautionnements se sont jusqu'alors montés à quelque 809,9 millions de francs, dont 28,9 millions de francs avaient déjà été recouverts. À la même date, la gestion des créances concernait encore 91 pour cent du montant versé au titre du cautionnement, si bien que l'on peut s'attendre à des recouvrements supplémentaires. Les pertes effectives enregistrées par la Confédération au début du mois de juillet 2023 avoisinaient 62 millions de francs. Du fait des cautionnements versés à ce jour et de ceux restant à verser, il faut s'attendre à une augmentation des pertes effectives supportées par la Confédération dans les années à venir. Début juillet 2023 toujours, les coûts effectifs supportés au titre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 se sont élevés à environ 108,6 millions de francs.

Tableau 14 : Input au titre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 en mio de francs (état : juillet 2023)

	Pertes effectives (cf. ch. 6.2.2)	Frais administratifs des organisations de cautionnement, y c. frais de recours à des tiers (cf. ch. 6.2.3)	Frais de personnel de la Confédération (cf. ch. 6.2.4)	Total
2020	8,5	10,33	0,15	19
2021	30,5	9,55	0,62	40,7
2022	22,1	13,39	0,87	36,3
1 ^{er} semestre 2023	0,7	11,97	0,435	12,6
Total (en mio de CHF)	61,8	45,24	2,075	108,6

Source : SECO, figure originale

En vertu de l'art. 3 LCaS-COVID-19, les crédits COVID-19 doivent être entièrement amortis dans un délai de huit ans, voire dix en cas de conséquences très dures pour le preneur de crédit. En fin de compte, l'impact des mesures que le Conseil fédéral a édictées par la voie du droit de nécessité sur les finances de la Confédération dépendra de la proportion des crédits cautionnés qui ne pourront pas être remboursés à l'échéance du programme de cautionnement solidaire COVID-19 ni recouverts par la suite. Le système de cautionnement solidaire COVID-19 a été conçu de manière à réduire au minimum les incitations erronées et les coûts supportés par la Confédération.

6.3 Résultat (output)

Le programme de cautionnement solidaire COVID-19 avait pour but d'aider les entreprises économiquement saines touchées par la pandémie de COVID-19 et les mesures instituées en conséquence par les autorités à surmonter leurs problèmes de liquidités.

À la remise de sa demande de crédit, l'entreprise devait attester qu'elle était substantiellement affectée sur le plan économique en raison de la pandémie de COVID-19, notamment en ce qui concerne son chiffre d'affaires¹⁸⁹. L'impact économique étant difficilement vérifiable dans la pratique, il est possible que des entreprises relativement épargnées par la crise aient elles aussi demandé un crédit COVID-19. On ne peut donc exclure un certain effet d'entraînement.

¹⁸⁹ Conformément à la convention de crédit COVID-19.

Le ch. 3.3, consacré aux crédits COVID-19 octroyés, a montré que les entreprises suisses présentes dans des secteurs d'activité et des régions particulièrement exposés aux mesures instituées par les autorités et à l'intensité du virus avaient aussi davantage recouru au système de cautionnement solidaire COVID-19. Il a également mis en lumière le fait que les entreprises plus petites et disposant de moins de liquidités, qui avaient été affectées bien plus gravement que les grandes par la pandémie de COVID-19, avaient également davantage recouru aux crédits COVID-19.

Pour résumer, on retiendra que les entreprises particulièrement touchées par la pandémie – soit les entreprises de petite taille et disposant de peu de liquidités ainsi que celles présentes dans les secteurs d'activité et les régions particulièrement affectés – ont demandé et obtenu davantage de crédits COVID-19.

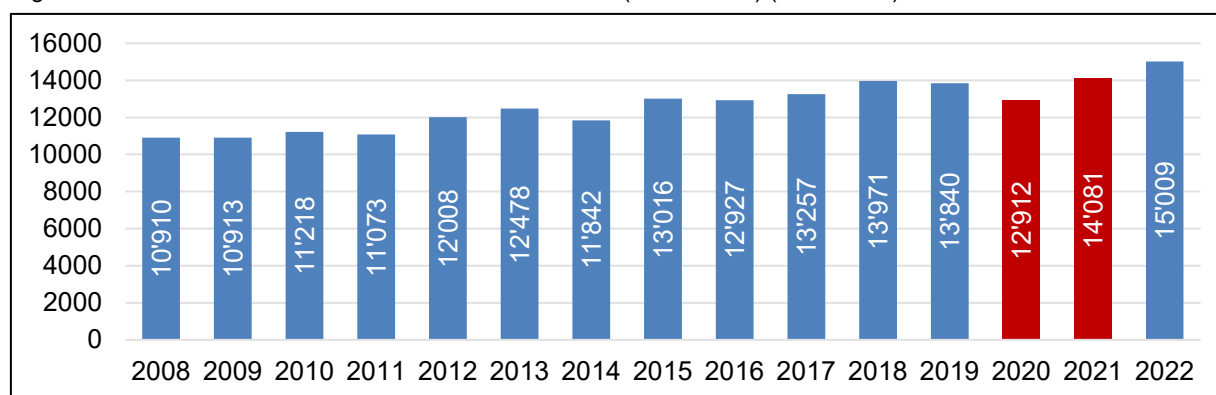
6.4 Effets induits à l'échelon du groupe cible (outcome)

L'objectif des crédits COVID-19 à l'échelon du groupe cible était d'éviter que des entreprises financièrement saines ne soient poussées vers la faillite par des problèmes de liquidités causés par la crise du COVID-19 et qu'une vague de faillites n'entraîne des licenciements. Les paragraphes qui suivent s'intéressent aux effets induits par le programme de cautionnement solidaire COVID-19 en termes de réduction du nombre de faillites et de sauvegarde de l'emploi.

Prévention d'une vague de faillites

À l'échelle de la Suisse, le nombre de procédures de faillite ouvertes au sens de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)¹⁹⁰ est passé de 13 840 en 2019 à 12 912 en 2020 (cf. figure 41), ce qui correspond à un recul de 7 pour cent. En 2021, le nombre de procédures de faillite ouvertes a une nouvelle fois augmenté quelque peu pour atteindre 14 081. Durant les années précédentes, le nombre de faillites avait oscillé entre 11 000 et 14 000 environ¹⁹¹.

Figure 41 : Nombre de faillites ouvertes au sens de la LP (insolvabilité) (2008-2022)



Source : OFS (2023a), figure originale

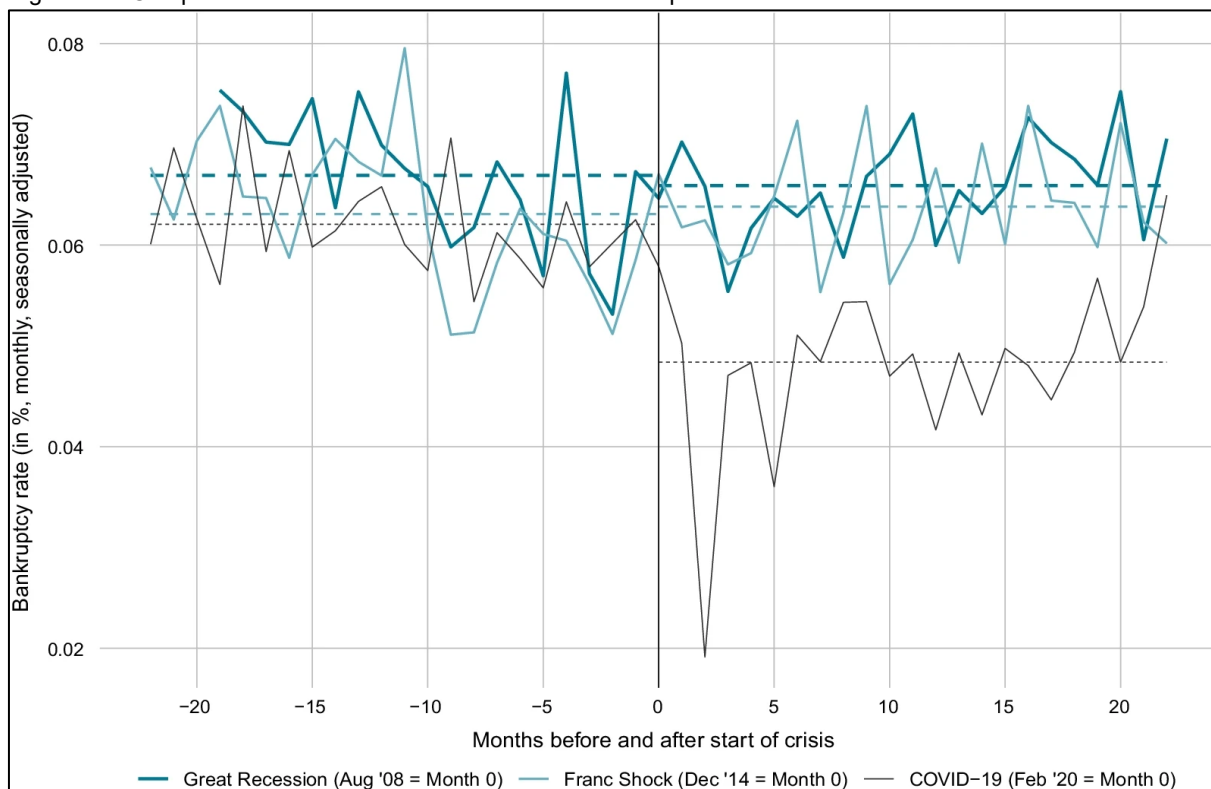
Les taux de faillite mesurés en Suisse étaient remarquablement bas en 2020 et au 1^{er} semestre 2021 par rapport au niveau mesuré avant la crise ou à la moyenne pluriannuelle (cf. figure 42)¹⁹².

¹⁹⁰ RS 281.1

¹⁹¹ OFS (2022b)

¹⁹² Eckert/Mikosch (2022)

Figure 42 : Comparaison des taux de faillite mesurés avant et pendant la crise



Source : Eckert/Mikosch (2022)

Remarque : les données concernant les entreprises proviennent du registre du commerce.

Ce constat vaut pour tous les groupes de branches et toutes les grandes régions de l'économie helvétique¹⁹³. Cette situation contraste avec les taux de faillite plus élevés (ou restés constants) qui ont précédé ou suivi les crises passées, comme la crise financière de 2008¹⁹⁴. L'objectif des cautionnements solidaires COVID-19 était non pas d'empêcher toutes les faillites, mais d'éviter celles des entreprises fondamentalement saines. Comme évoqué au ch. 3.3.5, rien ne semble indiquer que les entreprises fortement endettées avant la pandémie aient recouru plus que les autres aux crédits COVID-19¹⁹⁵. Les taux de faillite nettement plus modestes mesurés en 2020 et durant le 1^{er} semestre 2021 par rapport à ceux des crises précédentes semblent indiquer que le programme de cautionnement solidaire COVID-19 a été très efficace en termes de prévention des faillites. En 2020, le PIB de la Suisse a reculé de 2,1 pour cent par rapport à 2019 (cf. figure 42). Le recul du PIB enregistré en 2020 est comparable à celui mesuré pendant la plus grave récession de l'après-guerre, en 1958 (-2,1 %) et durant la crise financière de 2008 (-2,3 %) (cf. figure 42). Seule la chute du PIB enregistrée en 1975 (-6,7 % par rapport à l'année précédente), due à la fin du système de Bretton Woods et au choc pétrolier, a dépassé nettement celle causée par la pandémie de COVID-19. La diminution du nombre de faillites est potentiellement liée au fait que les entreprises ont été pendant une durée limitée dispensées de la remise d'un avis de surendettement¹⁹⁶. Les entreprises ont par ailleurs bénéficié d'un « sursis COVID-19 » et de diverses mesures de soutien financier¹⁹⁷.

¹⁹³ Eckert/Mikosch (2022)

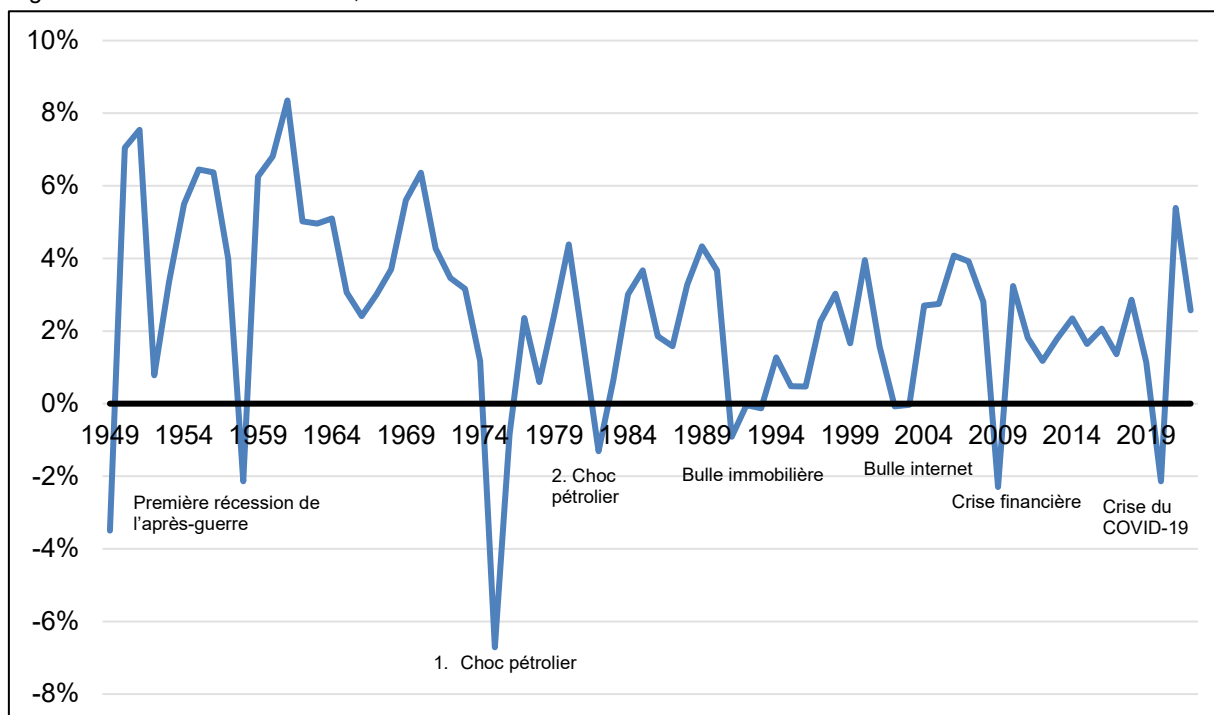
¹⁹⁴ Eckert/Mikosch (2022)

¹⁹⁵ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

¹⁹⁶ Conseil fédéral (2021a)

¹⁹⁷ Conseil fédéral (2021a)

Figure 43 : PIB réel de la Suisse, taux de variation annuel en %



Source : OFS (2022d), figure originale

Par diverses mesures de soutien d'ordre économique (cf. ch. 2.3.2), telles que le programme de cautionnement solidaire COVID-19, juridique, comme l'ordonnance COVID-19 insolvabilité¹⁹⁸, ou fiscal, telles que celles introduites par l'ordonnance sur la renonciation temporaire aux intérêts moratoires¹⁹⁹, le Conseil fédéral s'est efforcé de mitiger les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Diverses études descriptives semblent indiquer que ces mesures ont joué un rôle dans la diminution du nombre de faillites en 2020 et 2021²⁰⁰. Il faut rappeler également qu'aux côtés du programme de cautionnement solidaire COVID-19, plusieurs mesures de soutien avaient été introduites en 2020, puis en particulier en 2021 avec les programmes pour les cas de rigueur (cf. ch. 2.3.2), qui peuvent avoir eu pour effet de réduire le nombre de faillites. Le programme de cautionnement solidaire a permis aux entreprises en difficulté d'accéder à des liquidités et d'éviter une situation d'insolvabilité. Les cantons dans lesquels la demande de crédits COVID-19 a été relativement forte ont présenté en moyenne en 2020 des taux de faillite moins importants que les cantons où la demande était faible²⁰¹. La figure 44 illustre la corrélation entre la proportion d'entreprises qui ont sollicité des crédits COVID-19 et l'évolution des taux de faillite mesurés avant et pendant la crise dans les différents cantons. L'évolution des taux de faillite correspond à la différence entre les taux de faillite moyens mesurés 22 mois avant et 22 mois après le début de la crise²⁰². Les résultats restent robustes lorsqu'on choisit des fenêtres de 12 ou de 18 mois²⁰³. Le canton du Tessin, par exemple, est proportionnellement de loin celui où le plus grand nombre d'entreprises ont sollicité un crédit COVID-19 ; or 22 mois après le début de la pandémie, le taux de faillite dans ce canton avait même légèrement reculé par rapport à celui mesuré 22 mois avant²⁰⁴. Ces résultats montrent que les crédits COVID-19 ont probablement exercé une influence notable sur l'évolution des taux de faillite en Suisse²⁰⁵.

¹⁹⁸ RO 2020 1233

¹⁹⁹ RS 641.207.2

²⁰⁰ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰¹ Eckert/Mikosch (2022)

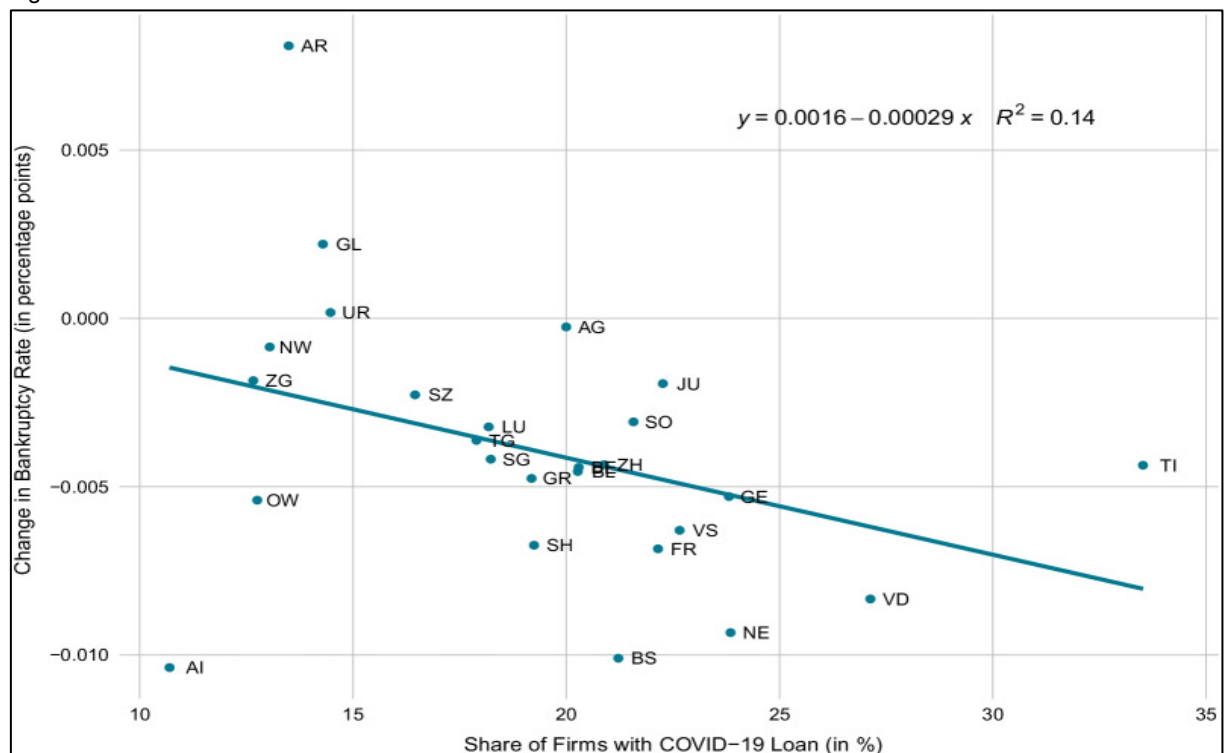
²⁰² Eckert/Mikosch (2022)

²⁰³ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁴ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁵ Eckert/Mikosch (2022)

Figure 44 : Lien entre le nombre de crédits COVID-19 et les taux de faillites dans divers cantons



Source : Eckert/Mikosch (2022)

Remarque : les données concernant les entreprises proviennent du registre du commerce.

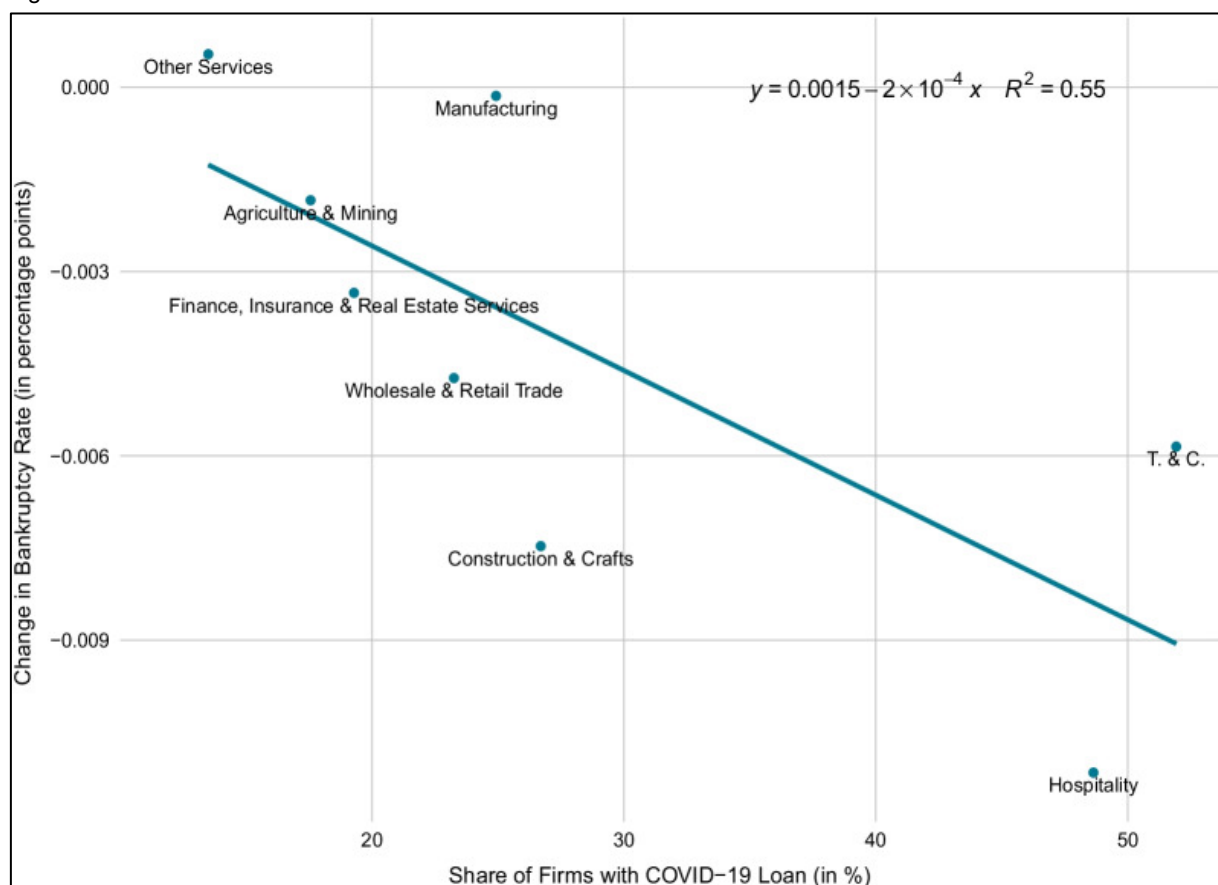
Les cas d'insolvabilité ont aussi davantage reculé dans les secteurs d'activité où une large proportion d'entreprises ont bénéficié d'un crédit COVID-19²⁰⁶. Le diagramme de dispersion de la figure 45 illustre la corrélation entre la proportion d'entreprises ayant sollicité un crédit COVID-19 et l'évolution des taux de faillite dans les différents secteurs d'activité. Ici aussi, l'évolution des taux de faillite n'est autre que la différence entre les taux de faillite moyens mesurés 22 mois avant et 22 mois après le début de la crise du COVID-19²⁰⁷. Les résultats restent robustes lorsqu'on choisit des fenêtres de 12 ou de 18 mois²⁰⁸. Dans l'hôtellerie-restauration, on constate qu'un nombre relativement important d'entreprises (presque 50 %) ont demandé un crédit COVID-19 et que le taux de faillite mesuré dans ce secteur 22 mois après le début de la crise a diminué d'environ 0,011 point de pourcentage par rapport à celui mesuré 22 mois avant la crise. Là aussi, on constate donc que les taux de faillite tendent à être plus bas dans les secteurs d'activité qui ont fortement recouru aux crédits COVID-19 (cf. ch. 3.3.6) que dans les autres, ce qui semble confirmer l'influence marquée des cautionnements solidaires COVID-19 sur les taux de faillite des entreprises suisses.

²⁰⁶ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁷ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁸ Eckert/Mikosch (2022)

Figure 45 : Lien entre le nombre de crédits COVID-19 et les taux de faillite dans divers secteurs d'activité



Source : Eckert/Mikosch (2022)

Remarque : T. & C. désigne les transports et les communications. L'hôtellerie-restauration (hospitality) comprend les hôtels, les restaurants ainsi que les loisirs et les divertissements. Les données concernant les entreprises proviennent du registre du commerce.

Il arrive toutefois aussi que les mesures d'atténuation telles que le programme de cautionnement solidaire COVID-19 ne fassent que retarder les faillites^{209,210}. Le nombre de ces dernières a ainsi effectivement fortement augmenté pendant l'hiver 2021²¹¹. Après avoir reculé en 2020, le nombre de poursuites et de faillites s'est accru de 8 pour cent en 2021²¹², puis de 6 pour cent en 2022²¹³.

Sauvegarde de l'emploi

En remettant leur demande de crédit COVID-19, les entreprises ont dû indiquer le nombre de leurs collaborateurs en EPT. Selon la banque de données JANUS, le nombre total de travailleurs des entreprises qui ont sollicité un crédit est de 1 344 484 EPT²¹⁴, soit environ 33,5 pour cent des 4 010 278 EPT que comptait la Suisse fin 2019²¹⁵. Une étude empirique a confirmé qu'une augmentation du volume de crédits COVID-19 correspondait du moins à court terme à un recul du taux de chômage²¹⁶. Le taux de chômage mesuré mois par mois en Suisse est passé de 2,6 pour cent en février 2020 à 3 pour cent en mars 2020 et à 3,3 pour cent en avril 2020, puis est resté à peu près à ce niveau durant tout le reste de l'année 2020²¹⁷. À compter de janvier 2021, il a diminué de façon constante, avec des augmentations

²⁰⁹ Eckert/Mikosch (2022)

²¹⁰ Creditreform (2023)

²¹¹ Eckert/Mikosch (2022)

²¹² OFS (2023a)

²¹³ OFS (2023a)

²¹⁴ JANUS (2022)

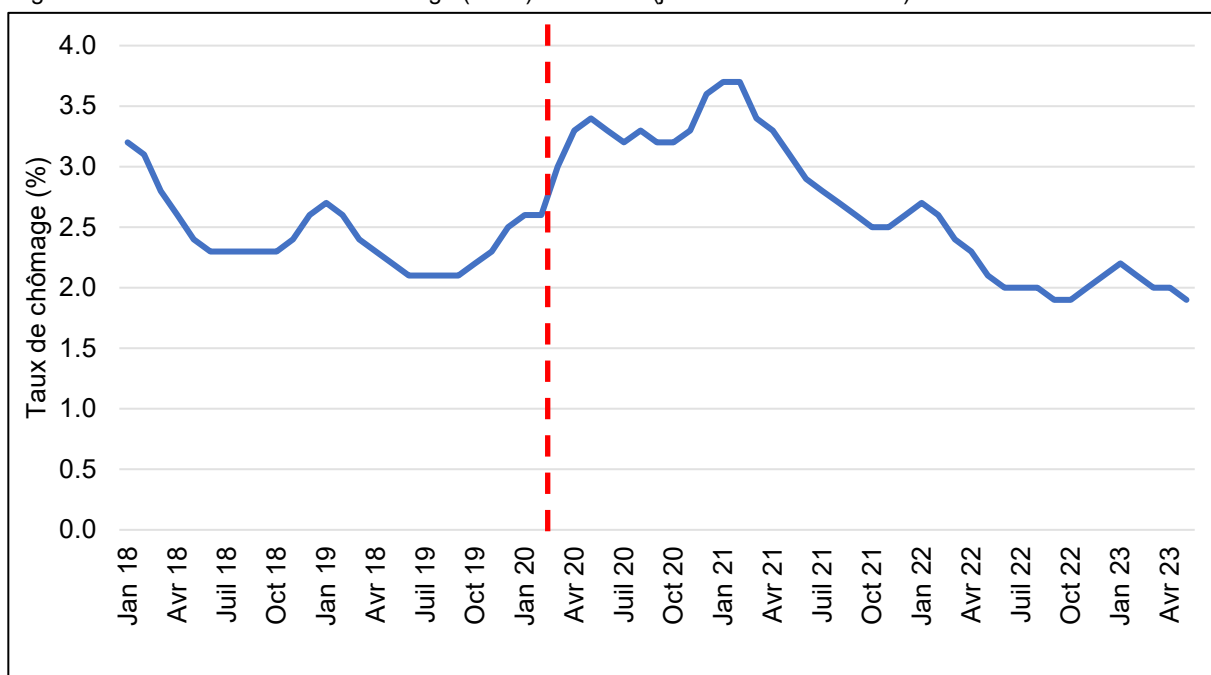
²¹⁵ OFS (2023b)

²¹⁶ Kaufmann (2020)

²¹⁷ Amstat (2022a)

de faible amplitude et de courte durée début 2022 et début 2023. La figure 46 ci-dessous montre l'évolution du taux de chômage de janvier 2018 à avril 2023.

Figure 46 : Évolution du taux de chômage (en %) en Suisse (janvier 2018-avril 2023)



Source : Amstat (2022a), figure originale

Par rapport à d'autres pays industrialisés, la Suisse n'a connu qu'une hausse modérée de son taux de chômage durant la crise du COVID-19²¹⁸. De 4,39 pour cent en moyenne en 2019, il est passé à 4,82 pour cent environ en 2020²¹⁹, soit une augmentation de quelque 0,43 point de pourcentage. En Allemagne (2019 : 2,98 % ; 2020 : 3,63 %) ²²⁰ et en Autriche (2019 : 4,84 % ; 2020 : 6,03 %) ²²¹, le taux de chômage a également augmenté, de respectivement 0,65 et 1,19 point de pourcentage entre 2019 et 2020. En Italie (2019 : 9,93 % ; 2020 : 9,30 %) ²²² et en France (2019 : 8,43 % ; 2020 : 8,03 %) ²²³, il a au contraire légèrement reculé, perdant respectivement 0,63 et 0,40 point de pourcentage.

La raison principale de cette baisse est qu'en Italie et en France, le recul de l'emploi s'est accompagné d'une forte diminution de la participation au marché du travail, ce qui a pu amortir quelque peu l'augmentation du taux de chômage^{224,225}. En Suisse, les crédits COVID-19 bénéficiant d'un cautionnement solidaire ont aidé les entreprises à continuer de payer les salaires jusqu'au versement des indemnités RHT (cf. ch. 2.3.2). Outre les crédits COVID-19, les indemnités RHT étaient probablement l'autre élément décisif expliquant l'augmentation relativement faible en comparaison internationale du taux de chômage en Suisse.

²¹⁸ OCDE (2022)

²¹⁹ OCDE (2022)

²²⁰ OCDE (2022)

²²¹ OCDE (2022)

²²² OCDE (2022)

²²³ OCDE (2022)

²²⁴ Cahuc (2022)

²²⁵ Colussi (2023)

6.5 Impact sociétal (impact)

Un autre élément essentiel à considérer dans le contexte du programme de cautionnement solidaire COVID-19 est l'impact sociétal (*impact*) des faillites qu'il a été possible d'éviter et des emplois préservés (*outcome*). En permettant d'éviter des faillites d'entreprises fondamentalement solvables et des suppressions d'emplois, le programme a contribué à prévenir un fort repli économique et une spirale récessionniste. Les sections qui suivent s'intéressent à ces différents impacts.

Prévention d'une spirale récessionniste

Une vague de faillites à l'échelle du pays du fait de la pandémie de COVID-19 aurait entraîné de nombreux licenciements, produisant divers effets de second tour qui auraient encore aggravé la récession. Les structures robustes et diversifiées sur lesquelles repose l'économie suisse auraient pu se trouver en danger. Il faut toutefois rappeler à cet égard que, comme décrit au ch. 6.4, il arrive que les aides sous forme de liquidités ne fassent que retarder les faillites d'entreprises non rentables à moyen ou long terme. L'analyse présentée au ch. 6.4 a cependant montré que c'est dans les secteurs d'activité les plus fortement touchés par la crise que l'on a mesuré l'effet le plus marqué en termes de prévention des faillites, ce qui tend à montrer que le programme de cautionnement solidaire n'a pas entravé le renouvellement structurel de l'économie. Un endommagement sévère et abrupt de nos structures économiques aurait vraisemblablement ralenti la reprise des investissements et de la consommation, et donc impacté négativement la croissance.

Sécurité financière et santé psychique durant la pandémie de COVID-19

Selon une étude commanditée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en 2021, consacrée à l'influence de la pandémie de COVID-19 sur la santé psychique entre le début de la pandémie et le printemps 2021, « les personnes qui font face à des difficultés existentielles en raison de la crise (perte d'emploi, baisse du revenu, faillite, etc.) [sont confrontées à des risques particuliers] »²²⁶. Il ressort de l'analyse des questions consacrées à la pandémie dans les enquêtes conjoncturelles du KOF que toujours plus d'entreprises ont craint pour leur survie au tournant de l'année 2020/2021. Ces craintes se sont toutefois graduellement apaisées à mesure que l'on avançait dans l'année 2021 et, sauf dans le secteur hôtelier, elles ne se sont pas sensiblement ravivées par la suite. Les vagues liées ensuite au variant omicron, en automne/hiver 2021/2022 notamment, n'ont pour ainsi dire pas engendré de craintes existentielles²²⁷. Les petites entreprises, en particulier, ont été plus nombreuses que les grandes à craindre pour leur survie²²⁸ et à solliciter des crédits COVID-19 (cf. ch. 3.3.3). S'il est probable que les craintes existentielles étaient en grande partie fonction de l'évolution de la pandémie, le programme de cautionnement solidaire COVID-19 aura lui aussi, en permettant tout au moins à court terme de prévenir les faillites et les licenciements, contribué à la sécurité financière et par ce biais à la santé psychique des entrepreneurs comme des salariés pendant la pandémie de COVID-19.

²²⁶ OFSP (2021)

²²⁷ Abberger/Mühlebach (2022), p. 44

²²⁸ Abberger/Mühlebach (2022)

6.6 Conclusion

Il est probable que sans le programme de cautionnement solidaire COVID-19, l'existence de nombre d'entreprises importantes pour l'économie suisse aurait été remise en question²²⁹. Il fallait éviter la vague de faillites et de licenciements qui aurait pu en résulter. Les besoins en liquidités engendrés par la crise se reflètent dans les 137 870 crédits octroyés en quatre mois, pour un volume total de quelque 17 milliards de francs. Conformément aux recommandations de l'ASB²³⁰, l'amortissement des crédits COVID-19 a débuté à fin mars 2022. Jusqu'en mars 2023, des amortissements avaient été effectués pour 96,9 pour cent des crédits en cours, à hauteur de 20 pour cent du volume de ces crédits. Mi-juin 2023, environ 39 700 crédits, représentant un volume total de quelque 7,4 milliards de francs, avaient été intégralement remboursés. Lorsqu'une entreprise ne respecte pas ses échéances d'intérêts ou d'amortissements, ou qu'elle a commis dans sa demande de crédit ou dans l'utilisation du crédit une erreur qui n'a pas été ou ne peut pas être corrigée, la banque concernée peut solliciter le cautionnement solidaire COVID-19 accordé par les organisations de cautionnement, à la suite de quoi la créance résiduelle est transférée à l'organisation de cautionnement compétente. À la mi-juin 2023, 11 400 crédits environ, pour un volume total de 876,7 millions de francs, avaient donné lieu à un versement du cautionnement. Comme les crédits jusqu'à 500 000 francs se basent sur les données fournies par les intéressés (auto-déclaration) et que leur utilisation est définie de manière restrictive par la loi, un certain potentiel d'abus est inévitable. L'examen des abus potentiels constitue à ce titre l'une des activités essentielles des organisations de cautionnement.

Les frais supportés par la Confédération sont constitués en majeure partie des contributions aux frais administratifs des organisations de cautionnement (y c. leurs frais administratifs internes et leurs frais de recours à des tiers), des frais de personnel internes et des pertes effectives de la Confédération (cf. ch. 6.2). À la fin de la première moitié de 2023, ces coûts approchaient 109 millions de francs. Par la mise à disposition de liquidités, le programme de cautionnement solidaire COVID-19 avait pour but d'éviter une vague de faillites et donc une augmentation du taux de chômage, qui auraient pu enclencher une spirale récessionniste.

Le programme a permis d'aider 136 737 entreprises ainsi que, indirectement, un total de 1,3 million de salariés (EPT). Les coûts supportés à ce jour avoisinent 800 francs par entreprise ayant sollicité un crédit et 81 francs par EPT. Sur la base des chiffres communiqués lors des demandes de crédit COVID-19, on peut estimer que les entreprises qui en ont bénéficié ont réalisé un chiffre d'affaires total de 271,5 milliards de francs environ. Les recettes fiscales générées à partir de ces chiffres d'affaires ne sont pas quantifiables sur la base des informations disponibles.

Selon le modèle d'impact utilisé pour la présente analyse, les coûts supportés semblent proportionnés aux bénéfices sociétaux et à l'utilité directe qui en découlent. Il ne sera possible de dresser le bilan du programme qu'à l'échéance de la durée maximale des crédits, soit à partir de 2030, et une fois achevées la gestion des créances et les analyses juridiques concernant les potentiels abus. De premières données collectées dans le cadre de ce rapport semblent toutefois indiquer que les crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire ont bel et bien aidé les entreprises à surmonter leurs problèmes de liquidités.

Les recherches actuelles et futures consacrées au programme de cautionnement solidaire COVID-19 apporteront des éléments supplémentaires qui permettront de juger de son efficacité. Le programme national de recherche PNR 80, axé sur les sciences humaines et sociales, examine les dimensions sociétales ainsi que les processus et les mesures visant à maîtriser les pandémies, pour tirer d'une part les enseignements qui s'imposent de la pandémie de COVID-19 et contribuer d'autre part à la bonne gestion des futures pandémies en Suisse. Le programme de recherche a démarré en décembre 2022 et durera trois ans²³¹. Parmi les diverses questions étudiées, il examinera les effets de la crise du coronavirus sur le commerce mondial et le marché suisse du travail²³².

²²⁹ Conseil fédéral (2020a)

²³⁰ ASB (2022)

²³¹ PNR80 (2023a)

²³² PNR80 (2023b)

7 Données empiriques caractérisant le système de cautionnement solidaire COVID-19

7.1 Facteurs de réussite

Différents facteurs ont contribué à la mise en place du système de cautionnement solidaire COVID-19 en un temps record et au rapide déblocage des cautionnements et des crédits. Ces facteurs sont décrits en détail dans les paragraphes qui suivent.

Coopération efficace entre les acteurs

Le système de cautionnement solidaire COVID-19 a mobilisé un grand nombre d'acteurs de l'administration fédérale, aux côtés des banques, des organisations de cautionnement et des tiers mandatés par celles-ci (cf. ch 3.2). Si la collaboration a représenté un défi du fait du nombre d'acteurs impliqués, elle a été efficace dès le début grâce à l'engagement de tous. Des échanges directs et réguliers, en temps opportun, aux niveaux tant technique que décisionnel, ont toujours permis de résoudre rapidement les problèmes.

Procédure d'octroi non bureaucratique

L'octroi des crédits COVID-19 a été géré à dessein de façon non bureaucratique par le Conseil fédéral, sous la direction du DFF. Les crédits étaient accordés sur la base des autodéclarations des intéressés. En optant pour cette procédure d'octroi simplifiée, le Conseil fédéral s'est montré prêt à assumer certains risques au profit de l'économie, ainsi qu'un certain potentiel d'abus. C'est uniquement grâce à ces procédures allégées qu'il a été possible de mettre rapidement des liquidités à la disposition des entreprises. L'examen approfondi de chaque demande de crédit, tel qu'il est habituellement pratiqué dans la branche, aurait engendré des charges de personnel conséquentes et retardé l'octroi des crédits. Comme expliqué en détail au chapitre 4, une importance considérable a toutefois été accordée à la vérification a posteriori de chaque crédit COVID-19. On peut ainsi partir du principe que la majeure partie des abus ont été détectés dans le cadre des contrôles individuels prévus dans le plan de contrôle spécialement élaboré.

Fondations préexistantes du système de cautionnement solidaire

La mise en œuvre rapide et efficace du programme de cautionnement solidaire COVID-19 n'aurait pas été possible sans les structures préexistantes et éprouvées du système de cautionnement en faveur des PME²³³, sur lequel le système mis en place en 2020 a pu s'appuyer. Les responsables du système de cautionnement en faveur des PME et les décideurs au sein des quatre organisations de cautionnement collaboraient ainsi efficacement depuis plusieurs années déjà avant que ne survienne la pandémie de COVID-19. Les processus étaient rodés et la coopération empreinte de confiance mutuelle. Tant durant la mise en place du programme que pendant sa mise en œuvre, il a été possible de prendre des décisions de manière efficiente. Sans le système de cautionnement existant en faveur des PME et l'engagement hors du commun de toutes les personnes impliquées, il n'aurait pas été possible de mettre sur pied aussi rapidement un programme de cautionnement solidaire efficace et d'assurer le suivi de ces cautionnements dans la durée.

²³³ Le cautionnement en faveur des PME reposait sur les bases légales ci-après, différentes de celles fondant le programme de cautionnement solidaire COVID-19 : loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises ; ordonnance sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des PME.

Environnements numériques préexistants

La mise en œuvre rapide du programme de cautionnement solidaire a également été facilitée par les deux environnements numériques déjà en place avant le début de la crise : la base de données commune des organisations de cautionnement JANUS (en fonction depuis janvier 2018) et la plateforme EasyGov (en fonction depuis novembre 2017) gérée par le SECO. Tous les dossiers de cautionnement solidaire COVID-19 sont consignés et traités dans JANUS. Du fait de l'augmentation massive du nombre de cautionnements dans le cadre du programme de crédits COVID-19 et des exigences supplémentaires imposées pour la gestion de ces cautionnements solidaires, la base de données a été continuellement élargie et développée depuis le début du programme. La plateforme EasyGov permet aux entreprises opérant en Suisse d'effectuer une multitude de démarches administratives en ligne. Sur la base de cette plateforme et grâce à la coopération déjà bien rodée avec ses développeurs externes, le SECO a été en mesure, d'une part, de développer rapidement la plateforme pour y ajouter la procédure de demandes de crédits COVID-19 et, d'autre part, de mettre en continu à la disposition du public des informations et des statistiques actualisées concernant le programme, sur le site internet dédié covid19.easygov.swiss.

Participation et grand engagement des banques créancières

Le programme de cautionnement solidaire COVID-19 n'aurait pas pu fonctionner sans la participation et le grand engagement des 125 banques créancières. Leur engagement proactif est l'élément décisif qui a permis de mettre sur pied le programme dans des délais très brefs. Tant durant la phase de mise en œuvre du programme que pendant la période qui a suivi, les représentants des banques participantes et de l'ASB ont entretenu des échanges réguliers avec l'administration fédérale. Puis, avec le rodage des processus mis en place, il a été possible d'espacer graduellement les contacts. Les banques et l'administration fédérale continueront toutefois d'échanger jusqu'à la fin du programme de crédits, pour permettre de résoudre rapidement et efficacement les questions et problèmes qui pourront se poser. La coopération entre les banques et l'administration fédérale est représentative du partenariat public-privé efficace mis en place entre les pouvoirs publics, les organisations de cautionnement et le secteur privé (les « tiers »).

7.2 Défis relevés et enseignements tirés

La mise en œuvre du programme de cautionnement solidaire COVID-19, le plus ambitieux programme de soutien aux entreprises que la Suisse ait jamais connu, a placé les acteurs impliqués face à des défis de taille. Il est possible aujourd'hui d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Les sections qui suivent se penchent en détail sur les défis qu'il a fallu relever et sur les enseignements à tirer.

Importance d'une coordination en continu entre les acteurs impliqués

Comme évoqué au ch. 3.2, une variété d'acteurs sont impliqués dans le programme de cautionnement solidaire COVID-19, tant au sein de l'administration fédérale que dans le secteur privé. Or la coopération et la coordination entre les différents acteurs posent certains défis. L'administration fédérale, soit l'AFF, le SECO et le SFI, ont organisé des téléconférences réunissant de nombreux participants, afin d'assurer une communication la plus fluide possible entre les nombreux acteurs impliqués. Ces échanges directs et réguliers, en temps opportun, se sont révélés un outil précieux.

Décisions stratégiques prises dans l'urgence et dans un contexte incertain

Diverses décisions stratégiques nécessaires dans le cadre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 ont dû être prises dans l'urgence et compte tenu d'un haut degré d'incertitude. Du fait des incertitudes concernant l'évolution de la pandémie et ses répercussions sur l'économie, il a été difficile de faire des prévisions fiables quant à la demande de crédits COVID-19 et aux cautionnements qu'il faudra honorer. Les besoins financiers au titre du crédit d'engagement et des provisions de la Confédération ont eux aussi été difficiles à estimer en l'absence de valeurs empiriques adéquates. Il subsistait par ailleurs au début un certain degré d'incertitude concernant le nombre d'abus qu'il faudrait gérer dans le cadre du programme de crédits COVID-19, étant donnée la nécessité de renoncer à une vérification approfondie de chaque demande de crédit au profit d'une mise à disposition rapide des liquidités nécessaires.

D'une manière générale, les crises se caractérisent par un degré élevé d'incertitude et une forte pression temporelle. Si des exercices réguliers de gestion de crise ont leur utilité, on ne peut jamais prévoir précisément une situation de crise réelle, en particulier lorsqu'il ne s'en est plus présenté depuis des décennies. Dans le cas du système de cautionnement solidaire COVID-19, la possibilité de reprendre et d'exploiter, tant au sein de l'administration fédérale qu'en dehors, des structures existantes, également utilisées en temps normal pour l'exécution des tâches publiques, s'est révélée précieuse.

Définition et interprétation des bases légales

Un certain nombre de questions d'interprétation des bases légales se sont posées durant la mise en œuvre du programme de cautionnement solidaire COVID-19. Dans le cadre du processus législatif ordinaire, il s'écoule en moyenne 51 mois entre le démarrage des travaux et l'entrée en vigueur d'une loi. Une procédure de consultation de 3 mois au minimum est par ailleurs menée pendant ces travaux²³⁴. L'OCaS-COVID-19 (en vigueur du 26 mars au 18 décembre 2020), qui s'appuyait directement sur la Cst. et qui revêtait un caractère proche d'une loi, a pour sa part été élaborée en 12 jours à peine. Vu l'urgence de la situation, il a par ailleurs fallu adopter cette ordonnance de nécessité en l'espace de 5 jours²³⁵. L'OCaS-COVID-19 est finalement devenue la loi urgente LCaS-COVID-19 le 19 décembre 2020. Outre la rapidité avec laquelle les bases légales régissant le programme de cautionnement solidaire COVID-19 ont été créées, une autre raison expliquant les difficultés d'interprétation de ces bases légales est la rareté des données empiriques disponibles au moment de la rédaction de l'ordonnance de nécessité. Pour résoudre ces difficultés d'interprétation, les principaux acteurs concernés ont suivi une approche pragmatique, centrée sur la volonté du législateur.

Ces explications relatives à l'élaboration et à l'interprétation des bases légales montrent la résilience de notre système législatif en temps de crise. Il serait toutefois souhaitable, dans le contexte de la révision prévue de la LEp, d'envisager la création d'une base légale explicite réglant les mesures destinées à atténuer les conséquences économiques d'une première vague pandémique. Cela permettrait au Parlement de se pencher sur la question dans le cadre du processus législatif ordinaire.

Marchés publics et recours à des tiers

L'organisation des mandats attribués à des tiers et leur mise en œuvre en un temps extrêmement court ont constitué un défi de taille pour le SECO. La difficulté, dans le cadre de l'adjudication de ces mandats, provenait du fait que le SECO est soumis pour ses marchés publics à des directives internes, aux directives du DEFR ainsi qu'aux normes légales nationales²³⁶ et aux accords internationaux ratifiés par la Suisse²³⁷. Selon le volume du marché considéré, la passation d'un marché public peut nécessiter entre quelques semaines et quelques mois. Fort heureusement, des contrats existaient déjà entre le SECO et les prestataires tiers ELCA Informatik AG, Callpoint AG, Farner Consulting SA et Eraneos Switzerland SA pour un volume de marché tel qu'il n'était pas nécessaire de passer de nouveaux marchés publics à court terme. Sans ces contrats préexistants, il aurait été impossible de mettre sur pied le programme de cautionnement solidaire COVID-19 dans des délais aussi brefs. Pour pouvoir réagir rapidement en cas de crise, l'administration fédérale doit être en mesure d'attribuer des mandats à des prestataires externes en quelques jours à peine, en s'appuyant sur des procédures prédéfinies. La LMP ménage à cet égard plusieurs possibilités pour accélérer et simplifier les procédures d'adjudication en situation de danger ou d'urgence. Pendant la pandémie, il s'est agi en particulier d'une exception au champ d'application du droit des marchés publics concernant la protection de la santé et de la vie des personnes et la protection de la faune et de la flore, conformément à l'art. 10, al. 4, let. b, LMP, et de la possibilité de recourir à la procédure de gré à gré en raison d'événements imprévisibles en vertu de l'art. 21, al. 2, let. d, LMP. Il incombe à l'organe adjudicateur de déterminer si les circonstances justifient l'application de l'une de ces dispositions dérogatoires.

²³⁴ OFJ (2019)

²³⁵ Micheli/Spahni (2023)

²³⁶ LMP, ordonnance fédérale sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11), ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP, RS 172.056.15).

²³⁷ Accord sur les marchés publics (AMP, RS 0.632.231.422), Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics (RS 0.172.052.68).

La décision correspondante peut toutefois être soumise à un contrôle judiciaire. Outre les possibilités prévues par la LMP, le comité de direction de la Conférence des achats de la Confédération (CA) a publié le 27 mars 2020 des recommandations ad hoc, qu'il a ensuite reconduites de fin 2021 à fin 2022²³⁸. Ces recommandations décrivent diverses mesures pouvant favoriser une gestion pragmatique des marchés publics en période de pandémie.

La définition par l'OFCL de procédures applicables aux marchés publics en situation de crise conformément aux dispositions dérogatoires de la LMP devrait permettre de clarifier la situation concernant la procédure à suivre.

EasyGov, protection des données et sécurité informatique

Il a fallu mettre au point en très peu de temps non seulement la procédure électronique de demande de crédit, mais aussi la procédure de rectification a posteriori des conventions de crédit en cas d'erreur, par exemple dans l'indication du chiffre d'affaires. Sous une pression temporelle considérable, le SECO est parvenu à mettre une solution conviviale à la disposition des entreprises. Des points faibles sont toutefois apparus ensuite dans l'architecture visant à assurer la sécurité de la procédure de rectification. Il semblerait qu'en août 2021, des inconnus soient parvenus à accéder illégalement, via l'interface utilisateur publique de la procédure de rectification, à l'identité des entreprises qui avaient déposé une demande de crédit. Ils auraient ainsi réussi à dérober une liste contenant jusqu'à 130 000 raisons sociales d'entreprises. Les autres types de données n'étaient pas concernés. Le SECO, exploitant du site internet utilisé pour les rectifications, a très rapidement fermé l'interface web concernée après avoir constaté l'intrusion. Les experts en cybersécurité de la Confédération jugent la valeur commerciale des données probablement piratées comme modeste et les conséquences du piratage pour les entreprises concernées comme sans grande gravité²³⁹. L'incident montre toutefois toute la difficulté à élaborer très rapidement une solution électronique qui garantisse une sécurité adéquate des données et des systèmes.

L'enseignement à en tirer est que la Confédération devra à l'avenir accorder une plus grande importance encore à la protection et à la sécurité des données en lien avec ses services en ligne si elle veut pouvoir se prémunir du risque croissant d'attaques informatiques. De nombreuses mesures et précautions ont été introduites ces deux dernières années pour améliorer la protection de la plateforme.

²³⁸ CA (2021)

²³⁹ Conseil fédéral (2021b)

8 Bibliographie

- Abberger, Klaus / Mühlebach, Nina. (2022) : Spezialanalyse : Auswertung der Sonderfragen zur Corona-Pandemie in den KOF Konjunkturumfragen. In : KOF Analysen. Peut être consulté sur : https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/554305/2022_2_Sommer_SA1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (État : 19.7.2023).
- AECM (2022) : SME support in the COVID crisis – The role of Guarantee Institutions – Update February 2022. European Association of Guarantee Institutions paper. Peut être consulté sur : <https://www.flipsnack.com/aecmeurope/aecm-covid-brochure-update-february-2022.html>. (État : 19.7.2023).
- AECM (2023) : Mission – AECM. European Association of Guarantee Institutions AECM. Peut être consulté sur : <https://aecm.eu/about/mission/>. (État : 19.7.2023).
- AFF (2020) : Commentaire de l'ordonnance sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires suite à l'apparition du coronavirus (Ordonnance sur le cautionnement solidaire COVID-19). Berne, le 14 avril 2020. Administration fédérale des finances AFF. Peut être consulté sur : <https://co-vid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2020/04/erlaeuterungen-notverordnung-solidar-buergschaften-de-20200414.pdf>. (État : 19.7.2023).
- AFF (2023) : Comptes d'État. Administration fédérale des finances Administration fédérale des finances AFF. Peut être consulté sur : <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>. (État : 4.9.2023).
- Amstat (2022a) : Ensemble de données : Taux de chômage. travail.swiss. Peut être consulté sur : https://www.amstat.ch/v2/amstat_de.html. (État : 15.6.2023).
- Amstat (2022b) : Ensemble de données : Chômage partiel décompté. travail.swiss. Peut être consulté sur : https://www.amstat.ch/v2/amstat_de.html. (État : 15.6.2023).
- ASB (2022) : Lignes directrices sur le traitement des crédits COVID-19. Swiss Banking. Peut être consulté sur : https://www.swissbanking.ch/Resources/Persistent/f/d/9/d/fd9d13e45a5ca38c930cc996f2faa69e9c15b87b/SBVg_Leitlinien_Umgang%20COVID19_Kredite.pdf. (État : 16.8.2023).
- Aws (2020) : Garantie für Überbrückungsfinanzierungen – Liquidität rasch sichern. austria wirtschafts-service aws. Peut être consulté sur : https://www.aws.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Sonstiges/Liquiditaet_rasch_sichern_2020201.pdf. (État : 16.6.2022).
- Banque de France (2023) : Médiation du crédit. Banque de France, Eurosysteme. Peut être consulté sur : <https://mediateur-credit.banque-france.fr/>. (État : 19.7.2023).
- Bmwk (2021a) : Prolongati. Ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du Climat. Peut être consulté sur : <https://www.bmwk.de/Navigation/FR/Home/home.html>. (État : 19.7.2023).
- Bmwk (2021b) : Massnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du Climat. Peut être consulté sur : https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmen-%C3%BCbersicht-corona-20210719.pdf?__blob=publicationFile&v=4. (État : 7.7.2021).
- BNS (2020) : Notice sur la facilité de refinancement BNS-COVID-19 (CRF). SNB BNS. Peut être consulté sur : https://www.snb.ch/de/ifor/finmkt/operat/id/finmkt_crf. (État : 19.7.2023).
- Brechbühl, Beat / Chenaux, Jean-Luc / Lengauer, Daniel / Nösberger, Thomas (2020) : Covid-19-Kredite – Rechtsgrundlagen und Praxis der Missbrauchsbekämpfung. In : Jusletter, 5.10.2020.

- Brühlhart, Marius / Lalive Rafael / Lehmann Tobias / Siegenthaler Michael (2020) : COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland : evaluation and outlook. In : *Swiss Journal of Economics Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd. 156, Nr.1.
- Bulletin officiel (2020) : 20.075, Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz. Parlement. Peut être consulté sur : <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=50802>. (État : 6.9.2023).
- CA (2021) : Recommandations de la Conférence des achats de la Confédération CA du 27 mars 2020. Conférence des achats de la Confédération BKB. Peut être consulté sur : <https://www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/themen/coronavirus.html>. (État : 6.9.2023).
- Cahuc, Pierre (2022) : Crisis Response Monitoring France. IZA Institute of Labor Economics, IZA Institute of Labor Economics. Peut être consulté sur : <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/france/>. (État : 19.7.2023).
- CDF (2022a) : Audit : Implication des tiers dans la mise en œuvre des mesures Covid-19 – Secrétariat d'État à l'économie. Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté sur : <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/oeffentliche-finanzen-und-steuern/beizug-dritter-in-der-umsetzung-der-covid-19-massnahmen-staatssekretariat-fuer-wirtschaft.html>. (État : 19.7.2023).
- CDF (2022b) : Solidarbürgschaften (PA 22400) : Übergabe von Fällen zur Abklärung S2/2022 : Eidgenössische Finanzkontrolle. Contrôle fédéral des finances. Peut être consulté sur : https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22400_%2022475_%2022743/22400BE-DA-So-lib%C3%BCrgschaften-2S2022-Endgueltige-Fassung-V04.pdf. (État : 19.7.2023).
- COFAG (2023) : COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH. COFAG. Peut être consulté sur : <https://www.cofag.at/garantien.html>. (État : 19.7.2023).
- Colussi, Tommaso (2023) : Crisis Response Monitoring Italy. IZA Institute of Labor Economics. Peut être consulté sur : <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/italy/>. (État : 19.7.2023).
- Commission européenne (2020) : Communiqué de presse du 14 avril 2020 : Aides d'Etat : la Commission autorise un régime de garanties italien visant à soutenir les travailleurs indépendants, les PME et les sociétés à moyenne capitalisation. Commission Européenne. Peut être consulté sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_656. (État : 19.7.2023).
- Commission européenne (2020a) : Communiqué de presse du 19 mars 2020 : Aides d'Etat : La Commission adopte un encadrement temporaire pour permettre aux états membres de soutenir davantage l'économie face à la flambée de COVID-19. Commission Européenne. Peut être consulté sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_496. (État : 19.7.2023).
- Commission européenne (2020b) : Communication de la Commission du 20 mars 2020, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'état visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19. Journal officiel de l'Union européenne. Peut être consulté sur : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=EN). (État : 19.7.2023).

- Commission européenne (2021) : Communication de la Commission du 18 novembre 2021, Sixième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'état visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux états membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme. Bruxelles, le 18.11.2021. Peut être consulté sur : https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/6eme_modification_de_lencadrement_temporaire.pdf. (État : 19.7.2023).
- Commission européenne (2022) : Communiqué de presse du 12 mai 2022 : Aides d'État : la Commission supprimera progressivement l'encadrement temporaire des aides d'État COVID. Commission Européenne. Kann abgerufen werden unter : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_22_2980. (Stand : 19.7.2023).
- Commission européenne (2023) : Wirtschaftsleistung – Bruttoinlandprodukt (BIP) zu laufenden Preisen und Wechselkursen. WKO Statistik. Peut être consulté sur : https://wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftsleistung.pdf?gl=1*wepa06*_ga*MTI0NDY2MjY3OC4xNjU3MDA5NjEz*_ga_4YHGVSN5S4*MTY1NzAwOTYxMy4xLjEuMTY1NzAwOTYxOC41NQ. (État : 19.7.2023).
- Confindustria Toscana Sud (2022) : Fondo centrale di garanzia – scadenza validità delle misure emergenziali. Confindustria Toscana Sud. Peut être consulté sur : <http://www.confindustriatoscanasud.it/index.php/agevolazioni-credito-e-finanza-assicurazioni/fondo-centrale-di-garanziascadenza-validita-delle-misure-emergenziali-1/#:~:text=Con%20circolare%20del%2024%20maggio,%C3%A8%20il%2023%20giugno%202022>. (État : 19.7.2023).
- 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). Fedlex, Le plateforme de publication du droit fédéral. Peut être consulté sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/43/fr>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2020a) : Message concernant la loi sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (FF 2020 8165). Fedlex, Le plateforme de publication du droit fédéral. Peut être consulté sur : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2182/fr>. (État : 18.7.2022).
- Conseil fédéral (2020b) : Communiqué : le Conseil fédéral renforce les mesures contre le coronavirus pour protéger la santé de la population et soutient les secteurs touchés. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-78437.html>. (État : 5.5.2022).
- Conseil fédéral (2020c) : Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral qualifie la situation de « situation extraordinaire » et renforce les mesures. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78454.html>. (État : 5.5.2022).
- Conseil fédéral (2020d) : Communiqué : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-78515.html>. (État : 5.5.2022).
- Conseil fédéral (2020e) : Communiqué : Le Conseil fédéral relève à 40 milliards le volume des cautionnements octroyés à titre d'aide en matière de liquidités. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78684.html>. (État : 19.7.2023).

- Conseil fédéral (2020f). 03.04.2020 – Conférence de presse. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/conferences-de-presse/archive-conferences-presse.html>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2020g) : Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral prolonge les mesures d'une semaine et décide un assouplissement échelonné. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78744.html>. (État : 18.7.2023).
- Conseil fédéral (2020h) : Communiqué : Coronavirus : soutien complémentaire de la Confédération pour les start-up innovantes. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78872.html>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2020i). 22.04.2020 – BR A. Berset – BR V. Amherd – BR U. Maurer – Coronavirus (COVID-19). Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/conferences-de-presse/archive-conferences-presse.html>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2020j) : Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral précise l'aide en faveur des entreprises de l'aviation. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78944.html>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2020k) : Communiqué : Coronavirus : Aide immédiate temporaire en faveur des médias. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79184.html>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2020l) : Communiqué : Coronavirus : transposition de l'ordonnance de nécessité sur les crédits COVID-19 dans le droit ordinaire. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-79683.html>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2020m) : Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral adopte le message relatif à la nouvelle loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-80449.html>. (État : 25.7.2023).
- Conseil fédéral (2021a) : Communiqué : Coronavirus : le Conseil fédéral entend soutenir le tourisme suisse. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84930.html>. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2021b) : Communiqué : EasyGov victime d'une cyberattaque. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85541.html>. (État : 22.4.2022).
- Conseil fédéral (2022) : Objectifs du Conseil fédéral pour 2022. Chancellerie fédérale ChF. Peut être consulté sur : https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/strategische-fuehrungsunterstuetzung/ziele-bundesrat/jahresziele_des_bundesrates_2022.pdf.download.pdf/Jahresziele%20des%20Bundesrates%202022%20-%20DE.pdf. (État : 19.7.2023).
- Conseil fédéral (2023) : Communiqué : Le Conseil fédéral adapte les taux des crédits COVID-19. Le Conseil fédéral, Le portail du Gouvernement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94027.html>. (État : 19.7.2023).
- covid19.easygov.swiss (2023a) : Crédits transitoires. DEFR, DFF. Peut être consulté sur : <https://covid19.easygov.swiss/fr/>. (État : 19.7.2023).

- covid19.easygov.swiss (2023b) : Mesures pour les cas de rigueur. Peut être consulté sur : <https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur/>. (État : 19.7.2023).
- covid19.easygov.swiss (2023c) : Parapluie de protection pour les manifestations publiques. DEFR, DFF. Peut être consulté sur : <https://covid19.easygov.swiss/fr/parapluie-de-protection-2/>. (État : 19.7.2023).
- Creditreform (2023). Presseletter 01 : Firmenkonkurse auf Rekordhoch. Creditreform. Peut être consulté sur : <https://www.creditreform.ch/news/news/news-details/show/presseletter-01-firmenkonkurse-auf-rekordhoch>. (État : 19.7.2023).
- DFF (2023) : Commentaire de l'ordonnance sur l'adaptation des taux d'intérêt selon le programme de cautionnement solidaire COVID-19. Département fédéral des finances DFF. Peut être consulté sur : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94027.html>. (État : 6.9.2023)
- Eckert, Florian / Mikosch, Heiner (2022) : Firm bankruptcies and start-up activity in Switzerland during the COVID-19 crisis, in : *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd.158, Nr.1.
- Ecovis (2022) : KfW-Schnellkredit 2020 für Unternehmen – verlängert und aufgestockt. Ecovis Deutschland. Peut être consulté sur : <https://de.ecovis.com/kfw-schnellkredit-2020-fuer-unternehmen-verlaengert-und-aufgestockt/>. (État : 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2020) : Fondo di garanzia per la PMI – Una misura immediata per ricominciare. Emergenza COVID-19. Peut être consulté sur : https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2020/04/Brochure_garanzie_25k.pdf. (État : 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2022a) : I dati del Fondo durante l'emergenza Covid-19. Fondo di garanzia. Peut être consulté sur : <https://www.fondidigaranzia.it/i-dati-del-fondo-durante-lemergenza-covid-19/>. (État : 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2022b) : Decreto « Liquidità » le misure per il fondo con le modifiche del decreto « Sostegni bis » – fondo di garanzia. Peut être consulté sur : <https://www.fondidigaranzia.it/dl-liquidita-le-misure-per-il-fondo-di-garanzia/>. (État : 19.7.2023)
- Fondo di garanzia (2023) : Conosci il fondo. Fondo di garanzia. Peut être consulté sur : <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/>. (État : 19.7.2023).
- Fuhrer, Lucas Marc / Ramelet, Marc-Antoine / Tenhofen, Jörn. (2021). Firms' participation in the COVID-19 loan programme, in : *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd. 157, Nr. 1.
- Gouvernement français (2022) : Prêt Garanti par l'État – Situation au 30 avril 2022. Sommaire. Ministère de l'économie des finances et de la relance. Peut être consulté sur : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/PGE_20220430.pdf?v=1655725279. (État : 19.7.2023).
- Gouvernement français (2023) : Coronavirus COVID-19 : soutien aux entreprises. Prêt garanti par l'Etat. economie.gouv.fr. Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Peut être consulté sur : <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/pret-garanti-par-letat>. (État : 19.7.2023).
- Haunberger, Sigrid (2018) : Nichts ist praktischer als ein gutes Wirkungsmodell. In : *LeGes* 30 (2018) 2.

- Insee (2020) : Les entreprises en France – Edition 2020. Institut national de la statistique et des études économiques. Peut être consulté sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4987235>. (État : 19.7.2023).
- Invest in Austria (2023) : Austrian Business Agency. Peut être consulté sur : <https://investinaustria.at/blog/>. (État : 19.7.2023).
- Ismea (2023) : Chi siamo. Ismea. Peut être consulté sur : [Istituzionale – Chi siamo – ISMEA](#). (État : 19.7.2023).
- Istat (2022) : Conti economici delle imprese dei gruppi di imprese, anno 2020. Istituto Nazionale di Statistica. Peut être consulté sur : https://www.istat.it/it/files//2022/11/REPORT-CONTI-IMPRESE-E-GRUPPI_2020.pdf. (État : 19.7.2023).
- Jones, Sam. (2020) : Swiss lead way with crisis loans to small businesses. In : *Financial Times*.
- Kaufmann, Daniel (2020) : Does government-backed lending reduce unemployment ? An assessment of the Swiss Covid-19 credit program. IRENE Working Papers No. 20-10. Institute of Economic Research, Université de Neuchâtel.
- Kellerhals Carrard / Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg.) (2021) : Corona-Kredite für KMU – Umsetzung des Massnahmenpakets und Kommentierung des Covid-19- Solidarbürgschaftsgesetzes (Covid-19-SBüG), Zurich 2021.
- KfW (2020) : Merkblatt : KfW-Schnellkredit 2020. KfW Bank aus Verantwortung. Peut être consulté sur : [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%9B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%9B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004525_M_078.PDF](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%9B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%9B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004525_M_078.PDF). (État : 19.7.2023).
- KfW (2022) : Merkblatt : Sonderprogramm « Direktbeteiligung für Konsortialfinanzierung. KfW Bank aus Verantwortung. Peut être consulté sur : [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%9B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%9B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004518_M_855.PDF](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%9B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%9B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004518_M_855.PDF)mm « Direktbeteiligung für Konsortialfinanzierung » (kfw.de). (État : 19.7.2023).
- KfW (2023) : Konditionenübersicht für Endkreditnehmer. KfW. Peut être consulté sur : <https://www.kfw-formularsammlung.de/Konditionenanzeiger/Net/KonditionenAnzeiger>. (État : 19.7.2023).
- MEF (2022) : Comunicato Stampa N° 130 del 06/07/2022 : Credito et liquidità per famiglie e imprese : oltre 156,8 miliardi il valore delle richieste al Fondo di Garanzia PMI ; raggiungono i 42 miliardi di euro i volumi complessivi dei prestiti garantiti da SACE. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Peut être consulté sur : [Credito e liquidità per famiglie e imprese : oltre 256,8 miliardi il valore delle richieste al Fondo di Garanzia PMI ; raggiungono i 42 ... \(mef.gov.it\)](#). (État : 19.7.2023).
- MEF (2023) : Domande et risposte sulle nuove misure economiche – COVID-19. MEF. Peut être consulté sur : <https://www.mef.gov.it/covid-19/faq.html>. (État : 19.7.2023).
- Micheli, François / Spahni, Elodie. (2023) : Irrégularités dans les crédits Covid-19. In : AJP/PJA 4/2023, Kellerhals Carrard.
- OCDE (2009) : Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. OCDE. Peut être consulté sur : <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/43184177.pdf>. (État : 19.7.2023).

- OCDE (2021) : OECD SME and Entrepreneurship Papers No. 25 – An in-depth analysis of one year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned for the path to recovery. Peut être consulté sur : https://aecm.eu/wp-content/uploads/2021/06/202106_OECD_An-in-depth-analysis-of-one-year-of-SME-and-entrepreneurship-policy-responses-to-COVID-19.pdf. (État : 19.7.2023).
- OCDE (2022) : OECD Data: Unemployment rate (Total, % of labour force). Peut être consulté sur : <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>, (État : 30.4.2022).
- OFC (2022) : État des demandes d'aides sur la base de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Peut être consulté sur : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/themes/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html>. (État 9.10.2022).
- OFJ (2019) : Guide de législation – Guide pour l'élaboration des actes législatifs de la Confédération. Peut être consulté sur : <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf.download.pdf/gleitf-d.pdf>. (État : 19.7.2023).
- OFS (2021a) : Schätzung der Anzahl Arbeitsstätten die aufgrund der Covid-19-Verordnungen geschlossen wurden. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.15944192.html>. (État : 23.6.2022).
- OFS (2021b) : Communiqué de presse: En 2020, le nombre de poursuites et de faillites a diminué dans toutes les grandes régions. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/communiques-presse.assetdetail.16564157.html>. (État : 1.8.2023).
- OFS (2021c) : Entreprises marchandes par division économique et par classe de taille. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/structure-economie-entreprises/pme.assetdetail.23145762.html>. (État : 23.6.2022).
- OFS (2021d) : Entreprises marchandes par grande région et forme juridique. Ufficio federale di statistica. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/structure-economie-entreprises.assetdetail.23145767.html>. (État: 23.6.2022).
- OFS (2022a) : Population active (concept intérieur), totale et en équivalents plein temps selon le sexe et la nationalité, valeurs brutes et corrigés des variations saisonnières. Valeurs moyennes trimestrielles et annuelles. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/structure-economie-entreprises.assetdetail.23145767.html>. (État : 11.5.2022).
- OFS (2022b) : Ouvertures de procédures de faillite par grandes régions et par cantons. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/demographie-entreprises/faillites.assetdetail.24505669.html>. (État : 29.4. 2022).
- OFS (2022c) : Structure économique : Entreprises. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/structure-economie-entreprises.html>. (État: 5.10.2022).
- OFS (2022d) : Produit intérieur brut, série longue. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.je-d-04.02.01.08.html>. (État : 4.10.2022).

- OFS (2022e) : Produit intérieur brut. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoinlandprodukt.html>. (État : 5.5.2022).
- OFS (2022f) : Nombre d'entreprises actives par canton. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/demographie-entreprises/population-actives.assetdetail.23705227.html>. (État : 31.7.2023).
- OFS (2023a) : Évolution du nombre d'ouvertures de procédures de faillite entre 2008 et 2022. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/demographie-entreprises/faillites.assetdetail.24586801.html>. (État : 13.7.2023).
- OFS (2023b) : Employés par équivalent temps plein et divisions économiques. Office fédéral de la statistique. Peut être consulté sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/statistique-emploi/emplois.assetdetail.25485722.html>. (État : 4.8.2023).
- OFSP (2021) : Influence du COVID-19 sur la santé psychique. Office fédéral de la santé publique. Peut être consulté sur : <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/aktuell/news/news-16-07-2021.html>. (État 16.08.2023)
- OFSP (2023) : Coronavirus : situation en Suisse. Office fédéral de la santé publique. Peut être consulté sur : <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/krankheiten/krankheiten-im-ueberblick/coronavirus/covid-19/monitoring.html>. (État : 19.7.2023).
- OFT (2022) : Coronavirus : la Confédération soutient les TP à hauteur de 935 millions de francs. Peut être consulté sur : <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/publications/blog-oft-actualites/7-2022.html>. (État : 18.7.2023).
- OMS (2020) : Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). World Health Organization. Peut être consulté sur : [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)). (État : 18.7.2023).
- Parlement (2020a) : SDA-Meldung : Das entschied das Parlament in der ausserordentlichen Session, 6. Mai 2020. Bern. Peut être consulté sur : https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2020/20200506185455850194158159041_bsd210.aspx. (État : 22. April 2022).
- Parlement (2020b) : 20.075 Objet du Conseil fédéral. Loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19. L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20200075>. (État : 25.7.2023).
- Parlement (2022) : 22.3189 Interpellation. Remboursement des prêts Covid et maisons de recouvrement. L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse. Peut être consulté sur : <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223189>. (État : 25.7.2023).
- PNR80 (2023a) : Porträt. Covid19 in der Gesellschaft – Nationales Forschungsprogramm. Peut être consulté sur : <https://www.nfp80.ch/fr/MdMmdQNYA6Pkq7ej/page/le-pnr/portrait>. (État : 19.7.2023).
- PNR80 (2023b) : Covid-19, Handel und Arbeit. Covid19 in der Gesellschaft – Nationales Forschungsprogramm. Kann abgerufen werden unter : <https://www.nfp80.ch/fr/nI9GNzRvflDgrJEg/projet/impact-des-restrictions-covid-19-sur-les-entreprises-et-demandeurs-euses-demploi>. (Stand : 19.7.2023).

- SACE (2022) : Garanzia dello Stato su finanziamenti concessi dalle banche. Manuale Operativo, Roma, 28. April 2022. Peut être consulté sur : https://www.sace.it/docs/default-source/prodotti/garanzia-italia---istituzioni-finanziarie/garanzia-italia---manuale-operativo.pdf?sfvrsn=37eec3be_6. (État : 16.8.2022).
- SACE (2023a) : Garanzia italia – Sezione dedicata alle imprese. Da oltre 10 anni siamo al fianco delle imprese. Oggi più che mai. SACE. Peut être consulté sur : <https://www.sace.it/coronavirus/garanzia-italia/imprese>. (État : 19.7.2023).
- SACE (2023b) : Garanzia italia – Sezione dedicata ai soggetti finanziato. insieme per il futuro del Paese. SACE. Peut être consulté sur : <https://www.sace.it/coronavirus/garanzia-italia/soggetti-finanziatori>. (État : 19.7.2023).
- SACE (2023c) : Garanzia italia – Scopri tutte le imprese che abbiamo sostenuto. Garanzia Italia : i volumi della ripartenza. Peut être consulté sur : [Volumi garantiti con Garanzia Italia \(sace.it\)](https://www.sace.it/volumi-garantiti-con-garanzia-italia). (État : 19.7.2023).
- SECO (2020a) : Aide-mémoire régime spécial de cautionnement. Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. Peut être consulté sur : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Standortfoerderung/KMU-Politik/Buergschaften_fuer_KMU.html. (État : 25.07.2023).
- SECO (2020b) : Exkurs : BIP- »Nowcast « auf Branchenebene unter Verwendung hochfrequenter Indikatoren. Konjunkturtendenzen, Sommer 2020. Peut être consulté sur : https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikation_en_Formulare/Wirtschaftslage/Konjunkturtendenzen/Spezialthema/kt_2020_02_exkurs_nowcast.pdf.download.pdf/KT_2020_02_Exkurs_Nowcast.pdf. (État : 19.7.2023).
- SECO (2020c) : Automne 2020 – Tendances conjoncturelles. Situation économique en Suisse. Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. Peut être consulté sur : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz.html. (Stand : 19.7.2023).
- SECO (2021a) : La ligne d'urgence ouverte par le SECO au début de la crise sanitaire sera fermée. Peut être consulté sur : <https://www.kmu.admin.ch/kmu/fr/home/actuel/news/abonnement-aux-news.msg-id-84871.html>. (État : 27.9.2023).
- SECO (2021b) : 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. Peut être consulté sur : https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html. (État : 19.7.2023).
- SECO (2022a) : Climat de consommation ; Ensemble de données : Résultats (corrigés des variations saisonnières et des effets calendaires) au 2 mai 2022. Secrétariat d'Etat à l'économie. Peut être consulté sur : https://www.wbf.admin.ch/wbf/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html. (État : 5.5.2022).
- SECO (2022b) : Tourisme et politique régionale. Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. Peut être consulté sur : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html. (État : 5.5.2022).
- SECO (2022c) : Extension du chômage partiel et simplification des démarches. Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. Peut être consulté sur : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html. (État : 19.7.2023).

- Statista Research Department (2022a) : KfW-Corona-Kredite – Anzahl der Anträge 2021. Statista. Peut être consulté sur : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1108079/umfrage/anzahl-der-kreditantraege-im-rahmen-der-kfw-corona-hilfe/#professional>. (État : 19.7.2023).
- Statista Research Department (2022b) : KfW-Corona-Kredite – Antragsvolumen 2021. Statista. Peut être consulté sur : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1107989/umfrage/auftragsvolumen-der-kfw-corona-kredite/>. (État : 19.7.2023).
- Statista Research Department (2023) : Rechtliche Einheiten/ Unternehmen nach Beschäftigtengrößenklassen 2021. Statista. Peut être consulté sur : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1929/umfrage/unternehmen-nach-beschaeftigtengroessenklassen/>. (État : 19.7.2023).
- Statistik Austria (2023) : Unternehmen. STATISTIK AUSTRIA. Peut être consulté sur : <https://www.statistik.at/statistiken/industrie-bau-handel-und-dienstleistungen/arbeitsstaettenzaehlung/unternehmen>. (État : 19.7.2023).
- Swissinfo (2020) : Tessiner Regierung ruft den Notstand aus. Swissinfo. Peut être consulté sur : <https://www.swissinfo.ch/fre>. (État : 28.4.2022).
- Union Européenne (2003) : Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises 2003/361/EC. In : Journal officiel de l'Union européenne.
- Union Européenne (2010) : Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. In : Journal officiel de l'Union européenne.
- Union Européenne (2014) : Règlements (UE) N° 651/2014 DE LA COMMISSION du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. In : Journal officiel de l'Union européenne.
- Zihler, Florian (2021) : Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz in Kraft getreten. rechnungswesen & controlling. Das Fachmagazin von veb.ch. 1/2021, S. 13 ff.

9 Annexe

9.1 Table des abréviations

Abréviation	Signification
Art.	Article
Al.	Alinéa
BG Mitte	Bürgschaftsgenossenschaft Mitte (BE, JU, SO, BL, BS, OW, NW et LU)
BG OST-SÜD	Bürgschaftsgenossenschaft Ost-Süd (AG, AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, ZG et ZH)
Cautionnement romand	Coopérative romande de cautionnement (VD, FR, VS, NE et GE)
Let.	Lettre
PME	Petites et moyennes entreprises
SAFFA	Coopérative de cautionnement soutenant exclusivement des projets de femmes

9.2 Informations sur d'autres mesures

Le Conseil fédéral a pris une série d'autres mesures de soutien aux entreprises pendant la pandémie de COVID-19. La présente section expose tout d'abord les mesures générales avant de décrire les mesures spécifiques à une branche.

Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail

Le droit aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) a été étendu à d'autres salariés, tandis que la durée maximale d'indemnisation et la procédure simplifiée ont été prolongées à plusieurs reprises^{240,241}. Le versement d'indemnités en cas de RHT avait pour but de prévenir des licenciements suite à des pertes de travail brèves mais inévitables. Des indemnités en cas de RHT ont été décomptées pour environ 1,4 million de salariés au mois d'avril 2020, ce qui a constitué le niveau le plus élevé atteint pendant la crise du coronavirus^{242,243} et correspond à environ 26 pour cent des quelque 5,1 millions d'actifs occupés en Suisse au 4^e trimestre 2019²⁴⁴. Entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 décembre 2022, l'assurance-chômage a versé environ 15 milliards de francs aux entreprises à titre d'indemnités en cas de RHT²⁴⁵.

Mesures pour les cas de rigueur

La Confédération a également participé aux programmes des cantons pour les cas de rigueur. Les entreprises actives dans des branches ne bénéficiant pas déjà d'une aide spécifique dont le chiffre d'affaires avait reculé d'au moins 40 pour cent pendant 12 mois en 2020 et 2021 par rapport à leur chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 ou qui avaient dû fermer pendant au moins 40 jours sur ordre des autorités en raison de la pandémie de COVID-19 pouvaient déposer une demande auprès du canton compétent pour bénéficier d'un soutien sous forme de cautionnement, de garantie, de prêt ou de contribution à fonds perdu²⁴⁶. Le Parlement a adopté une enveloppe budgétaire de 10 milliards de francs pour le montant fourni par la Confédération et les cantons. Les coûts de la mesure ont été pris en charge par la Confédération en fonction de la taille des entreprises, soit à hauteur de 70 pour cent pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 5 millions de francs et de 100 pour cent

²⁴⁰ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage (RS 837.033).

²⁴¹ SECO (2022c)

²⁴² SECO (2021b)

²⁴³ Amstat (2022b)

²⁴⁴ OFS (2022a)

²⁴⁵ Amstat (2022b)

²⁴⁶ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (OMCR 20 ; RS 951.262).

pour celles dont le chiffre d'affaires dépasse 5 millions de francs. Le budget comprenait aussi une réserve du Conseil fédéral de 1 milliard de francs pour les cantons particulièrement touchés. L'entrée en vigueur d'une autre ordonnance²⁴⁷ a en outre constitué une solution transitoire pour fournir entre janvier et juin 2022 des contributions à fonds perdu à des entreprises qui ne parvenaient pas à couvrir leurs coûts. La Confédération et les cantons ont prévu 1,1 milliard de francs pour cette mesure. Entre le 1^{er} mars 2020 et le 30 juin 2023, des aides pour les cas de rigueur d'un montant d'environ 5,3 milliards de francs ont été allouées et versées sur la base des deux ordonnances ad hoc²⁴⁸.

Allocation pour perte de gain COVID-19

Les entreprises, les salariés et les personnes exerçant une activité indépendante qui ont subi une perte de gain due aux mesures prises par les autorités en vue de lutter contre le coronavirus ont pu recevoir un soutien sous la forme d'allocations pour perte de gain COVID-19 à condition de ne pas avoir déjà bénéficié d'une indemnité ou de prestations d'assurance. Les indépendants ont pu prétendre à une telle allocation s'ils ont subi une perte de gain due à la fermeture de leur établissement sur ordre des autorités, à l'annulation d'une manifestation ou à une conséquence indirecte des mesures de lutte contre le COVID-19²⁴⁹. Par ailleurs, les salariés et les indépendants qui ont dû garder leurs enfants en raison de la fermeture des structures d'accueil extrafamilial ou qui ont été mis en quarantaine ont également pu prétendre à cette aide²⁵⁰. Les indemnités étaient réglées sur la base du régime des allocations pour perte de gain et versées sous forme d'indemnités journalières. Celles-ci correspondaient à 80 pour cent du salaire et étaient plafonnées à 196 francs par jour. Le nombre d'indemnités journalières pour les indépendants en quarantaine ou qui assumaient des tâches d'encadrement était limité à respectivement 10 et 30 jours. L'examen des demandes et le versement de la prestation étaient effectués par les caisses de compensation de l'AVS²⁵¹. Entre 2020 et 2022, ce sont environ 4,3 milliards de francs qui ont été versés à titre d'allocation pour perte de gain COVID-19²⁵².

Parapluie de protection pour les manifestations publiques

Lors de la session de printemps de 2021, le Parlement a adopté le « parapluie de protection » destiné au secteur de l'événementiel afin de favoriser la planification de manifestations d'importance supracantonale malgré l'évolution épidémiologique incertaine. En cas de report ou d'annulation d'une manifestation en raison de la situation épidémiologique, la Confédération et les cantons participants (22 sur 26) ont pris à leur charge une partie des coûts non couverts. Le parapluie de protection a permis de soutenir les manifestations d'importance supracantonale dont la tenue était prévue entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 décembre 2022²⁵³. Les cantons et la Confédération ont fourni des garanties à 504 manifestations, pour un montant total de quelque 316 millions de francs. Les prestations de soutien versées en cas d'annulation ont concerné 7 manifestations et se sont élevées à 6,2 millions de francs, supportés à raison de moitié par les cantons concernés et de moitié par la Confédération.

Mesures de soutien aux start-up

Les start-up n'ont que peu, voire pas du tout, bénéficié des mesures de soutien de la Confédération de mars 2020. Par exemple, le montant maximal d'un crédit COVID-19 était calculé sur la base du chiffre d'affaires de 2019 ou, en l'absence de données concernant celui-ci, sur la base de la masse salariale nette estimée d'un exercice (au moins 100 000 francs et au plus 500 000 francs). Les premières années d'exploitation étant caractérisées par des chiffres d'affaires nuls ou très faibles pour les jeunes pousses, celles-ci n'étaient pas habilitées à demander des crédits ou ne pouvaient le faire que pour des montants limités. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé le 22 avril 2020 d'utiliser, avec la participation des

²⁴⁷ Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 (OMCR 22 ; RS 951.264).

²⁴⁸ Covid19.easygov.swiss (2023b)

²⁴⁹ Conseil fédéral (2020d)

²⁵⁰ Conseil fédéral (2020d)

²⁵¹ Conseil fédéral (2020d)

²⁵² AFF (2023)

²⁵³ Covid19.easygov.swiss (2023c)

cantons, le système de cautionnement existant pour les PME afin d'éviter aux start-up prometteuses une insolvabilité liée au coronavirus²⁵⁴.

Du 7 mai au 31 août 2020, les start-up ont eu la possibilité de déposer une demande de cautionnement financée à 65 pour cent par la Confédération et à 35 pour cent par le canton concerné ou par des tiers mandatés par le canton. La Confédération et les cantons (ou des tiers) ont ainsi cautionné conjointement, à hauteur de 100 pour cent, un crédit pouvant aller jusqu'à 1 million par start-up. Au total, 359 cautionnements ont été octroyés, d'un montant de quelque 99 millions de francs.

Soutien à l'aviation

La Confédération a aidé les compagnies aériennes Swiss et Edelweiss ainsi que l'entreprise SR Technics Switzerland SA (SRT) à surmonter leurs problèmes de liquidités en cautionnant des crédits bancaires qu'elles avaient demandés²⁵⁵. Les liquidités ont été mises à disposition par des consortiums de banques et partiellement garanties par la Confédération au moyen d'un cautionnement pour le découvert. En 2022, Swiss et Edelweiss ont remboursé en avance leur crédit et procédé ensuite à la résiliation anticipée et définitive des contrats de crédit. Le cautionnement de 1,275 milliard de francs octroyé par la Confédération s'est ainsi également éteint²⁵⁶. 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 pour cent²⁵⁷. Le montant du cautionnement, majoré des intérêts et des commissions, s'élevait à 72 millions de francs à la date de clôture du bilan. La Confédération a été libérée en tant que caution en juillet 2023²⁵⁸.

Soutien aux transports publics

Le nombre de passagers des transports publics a chuté pendant la pandémie de COVID-19. 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 aux transports publics et au transport de marchandises par le rail²⁵⁹. Entre 2020 et 2022, l'Office fédéral des transports (OFT) a fourni aux entreprises de transports publics et aux entreprises de fret ferroviaire des aides financières à hauteur de 935 millions de francs²⁶⁰.

Soutien à la branche de la culture

Afin d'« éviter au paysage culturel suisse de subir des dommages durables » causés par les restrictions dues aux mesures sanitaires, les entreprises culturelles et les artistes pouvaient demander des aides immédiates et des indemnités d'annulation, et les associations culturelles un soutien^{261,262}. Entre 2020 et 2021, la Confédération a versé des aides d'un montant d'environ 600 millions de francs²⁶³.

Soutien aux organisations sportives

Dans le but d'éviter que les structures du monde sportif suisse ne soient sapées pendant la pandémie de COVID-19 en raison de l'annulation de compétitions sportives amateurs ou professionnelles et de championnats, le Conseil fédéral a fourni des aides financières : 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

²⁵⁴ Conseil fédéral (2020h)

²⁵⁵ Conseil fédéral (2020j)

²⁵⁶ AFF (2023)

²⁵⁷ AFF (2023)

²⁵⁸ AFF (2023)

²⁵⁹ Sur la base des art. 28 et 28a de la loi sur le transport de voyageurs (RS 745.1).

²⁶⁰ OFT (2022)

²⁶¹ Conseil fédéral (2020d)

²⁶² Sur la base de l'ordonnance COVID-19 culture (RS 442.15).

²⁶³ OFC (2022)

professionnelles de surmonter les problèmes de liquidités²⁶⁴. Il a par ailleurs octroyé 50 millions de francs de subventions aux organisations bénévoles promouvant principalement le sport de masse qui étaient menacées dans leur existence²⁶⁵. Ce soutien de 100 millions de francs est 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 Olympic²⁶⁶. En outre, l'ordonnance adoptée le 20 mars 2020, dont la validité était limitée à 6 mois, permettait un traitement souple des interruptions de formations et de perfectionnement 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 Macolin²⁶⁷.

Soutien au tourisme

La Confédération a mis en place différentes mesures pour soutenir et promouvoir des projets touristiques. Elle a par exemple décidé de ne pas exiger le 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-ci²⁶⁸. Suisse Tourisme s'est vu octroyer des fonds fédéraux supplémentaires de 30 millions de francs pour stimuler la demande touristique durant les années 2020 à 2023²⁶⁹. Des moyens supplémentaires de 10 millions de francs ont également été alloués à la promotion de projets innovants par le biais d'Innotour et de la nouvelle politique régionale (NPR) pour les années 2020 à 2023. De plus, le plafond de la contribution du Conseil fédéral à Innotour a été relevé de 50 pour cent à 70 pour cent pour les années 2023 à 2026. Enfin, le report de paiement des intérêts et des amortissements a été autorisé à la demande des preneurs de crédit pour de nombreux prêts NPR accordés à des projets d'infrastructure touristique^{270, 271, 272}.

Soutien aux médias

Lors de sa séance du 20 mai 2020, le Conseil fédéral a édicté deux ordonnances de nécessité portant sur une série de mesures en faveur de toutes les catégories de médias. Il a ainsi décidé d'octroyer une aide immédiate de 57,5 millions de francs aux quotidiens et aux hebdomadaires en abonnement²⁷³ et aux médias électroniques²⁷⁴ en raison de la situation extraordinaire en lien avec le coronavirus²⁷⁵.

En plus des mesures de soutien de la Confédération, les cantons ont aussi proposé des aides afin d'atténuer les conséquences de la pandémie de COVID-19. Les mesures prises en Suisse et à l'étranger pour protéger la santé de la population ont eu des répercussions majeures sur l'économie et la société helvétiques. Le soutien proposé par la Confédération et les cantons avait pour but de limiter l'impact économique de la pandémie, mais pas d'indemniser les acteurs pour les différentes mesures prises par les autorités. Une telle indemnisation n'est pas prévue par l'art. 63 LEp²⁷⁶.

²⁶⁴ Conseil fédéral (2020d)

²⁶⁵ Conseil fédéral (2020d)

²⁶⁶ Conseil fédéral (2020d)

²⁶⁷ Conseil fédéral (2020d)

²⁶⁸ Conseil fédéral (2020d)

²⁶⁹ Conseil fédéral (2021a)

²⁷⁰ Conseil fédéral (2020d)

²⁷¹ SECO (2022b)

²⁷² Conseil fédéral (2021a)

²⁷³ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 presse écrite (RS 783.03).

²⁷⁴ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 médias électroniques (RS 784.402).

²⁷⁵ Conseil fédéral (2020k)

²⁷⁶ Conseil fédéral (2011)

9.3 Tableaux relatifs aux crédits COVID-19 octroyés

Tableau 15 : Crédits COVID-19 accordés par groupe de banques

Groupe de banques	Crédits COVID-19		Crédits COVID-19 Plus		Total crédits COVID-19				Montant moyens des crédits accordés (CHF)
	Nombre	Volume de crédits (en mio de CHF)	Nombre	Volume de crédits (en mio de CHF)	Nombre	Part du nombre (en %)	Volume de crédits (en mio de CHF)	Part du volume de crédits (en %)	
Grandes banques (CS, UBS)	39 625	5087	506	1643	40 131	29 %	6730	40 %	167 709
Banques cantonales	39 548	4367	414	918	39 962	29 %	5285	31 %	132 255
Banques Raiffeisen	15 330	1625	143	328	15 473	11 %	1953	12 %	126 175
Post-Finance SA	24 595	1960	70	112	24 665	18 %	2072	12 %	84 016
Autres banques	17 639	878	0	0	17 639	13 %	878	5 %	49 771
Total	136 737	13 917	1133	3001	137 870	100 %	16 918	100 %	122 710

Source : JANUS, figure originale

Tableau 16 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par taille

Taille d'entreprise	Nombre d'entreprises actives en Suisse en 2019*	Part de la catégorie d'entreprises par rapport à l'ensemble des entreprises actives en Suisse en 2019 (en %)	Nombre d'entreprises ayant reçu un crédit COVID-19	Part de la catégorie d'entreprises par rapport à l'ensemble des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 (en %)	Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 par rapport à toutes les entreprises de même taille (en %)	Volume de crédits (en mia de CHF)	Part du volume de crédits dans l'ensemble du volume de crédits (en %)
Microentreprises (0 à 9 employés)	539 604	89,7 %	114 730	84 %	21 %	7,7	45,5 %
Petites entreprises (10 à 49 employés)	50 758	8,4 %	18 584	13,7 %	37 %	5,5	32,5 %
Moyennes entreprises (50 à 249 employés)	9324	1,6 %	3028	2 %	32 %	2,5	15 %
Grandes entreprises (250+ employés)	1706	0,3 %	395	0,3 %	23 %	1,2	7 %
Total	601 392	100 %	136 737	100 %	23 %	16,9	100 %

Source : OFS (2021b), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

* Le tableau 16 classe les entreprises ayant bénéficié de crédits COVID-19 en fonction de leur taille. Le nombre d'entreprises par catégorie se base sur le nombre d'équivalents plein temps (EPT) indiqué par chaque entreprise dans le cadre de la procédure de demande de crédit. Dans le tableau 16, le nombre d'EPT annoncé par les entreprises est considéré comme équivalent au nombre d'employés, y compris à temps partiel, selon la statistique de l'OFS (2021b). Le tableau offre toutefois une bonne approximation de la situation.

Tableau 17 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par forme juridique

Forme juridique	Nombre d'entreprises actives en Suisse en 2019	Part des entreprises par rapport à l'ensemble des entreprises actives en Suisse en 2019 (en %)	Nombre d'entreprises ayant reçu un crédit COVID-19	Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 par rapport à toutes les entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 (en %)	Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 par rapport à toutes les entreprises ayant la même forme juridique (en %)	Volume de crédits (en mia de CHF)	Part du volume de crédits dans l'ensemble du volume de crédits (en %)
SA	119 509	19,9 %	42 568	31,1 %	35,6 %	11,25	66,5 %
Sàrl	118 199	19,7 %	50 534	37 %	42,8 %	3,68	21,8 %
Entreprise individuelle	327 811	54,5 %	39 984	29,3 %	12,2 %	1,45	8,6 %
Associations/fondations	13 991	2,3 %	1153	0,8 %	8,2 %	0,28	1,6 %
Sociétés de personnes	16 243	2,7 %	2217	1,6 %	13,6 %	0,15	0,9 %
Coopératives	3 212	0,5 %	252	0,18 %	7,8 %	0,08	0,5 %
Autres	2 427	0,4 %	29	0,02 %	1,2 %	0,03	0,1 %
Total	601 392	100 %	136 737	100 %	23 %	16,92	100 %

Source : OFS (2021c), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

Tableau 18 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par branche

Branche	Nombre d'entreprises actives en Suisse en 2019	Part de la catégorie d'entreprises par rapport à l'ensemble des entreprises actives en Suisse en 2019 (en %)	Nombre d'entreprises ayant reçu un crédit COVID-19	Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 par rapport à toutes les entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 (en %)	Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 par rapport à toutes les entreprises de la même branche (en %)	Volume de crédits (en mia de CHF)	Part du volume de crédits dans l'ensemble du volume de crédits (en %)
Commerce; réparation d'automobiles et motocycles	72 591	12,07 %	26 952	19,71 %	37,13 %	4,09	24 %
Industrie manufacturière	39 721	6,6 %	11 640	8,51 %	29,3 %	2,69	16 %
Construction	48 593	8,08 %	16 554	12,11 %	34,07 %	2,1	12,4 %
Hébergement et restauration	28 564	4,75 %	17 309	12,66 %	60,6 %	1,65	9,7 %
Activités spécialisées, scientifiques et techniques*	100 227	16,67 %	16 455	12,03 %	16,42 %	1,39	8,2 %
Activités de services administratives et de soutien	25 043	4,16 %	6902	5,05 %	27,56 %	1,11	6,5 %
Santé humaine et action sociale	69 848	11,61 %	8626	6,31 %	12,35 %	0,95	5,6 %
Transports et entreprises	13 991	2,33 %	5105	3,73 %	36,49 %	0,75	4,4 %
Information et communication	24 037	4 %	5133	3,75 %	21,35 %	0,64	3,8 %
Activités financières et d'assurance	16 203	2,7%	2897	2,12 %	17,88 %	0,3	1,8 %
Activités immobilières	18 149	3,02 %	2861	2,09 %	15,76 %	0,29	1,7 %
Arts, spectacles et activités récréatives	24 553	4,08 %	2904	2,12 %	11,83 %	0,26	1,6 %
Autres activités de services	51 592	8,58 %	8231	6,02 %	18,73 %	0,25	1,5 %
Agriculture, sylviculture et pêche	22 089	3,67 %	2652	1,94 %	12,01 %	0,19	1,2 %
Enseignement	43 957	7,31 %	1841	1,35 %	4 %	0,15	0,9 %
Autres	2234	0,37 %	675	0,5 %	30,21 %	0,11	0,7 %
Total	601 392	100 %	136 737	100 %	22,74 %	16,92	100 %

Source : OFS (2021b), JANUS, figure originale

Remarque : statistique structurelle des entreprises (STATENT). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS.

*Sont notamment incluses les activités juridiques et comptables, les activités d'architecture et d'ingénierie et la publicité et études de marché etc..

Tableau 19 : Entreprises ayant reçu un crédit COVID-19, par canton de domiciliation

Canton	Nombre d'entreprises actives en Suisse en 2019	Part des entreprises par rapport à l'ensemble des entreprises actives en Suisse en 2019 (en %)	Nombre d'entreprises ayant reçu un crédit COVID-19	Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 par rapport à toutes les entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 (en %)	Part des entreprises ayant reçu un crédit COVID-19 dans un canton (en %)	Volume de crédits (en mio de CHF)	Part du volume de crédits dans l'ensemble du volume de crédits (en %)
ZH	105 242	18,6 %	23 185	16,95 %	22,03 %	2880	17,02 %
VD	51 199	9,1 %	15 446	11,3 %	30,17 %	1809	10,69 %
BE	59 850	10,5 %	12 104	8,85 %	20,22 %	1572	9,29 %
TI	34 813	6,1 %	12 447	9,1 %	35,75 %	1369	8,09 %
GE	37 490	6,6 %	10 831	7,92 %	28,89 %	1367	8,08 %
AG	37 010	6,5 %	7888	5,77 %	21,31 %	950	5,61 %
SG	30 124	5,3 %	6493	4,75 %	21,55 %	803	4,75 %
LU	24 839	4,4 %	5377	3,93 %	21,65 %	738	4,36 %
VS	23 962	4,2 %	6396	4,68 %	26,69 %	704	4,16 %
ZG	17 344	3,1 %	4186	3,06 %	24,14 %	648	3,83 %
FR	17 127	3 %	4739	3,47 %	27,67 %	575	3,4 %
BS	14 891	2,6 %	3324	2,43 %	22,32 %	486	2,88 %
BL	16 664	3 %	3575	2,61 %	21,45 %	437	2,58 %
TG	16 436	2,9 %	3397	2,48 %	20,67 %	430	2,54 %
GR	15 470	2,7 %	3197	2,34 %	20,67 %	389	2,3 %
SO	14 635	2,6 %	3320	2,43 %	22,69 %	388	2,29 %
SZ	13 313	2,3 %	3012	2,2 %	22,62 %	370	2,19 %
NE	11 291	2 %	2718	1,99 %	24,07 %	322	1,9 %
JU	4608	0,8 %	1236	0,9 %	26,82 %	157	0,93 %
SH	5172	0,9 %	1064	0,78 %	20,57 %	125	0,74 %
AR	4029	0,7 %	719	0,53 %	17,85 %	87	0,51 %
NW	3323	0,6 %	636	0,47 %	19,14 %	82	0,48 %
GL	2577	0,5 %	447	0,33 %	17,35 %	75	0,44 %
OW	2765	0,5 %	505	0,37 %	18,26 %	74	0,44 %
UR	1836	0,3 %	307	0,22 %	16,72 %	60	0,35 %
AI	1244	0,2 %	188	0,14 %	15,11 %	24	0,15 %
Total	567 254	100 %	136 737	100 %	24,1 %	16 921	100 %

Source : OFS (2022d et 2022f), JANUS, figure originale

Remarque : statistique de la démographie des entreprises (UDEMO). Les données des entreprises se basent sur les registres des caisses de compensation AVS. Les entités du secteur primaire, les administrations publiques et les institutions privées sans but lucratif au service des ménages ne sont pas prises en considération.

9.4 Tableaux relatifs aux cas d'abus

Tableau 20 : Types d'abus (état : mi-juin 2023)

Types d'abus (selon OCAS- COVID-19)	En cours de clarifi- cation	Abus non confirmé	Rectifications sans dénon- ciation pé- nale	Cas clas- sés sans dénoncia- tion pé- nale*	Cas ouverts après dénon- ciation pénale	Cas clôturés après dénon- ciation pé- nale	Nbre total	Part totale (en %)
Utilisation du crédit en général et investisse- ments de rem- placement (art. 6, al. 1 et 2)	3279	281	381	42	1406	466	5855	40 %
Chiffre d'affaires déclaré (art. 7, al. 1)	731	1049	1536	9	285	112	3722	26 %
Utilisation du crédit pour divi- dendes, refinan- cements, etc. (art. 6, al. 3)	300	319	2158	0	60	19	2856	20 %
Autres	453	80	137	3	305	122	1100	8 %
Demandes mul- tiples (art. 3, al. 1)	36	101	225	1	77	43	483	3,27 %
Date de la fon- dation (art. 3, al.1, let. a)	21	129	177	1	19	10	357	2 %
En faillite, en procédure con- cordataire ou en liquidation (art. 3, al. 1, let. b)	19	13	23	0	24	19	98	0,7 %
Garantie relative à d'autres régle- mentations du droit d'urgence (art. 3, al. 1, let. d)	2	0	2	0	1	0	5	0,03 %
Nbre total	4841	1972	4639	56	2177	791	14 476	100 %
Part totale (en %)	33 %	14 %	32 %	0 %	15 %	6 %	100 %	

Source : covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

Remarque : *Cas pour lesquels aucune dénonciation pénale n'a été déposée et où le preneur de crédit, ses organes et les personnes impliquées dans la gestion ou la liquidation du preneur de crédit, dans la mesure où elles en sont responsables, sont décédés ou portés disparus. Si une personne disparue réapparaît, l'enquête peut être rouverte.

Tableau 21 : Cas de dénonciations pénales clôturés, par type d'abus (état : mi-juin 2023)

Types d'abus (selon OCAS-COVID-19)	Aucune procédure pénale – Non-entrée en matière	Procédures pénales clôturées				Nbre total	Part totale (en %)
		Réparations	Non coupable	Coupable	Procédures pénales classées*		
Utilisation du crédit en général et investissements de remplacement (art. 6, al. 1 et 2)	25	87	90	262	2	466	59 %
Autres	5	38	35	44	0	122	15,5 %
Chiffre d'affaires déclaré (art. 7, al. 1)	8	20	27	57	0	112	14 %
Demandes multiples (art. 3, al. 1)	1	9	2	30	1	43	5,5 %
En faillite, en procédure concordataire ou en liquidation (art. 3, al. 1, let. b)	2	2	5	10	0	19	2,5 %
Utilisation du crédit pour dividendes, refinancements, etc. (art. 6, al. 3)	2	4	6	7	0	19	2,5 %
Date de la fondation (art. 3, al. 1, let. a)	1	0	3	6	0	10	1 %
Garantie relative à d'autres réglementations du droit d'urgence (art. 3, al. 1, let. d)	0	0	0	0	0	0	0 %
Nbre total	44	160	168	416	3	791	100 %
Part totale (en %)	6 %	20 %	21 %	52,5 %	0,5 %	100 %	

Source : covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

Remarque : *Cas dans lesquels une procédure pénale a été classée parce que le preneur de crédit, ses organes et les personnes impliquées dans la gestion ou la liquidation du preneur de crédit, dans la mesure où elles en sont responsables, sont décédés ou portés disparus. Si une personne disparue réapparaît, l'enquête peut être rouverte.

Tableau 22: Aperçu des (potentiels) cas d'abus de nature pénale, par canton (état : mi-juin 2023)

Canton	Nombre d'entreprises actives en Suisse en 2019	Nombre de procédures pénales en cours	Nombre de condamnations	Nombre de réparations	Total de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations	Pourcentage de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations par rapport à l'ensemble de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations (en %)	Pourcentage de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations par rapport aux entreprises ayant bénéficié de crédits Covid 19, par canton (en %)
AR	719	21	6	1	28	1,02 %	3,89 %
BS	3324	92	26	0	118	4,29 %	3,55 %
AG	7888	214	20	6	240	8,72 %	3,04 %
ZG	4186	102	10	2	114	4,14 %	2,72 %
NW	636	13	2	2	17	0,62 %	2,67 %
ZH	23 185	464	105	25	594	21,58 %	2,56 %
BL	3575	85	1	4	90	3,27 %	2,52 %
SO	3320	52	19	9	80	2,91 %	2,41 %
SG	6493	100	40	5	145	5,27 %	2,23 %
LU	5377	92	24	4	120	4,36 %	2,23 %
SZ	3012	48	11	4	63	2,29 %	2,09 %
VD	15 446	269	40	4	313	11,37 %	2,03 %
GE	10 831	142	32	45	219	7,95 %	2,02 %
UR	307	6	0	0	6	0,22 %	1,95 %
FR	4739	81	8	3	92	3,34 %	1,94 %
GL	447	7	0	1	8	0,29 %	1,79 %
AI	188	2	1	0	3	0,11 %	1,6 %
BE	12 104	152	25	14	191	6,94 %	1,58 %
TG	3397	41	10	0	51	1,85 %	1,5 %
OW	505	5	0	2	7	0,25 %	1,39 %
GR	3197	23	10	1	34	1,24 %	1,06 %
TI	12 447	98	0	25	123	4,47 %	0,99 %
VS	6396	39	19	3	61	2,22 %	0,95 %
SH	1064	9	0	0	9	0,3 %	0,85 %
NE	2718	15	6	0	21	0,76 %	0,77 %
JU	1236	5	1	0	6	0,22 %	0,49 %
Total	136 737	2177	416	160	2753	100 %	2,01 %

Source: covid19.easygov.swiss (2023a, juin)

Tableau 23: Aperçu des (potentiels) cas d'abus de nature pénale, par branche (état : mi-juin 2023)

Branche	Nombre d'entreprises actives en Suisse en 2019	Nombre de procédures pénales en cours	Nombre de condamnations	Nombre de réparations	Total de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations	Pourcentage de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations par rapport à l'ensemble de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations (en %)	Pourcentage de procédures pénales en cours, de condamnations et de réparations par rapport aux entreprises ayant bénéficié de crédits Covid 19, par branche (en %)
Construction de bâtiments	3363	240	28	13	281	10,21 %	8,36 %
Travaux de construction spécialisés	13 008	535	89	17	641	23,28 %	4,39 %
Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager	3071	85	23	4	112	4,07 %	3,65 %
Transports terrestres et transports par conduites	4201	94	17	6	117	4,25 %	2,79 %
Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion	4464	82	15	9	106	3,85 %	2,37 %
Restauration	14 585	223	54	17	294	10,68 %	2,02 %
Commerce de gros (à l'exception des automobiles et des motocycles)	8465	117	14	16	147	5,34 %	1,74 %
Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles	6589	84	14	6	104	3,78 %	1,58 %
Commerce de détail (à l'exception des automobiles et des motocycles)	11 898	127	29	9	165	5,99 %	1,39 %
Toutes les autres branches	59 814	545	116	59	720	26,15 %	1,2 %
Autres services personnels	7279	45	17	4	66	2,4 %	0,91 %
Total	136 737	2177	416	160	2753	100 %	2,01 %

Source: covid19.easygov.swiss (2023a. juin)

9.5 Tableau comparatif du programme suisse de cautionnement solidaire COVID-19 et des programmes de cautionnement des pays limitrophes

Tableau 24 : Comparatif entre pays des caractéristiques des crédits garantis

	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie
Durée du crédit/prêt	<i>Principe</i> : 8 ans <i>Exception</i> : 10 ans si l'amortissement a des conséquences très dures	<i>KfW-Sonderprogramm</i> : 6 ans <i>KfW-Schnellkredit 2020</i> : 10 ans	<i>aws</i> : 5 ans <i>OeKB</i> : 6 ans	6 ans (prêt « junior » 7 ans)	<i>Fonds central de garantie</i> : <30 000 euros : 15 ans <5 mio d'euros : 8 ans SACE : 8 ans (max. 30 juin 2030)
Taux de garantie	<i>Crédit COVID-19</i> <500 000 CHF : 100 % <i>Crédit COVID-19 Plus</i> : 85 %	<i>KfW-Sonderprogramm</i> : 90 % PME 80 % grandes entreprises <i>KfW-Schnellkredit 2020</i> : 100 %	<i>aws</i> : <500 000 euros : 100 % <1,5 mio d'euros : 80 % <27,7 mio d'euros : 90 % <i>OeKB</i> : 90 %	<i>Entreprise avec chiffre d'affaires <1,5 mia d'euros et <5000 employés en France</i> : 90 % <i>Entreprises avec chiffre d'affaires 1,5-5 mia d'euros</i> : 80 % <i>Autres entreprises</i> : 70 %	<i>Fonds central de garantie</i> : <5 mio d'euros : 90 % Si chiffres d'affaires <3,2 mio d'euros 100 % si combinaison avec garantie tiers (pour prêt < 800 000 euros) SACE : 90 % si chiffre d'affaires <1,5 mia d'euros et <5000 employés en Italie (pour prêt <375 mio d'euros) 80 % si chiffre d'affaires >1,5 mia d'euros ou >5000 employés en Italie (pour prêt égal ou >375 mio d'euros) 70 % si chiffre d'affaires >5 mia d'euros
Taux d'intérêt	<i>Crédit COVID-19</i> <500 000 CHF : 0 % ²⁷⁷ <i>Crédit COVID-19 Plus</i> : 0,5 % ²⁷⁸ partie garantie, 15 % non garantis selon contrat de crédit	<i>KfW-Sonderprogramm</i> : 3 % <i>KfW-Schnellkredit</i> : Selon marché. Fixé le jour d'engagement et fixe durant la durée du crédit	<i>aws</i> : <500 000 euros : 0 % pendant 2 ans ; EURIBOR à 3 mois + 0,75 % pour les années suivantes <1,5 mio d'euros : Taux variable <27,7 mio d'euros : 0,25 % la 1 ^{re} année ; 0,5 % la 2 ^e -3 ^e année ; 1 % dès la 4 ^e année <i>OeKB</i> : 1 % + frais de 0,5 % la 1 ^{re} année, 1 % les années 2-3 et 2 % dès 4 ^e année	<i>Remboursement 2022-2023</i> : 1-1,5 % <i>Remboursement 2024-2026</i> : 2-2,5 %	<i>Fonds central de garantie</i> : Convenu entre parties SACE : Pour les PME (prêt <6 ans) : 1 ^{re} année 0,25 % ; 2 ^e -3 ^e année 0,50 % ; 4 ^e -6 ^e année : 1,00 % Pour les PME (Prêt 6-8 ans) : 1 ^{re} année 0,75 % ; 2 ^e -3 ^e année : 1 % ; 4 ^e -6 ^e année : 1,5 % ; 7 ^e -8 ^e année : 2,5 % Pour les NON-PME (Prêt <6 ans) : 1 ^{re} année 0,50 % ; 2 ^e -3 ^e année 1 % ; 4 ^e -6 ^e année 2,5 % ; Pour les NON-PME (Prêt 6-8 ans) : 1 ^{re} année 1 % ; 2 ^e -3 ^e année 1,5 % ; 4 ^e -6 ^e année : 2,50 % ; 7 ^e -8 ^e année : 3,5 %

²⁷⁷ Les taux actuels sont à 1,5 pour cent pour un crédit garanti COVID-19. Au sens de l'art. 4, al. 2, LCaS-Covid-19, le Conseil fédéral, sur proposition du DFF, a la compétence d'adapter le taux chaque année à l'évolution du marché.

²⁷⁸ Les taux actuels sont à 2 pour cent pour un crédit garanti COVID-19 Plus. Au sens de l'art. 4, al. 2, LCaS-Covid-19, le Conseil fédéral, sur proposition du DFF, a la compétence d'adapter le taux chaque année à l'évolution du marché.

Crédit/prêt maximal	<p><i>Crédit COVID-19 <500 000 CHF :</i> 500 000 francs</p> <p><i>Crédit COVID-19 Plus :</i> 19,5 mio de francs (sans tenir compte des premiers 500 000 francs)</p>	<p><i>KfW-Schnellkredit 2020 :</i> Taille du groupe d'entreprises : 850 000 euros <10 employés ; 1,5 mio d'euros de 10-50 employés ; 2,3 mio d'euros si >50 employés</p>	<p><i>aws :</i> 27,7 mio d'euros</p> <p><i>OeKB :</i> 120 mio d'euros</p>	Pas de montant maximum	<p><i>Fonds central de garantie :</i> 5 mio d'euros</p> <p><i>SACE :</i> Pas de montant maximum</p>
Base de calcul	<p><i>Crédit COVID-19 <500 000 CHF :</i> <10 % chiffre d'affaires en 2019 ou si nouvelle entreprise, masse salariale nette d'un exercice multiplié par trois, mais au moins 100 000 francs</p>	<p><i>KfW-Schnellkredit 2020 :</i> <25 % chiffre d'affaires 2019 par groupe d'entreprises</p>	<p><i>aws :</i> <2x masse salariale en 2019 ou <25 % chiffre d'affaires total 2019.</p> <p><i>OeKB :</i> <25 % chiffre d'affaires 2019 ou 2x masse salariale 2019 ou, montant augmenté si besoin de liquidités justifié pour les 18 prochains mois</p>	<3 mois de chiffre d'affaires 2019 ou 2 années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1 ^{er} janvier 2019	<p><i>Fonds central de garantie :</i> <25 % chiffres d'affaires 2019 ou 2x masse salariale 2019 (mais <5 millions d'euros)</p> <p><i>SACE :</i> 25 % chiffre d'affaires du groupe en Italie en 2019 ou 2x coût annuel du personnel du groupe en Italie en 2019</p>
Pourcentage du volume de crédits par rapport au PIB (2020)	2,4 %	1,86 %	1,56 %	6,46 %	17,8 %
Pourcentage des entreprises du pays qui bénéficient d'un crédit/prêt (2020)	23 %	4,05 %	4,33 %	17,24 %	62,08 %

Source : SECO, figure originale