



Berne, le 26.06.2024

Conséquences économiques de la crise du COVID-19

Rapport du Conseil fédéral
en exécution du postulat 20.3132 de la
CER-E du 20 avril 2020



Table des matières

Résumé.....	4
1 Évolution économique pendant et après la pandémie.....	7
1.1 Économie mondiale.....	7
1.2 Économie suisse.....	8
1.3 Le PIB en comparaison internationale.....	11
1.4 Branches de l'économie suisse.....	14
1.4.1 Hôtellerie-restauration et divertissement.....	15
1.4.2 Transports.....	18
1.4.3 Commerce.....	18
1.4.4 Santé.....	19
1.4.5 Secteur des finances.....	19
1.4.6 Industrie.....	19
1.4.7 Construction.....	20
1.5 Revenus et épargne des ménages.....	20
1.6 Faillites d'entreprises.....	22
1.7 Finances publiques.....	22
1.8 Pénuries d'approvisionnement et inflation.....	24
2 Mesures de lutte contre le COVID-19.....	26
3 Conséquences économiques des mesures de lutte contre le COVID-19.....	34
4 La politique économique durant la pandémie.....	37
4.1 Principes régissant la politique économique suisse lors de crises économiques.....	37
4.2 Mesures prises pour atténuer les conséquences économiques de la crise du COVID-19.....	38
4.3 Enseignements pour la politique économique.....	41
4.3.1 Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail.....	43
4.3.2 Crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire.....	44
4.3.3 Allocation pour perte de gain COVID-19.....	45
4.3.4 Mesures pour les cas de rigueur COVID-19.....	46
4.4 Résilience de l'économie suisse.....	47
5 Conclusion.....	49
6 Bibliographie.....	51
7 Annexe : différentes mesures d'atténuation.....	58
7.1 Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail.....	58
7.2 Crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire.....	58
7.3 Allocation pour perte de gain COVID-19.....	59
7.4 Mesures pour les cas de rigueur COVID-19.....	59
7.5 Soutien au secteur de la culture.....	60
7.6 Soutien aux organisations sportives.....	60
7.7 Soutien aux médias.....	61
7.8 Soutien aux transports publics.....	61
7.9 Soutien à l'aviation.....	61
7.10 Parapluie de protection pour les manifestations publiques.....	62
7.11 Soutien au secteur du tourisme.....	62

7.12	Mesures de soutien aux start-up	63
------	---------------------------------------	----

Résumé

Le postulat 20.3132 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) du 20 avril 2020 (« Conséquences économiques de la crise du coronavirus ») charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un rapport répondant aux questions suivantes ¹ :

1. *Quelles conséquences économiques (PIB, emploi, secteurs spécifiques, recettes fiscales, etc.) la crise du coronavirus a-t-elle déjà eues et aura-t-elle vraisemblablement encore ?*
2. *Quelles conséquences économiques les mesures prises ont-elles eues et auront-elles vraisemblablement encore ?*
3. *Lorsqu'il a pris les mesures en question, comment le Conseil fédéral a-t-il effectué la pesée des intérêts entre l'utilité sanitaire et le préjudice économique ? Comment effectue-t-il cette pesée actuellement ?*
4. *Quelles mesures supplémentaires à court terme ou modifications des mesures le Conseil fédéral envisage-t-il ? (rejetée)*
5. *Quelles leçons à moyen et à long terme la Suisse, le Conseil fédéral et le Parlement devraient-ils tirer de la crise ?*

Dans son avis du 1^{er} mai 2020, le Conseil fédéral a recommandé d'accepter les questions 1 à 3 et la question 5 du postulat. Il a souligné qu'il était « conscient du fait que les mesures sanitaires visant à protéger la population ont de graves conséquences pour l'économie. Toutefois, l'incertitude est extrêmement élevée pour ce qui est de l'évaluation de l'évolution économique, puisque les données importantes ne sont disponibles qu'avec un certain décalage. Les répercussions économiques de cette crise devront être étudiées en détail en s'appuyant sur un ensemble de données aussi large que possible. » Le Conseil fédéral a recommandé de rejeter la question 4, au motif qu'« il ne serait pas pertinent de mentionner des mesures ou changements à court terme dans un rapport donnant suite à un postulat ». Le Conseil des États a suivi cette recommandation le 4 mai 2020. En soumettant le présent rapport, le Conseil fédéral propose le classement du postulat 20.3132 portant sur les conséquences économiques de la crise du coronavirus.

Le présent rapport examine l'évolution de l'économie suisse du 1^{er} trimestre 2020 au 2^e trimestre 2023 (chap. 1). Le vaste socle de données disponibles aujourd'hui permet une analyse détaillée de l'effondrement économique et de la reprise qui a suivi². On constate avec le recul que l'économie suisse s'en est plutôt bien tirée par rapport aux autres pays. En Suisse, le recul du PIB en 2020 a été semblable à celui subi durant la crise financière, alors que d'autres pays européens ont accusé une baisse bien plus marquée. De plus, la reprise économique dans notre pays a été rapide en comparaison internationale. Le PIB a dépassé son niveau d'avant la crise (fin 2019) dès le 2^e trimestre 2021. L'impact de la crise a toutefois été très inégal selon les branches et les individus.

La crise a également eu des répercussions sur le marché du travail. Par rapport à l'ampleur du repli économique et à des crises précédentes, ces répercussions sont toutefois restées limitées, grâce notamment au recours à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT, ou « chômage partiel ») dans une mesure sans précédent : en avril 2020, 1,3 million de travailleurs bénéficiaient d'indemnités en cas de RHT, soit environ un quart des personnes actives en Suisse. Conjuguée aux autres

¹ Parlement 2020.

² L'analyse des conséquences économiques globales (chap. 1) s'appuie sur les données disponibles en janvier 2024, c'est-à-dire les chiffres du PIB jusqu'au 3^e trimestre 2023 et les chiffres du chômage jusqu'à la fin de 2023. Les analyses actuelles de l'évolution de la conjoncture sont disponibles sur www.seco.admin.ch/tendances-conjoncturelles.

mesures prises pour atténuer les conséquences économiques de la crise du coronavirus, l'indemnité en cas de RHT a permis de stabiliser l'emploi et d'empêcher une augmentation marquée du chômage. Ni l'évolution du marché du travail ni celle des investissements ou des faillites ne semblent indiquer un impact profond et durable de la phase de pandémie sur le potentiel de production de l'économie suisse.

S'agissant de l'évolution conjoncturelle, il convient enfin de souligner que la guerre en Ukraine, entre autres, a engendré dès février 2022 de nouveaux défis économiques, d'abord en lien avec l'approvisionnement en gaz et l'envolée des prix de l'énergie, puis en raison notamment de la faible dynamique conjoncturelle observée en Europe. Celle-ci a également freiné l'économie suisse et contrebalancé certains effets de rattrapage à la suite de la crise du coronavirus.

Le chapitre 2 propose une vue d'ensemble des mesures mises en place en Suisse pour lutter contre le coronavirus. L'objectif premier du Conseil fédéral dans la gestion de l'épidémie de COVID-19 était de protéger la santé de la population suisse et de limiter autant que possible les conséquences sanitaires, sociétales et économiques de la pandémie. Notamment au début de la pandémie, lorsque l'incertitude quant aux voies de transmission du COVID-19 et à la mortalité était grande, la protection de la santé publique était clairement au premier plan. Le dispositif de mesures a été adapté par la suite. Les pertes de PIB ont reculé au fil des différentes vagues de la pandémie.

Il est toutefois difficile de chiffrer avec exactitude les conséquences économiques des mesures d'endiguement ordonnées. Pour répondre à cette question dans le cadre du postulat, le SECO a mandaté la réalisation d'une étude scientifique³. Les résultats de cette étude montrent que les coûts des mesures d'endiguement ont été certes élevés, mais qu'un important creux conjoncturel aurait de toute façon été inévitable, même sans ces mesures (chap. 3).

Le chapitre 4 examine la politique économique pendant la crise du coronavirus. Le Conseil fédéral était conscient des conséquences économiques considérables des mesures déployées afin d'endiguer le virus. Pour atténuer l'impact économique direct majeur de la propagation du coronavirus et des mesures d'endiguement, il a arrêté de premières mesures économiques de large portée dès le 13 puis le 20 mars 2020. En septembre 2020, le Parlement a arrêté la loi COVID-19⁴, qui réglait dès lors les mesures visant à lutter contre la pandémie et à atténuer les conséquences économiques de celle-ci.

Pour qu'elles soient efficaces et garantissent une utilisation efficiente des deniers publics, les mesures d'atténuation doivent être (1) rapides, (2) ciblées et (3) temporaires. Il importe en outre d'empêcher les effets secondaires indésirables tels que les effets d'aubaine, les distorsions de la concurrence, les inégalités de traitement ou la diminution de l'incitation à prendre des mesures de prévention personnelles dans la perspective de crises futures. Les stabilisateurs automatiques mis en place en Suisse, notamment l'assurance-chômage (AC), y compris l'indemnité en cas de RHT, répondent à ces critères et ont déjà fait leurs preuves lors de précédentes crises. En plus de ces stabilisateurs automatiques, des mesures d'atténuation d'une ampleur sans précédent ont été déployées pendant la pandémie, pour répondre au caractère exceptionnel de la crise du coronavirus. Les mesures décrétées pour endiguer le virus ont engendré un choc de l'offre inédit à l'échelle de l'économie dans son ensemble (restriction de l'activité économique ordonnée par l'État). De manière quasi simultanée, l'économie a en outre dû faire face à un recul drastique de la demande, en Suisse et à l'étranger.

L'évaluation a posteriori des mesures prises pour atténuer les conséquences de la crise du coronavirus fournit de précieux enseignements sur la manière de gérer, sous l'angle de la politique économique, des crises futures. Des évaluations et études spécifiques ont déjà été réalisées notamment pour les allocations pour perte de gain COVID-19 (APG COVID-19) octroyées aux indépendants ainsi que les mesures pour les cas de rigueur, les cautionnements solidaires COVID-19 et le chômage partiel pendant la crise

³ Cf. Kaiser/Krämer/Kienast/Föllmi 2024.

⁴ RS 818.102

du coronavirus. D'un point de vue économique global, les mesures d'atténuation ont, à n'en pas douter, contribué à éviter une spirale de crise ainsi que des vagues de licenciements et de faillites à grande échelle. Elles ont également créé les conditions d'une reprise rapide de l'économie à l'issue de l'intense période de crise. Elles ont toutefois nécessité l'engagement de moyens fiscaux considérables.

La solidité des finances fédérales a été une condition indispensable au déploiement efficace et rapide des mesures étatiques pendant la crise du coronavirus. Elle a donné aux décideurs politiques la marge de manœuvre nécessaire pour réagir face au caractère inédit de la situation et permis le déploiement rapide et à grande échelle des mesures d'atténuation. Les mesures mises en œuvre doivent être replacées dans le contexte des conséquences exceptionnelles de la crise du coronavirus sur les travailleurs et les entreprises et ne sauraient servir de modèle pour les mesures étatiques en cas de récession ou de crise à venir. Il n'est guère possible de prédire la nature, la durée et les effets des crises futures ni des mesures qui seraient prises pour les gérer. Le maintien de finances publiques saines est dès lors indispensable pour donner à l'État la latitude nécessaire pour agir en cas de choc extraordinaire.

1 Évolution économique pendant et après la pandémie

En vertu de la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture⁵, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) observe en continu la situation économique et informe le Conseil fédéral de son évolution. Pendant la crise du coronavirus, le SECO a régulièrement publié des estimations de la situation conjoncturelle⁶. Le présent chapitre propose un compte rendu détaillé sur la base des données disponibles en janvier 2024⁷.

1.1 Économie mondiale

La pandémie de coronavirus a plongé l'économie mondiale dans sa pire crise depuis la Seconde Guerre mondiale. Le PIB mondial s'est contracté de 3,3 % en 2020 (figure 1). Cette contraction a principalement eu lieu au 2^e trimestre 2020, lorsque la production économique mondiale a plongé de près de 10 % par rapport à son niveau d'avant la crise (figure 2). Pas plus tard qu'au 3^e trimestre 2020, le PIB mondial s'est rapidement redressé dans le sillage de l'assouplissement des mesures après la première vague de la pandémie et n'était « plus qu'à » 2,4 % en dessous de son niveau de fin 2019. Il a retrouvé ce niveau deux trimestres plus tard, grâce notamment à la reprise vigoureuse en Chine. À titre de comparaison, le PIB n'a chuté que de moitié pendant la crise financière de 2009, mais la reprise a été plus lente, le PIB n'ayant renoué avec son niveau d'avant la crise que cinq trimestres après avoir atteint le creux de la vague.

Figure 1 : PIB mondial depuis 1970

valeurs réelles, croissance : variation en % ;
Niveau : en billions de dollars, prix de 2010

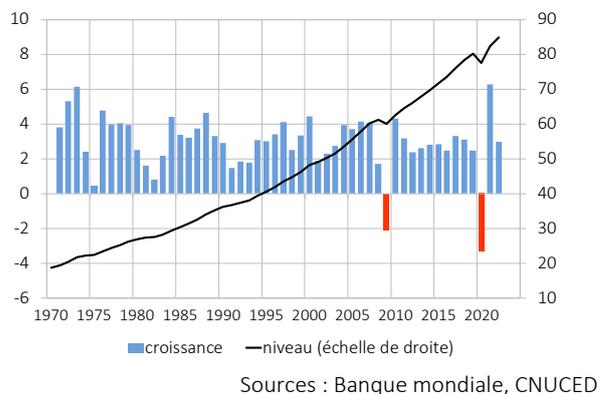
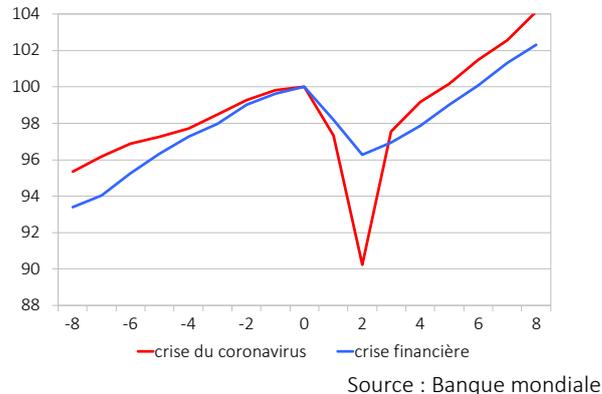


Figure 2 : PIB mondial, évolution trimestrielle

Réel, corrigé des variations saisonnières, dernier trimestre avant la crise = 0,
PIB au dernier trimestre avant la crise = 100



La dégringolade au 1^{er} semestre 2020 s'explique par la dimension mondiale de la pandémie, mais aussi par l'ampleur des mesures étatiques mises en place pour endiguer le virus. Ce dernier a rapidement atteint tous les continents, et des mesures de lutte ont été mises en place dans pratiquement toutes les régions du monde : des établissements ont dû temporairement fermer leurs portes et des voies de transports ont été interrompues. La quasi-totalité des pays industrialisés et la majorité des pays émergents

⁵ RS 951.95

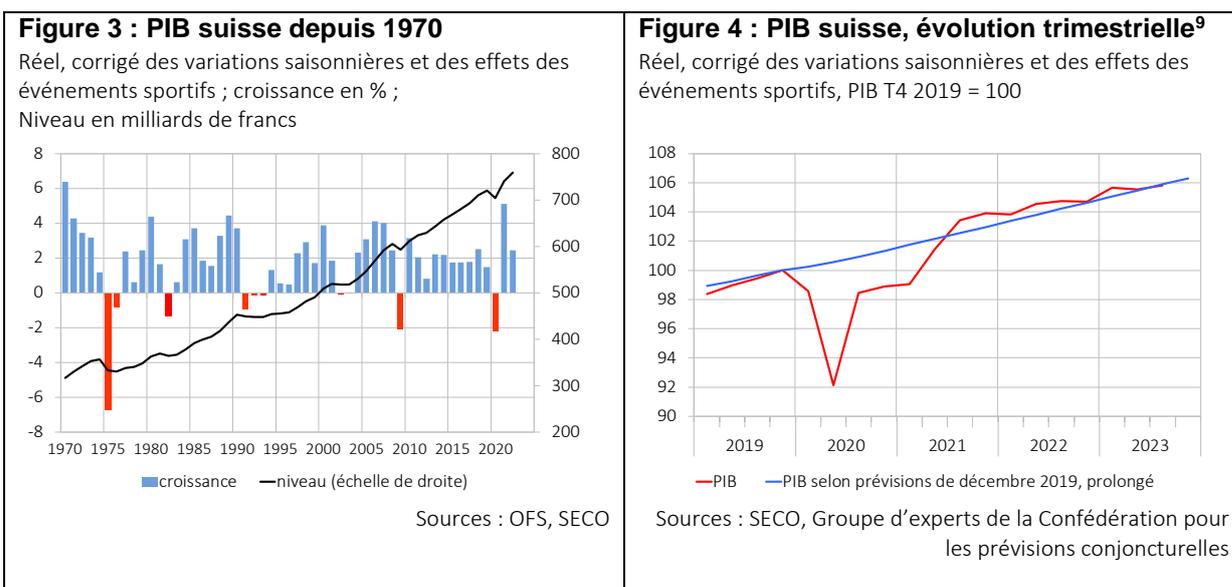
⁶ Cf. rapport trimestriel « Tendances conjoncturelles », disponible sur www.seco.admin.ch/tendances-conjoncturelles. En plus du compte rendu régulier de l'évolution économique, le SECO a réalisé différentes analyses spécifiques en lien avec la crise du coronavirus.

⁷ Les données du PIB à partir de 2022 sont encore provisoires et pourraient devoir être révisées. Il est en outre prévu de soumettre les comptes nationaux à une révision majeure (révision « benchmark ») en 2025, ce qui pourrait avoir un impact sur l'intégralité des séries de données à partir de 1995 en raison de nouvelles méthodes et données de base ; cf. OFS/SECO 2019.

ont enregistré un recul de leur PIB en 2020. Contrairement à la crise du coronavirus, la crise financière semble avoir été moins globale : elle a surtout entraîné des baisses du PIB dans les pays industrialisés, tandis que la plupart des économies émergentes ont continué de croître, ce qui a contribué à stabiliser l'activité économique mondiale.

1.2 Économie suisse⁸

L'économie suisse a elle aussi été frappée de plein fouet par la pandémie de coronavirus. Sur l'ensemble de la période allant du 1^{er} trimestre 2020 au 2^e trimestre 2021, le PIB a été nettement plus faible que ce qui a été prévu en décembre 2019 dans les dernières prévisions conjoncturelles avant la crise (figure 4), ce qui montre bien le coût économique direct colossal de cette dernière. En 2020, le PIB suisse a diminué de 2,1 %. La baisse de l'activité économique a donc été semblable à celle subie durant la crise financière (figure 3).



Tout comme à l'étranger, la chute de la production économique est principalement intervenue durant le 1^{er} semestre 2020. Dès le 1^{er} trimestre 2020, la production économique mesurée au PIB a accusé un repli de 1,4 %, suivi d'un plongeon historique de 6,5 % au 2^e trimestre 2020 (figure 4). Les fermetures à grande échelle d'entreprises et de commerces à partir du 17 mars 2020, ordonnées en raison de la situation extraordinaire prévue par la loi sur les épidémies (LEp)¹⁰, ont largement contribué à cette évolution¹¹. Les causes du repli économique diffèrent donc nettement des précédentes crises. L'économie a subi pratiquement simultanément un choc de l'offre (limitation de l'activité économique) et un choc de la demande (recul de la demande en Suisse et à l'étranger). Si le recul de la demande à l'étranger a joué un rôle relativement limité par rapport aux précédentes crises¹², les dépenses de consommation finale ont fortement baissé. Le commerce extérieur des services a chuté, en particulier dans le domaine du tourisme, qui était pratiquement paralysé en raison des restrictions de voyage. Les investissements

⁸ Le présent rapport se base sur des données du PIB réelles, corrigées des effets des événements sportifs et des variations saisonnières, cf. www.seco.admin.ch/pib.

⁹ Les prévisions de décembre 2019 du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles couvraient les années 2020 et 2021. Elles ont été prolongées pour 2022 et 2023 avec des taux de croissance moyens de 0,4 %.

¹⁰ RS 818.101

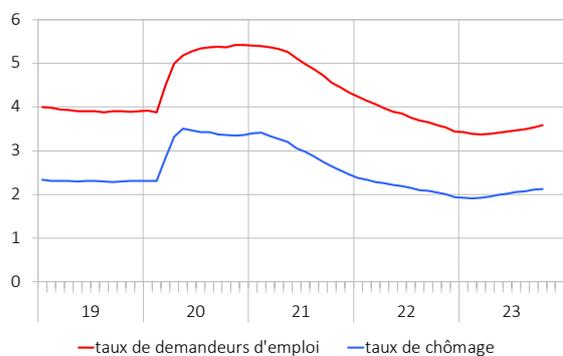
¹¹ Pour les mesures d'endiguement, cf. chap. 2 et l'évolution chronologique présentée dans le Tableau 1.

¹² SECO 2021b.

en biens d'équipement et les exportations de marchandises ont été moins affectés. Pendant toute la durée de la pandémie, la consommation de l'État en raison des dépenses supplémentaires liées au coronavirus (tests, traçage des contacts, acquisition de vaccins, p. ex.) a eu un effet stabilisateur.

Figure 5 : Demandeurs d'emploi et taux de chômage

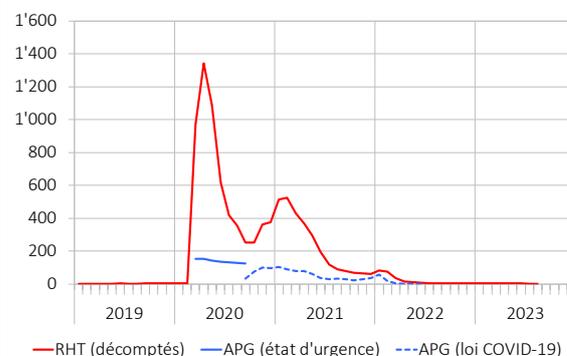
Corrigé des variations saisonnières, en % de la population active



Source : SECO

Figure 6 : Chômage partiel décompté et allocation pour perte de gain COVID-19 (APG COVID-19)

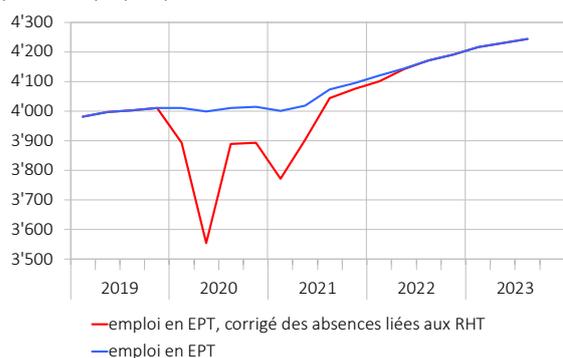
Nombre de personnes, en milliers



Sources : OFAS, SECO

Figure 7 : Emploi

Corrigé des variations saisonnières, en milliers d'équivalents plein temps (EPT)



Sources : OFS, SECO (désaisonnalisation par le SECO)

La baisse de l'activité économique s'est également reflétée sur le marché du travail. Entre fin février et fin mai 2020, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières communiqué par le SECO a grimpé de 2,3 % à 3,5 %, pour ensuite se stabiliser à ce niveau¹³. Cette hausse du taux de chômage fut particulièrement rapide. Afin d'éviter d'éventuels cas de rigueur sociaux dans cette phase critique, le Conseil fédéral a augmenté de manière exceptionnelle le nombre d'indemnités journalières versées par l'AC pour l'obtention d'allocations de chômage (AC).¹⁴ Le taux de chômage a tout de même connu une évolution modérée vu l'ampleur de la contraction économique et par rapport à des crises précédentes (figure 5). En moyenne annuelle, il s'est élevé à 3,2 % en 2020, dépassant de 0,9 point de pourcentage son niveau de 2019. Pendant la crise financière, il avait crû de 1,1 point de pourcentage pour atteindre

¹³ Le taux de chômage des femmes a crû un peu moins fortement que celui des hommes (cf. SECO 2021d). Dans l'ensemble, les différences entre les sexes ont été mineures sur le marché du travail, en Suisse comme au sein de l'OCDE (cf. Hijzen/Salvatori 2022). Si les heures de travail accomplies ont diminué un peu plus fortement chez les femmes que chez les hommes au début de la crise (13 % contre 10 %), l'écart a pratiquement fondu au 4^e trimestre 2020. Certains indices laissent supposer que la réduction du temps de travail chez les femmes a plutôt pris la forme d'un arrêt de travail total plutôt que d'une réduction partielle du temps de travail ou d'une perte d'emploi (cf. Hijzen/Salvatori 2022).

¹⁴ Conseil fédéral 2020d. La mesure a été analysée dans Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch 2023.

3,7 % (moyenne annuelle de 2009). L'augmentation plus modérée du taux de chômage pendant la crise du coronavirus s'explique par le recours intensif au chômage partiel, qui, combiné à d'autres mesures d'atténuation, a permis d'éviter une suppression massive d'emplois : en avril 2020, quelque 1,3 million de travailleurs, soit un quart de la population active, bénéficiaient d'indemnités en cas de RHT (figure 6)¹⁵, et environ 153 000 actifs occupés touchaient des APG COVID-19, dont 132 000 indépendants, soit près d'un indépendant sur deux¹⁶.

Le recours accru à l'indemnité en cas de RHT a eu un effet stabilisateur sur l'emploi¹⁷. Après n'avoir enregistré qu'une baisse légère au 1^{er} semestre 2020, l'emploi est resté stable durant la pandémie. Il est reparti à la hausse à compter de 2021 et a dépassé son niveau d'avant la crise dès le 2^e trimestre 2021. Les entreprises ont pu amortir les pertes de travail résultant des restrictions liées à la pandémie grâce au chômage partiel. La plupart d'entre elles ont ainsi pu éviter des suppressions de postes (figure 7)¹⁸.

À partir de fin avril 2020, l'assouplissement progressif des mesures visant à lutter contre le coronavirus¹⁹ a engendré un redressement vigoureux de l'économie en Suisse (mais aussi à l'étranger)²⁰. Parallèlement, les demandes d'indemnités en cas de RHT et le chômage ont diminué. Dans les chiffres trimestriels du PIB, la reprise s'est traduite par une forte hausse de 6,8 % au 3^e trimestre 2020, partant du faible niveau enregistré au 2^e trimestre. Le PIB était alors toujours inférieur de 1,6 % à son niveau d'avant la crise (figure 4).

La reprise économique a été freinée au cours du semestre d'hiver 2020-2021. Dans le sillage de l'augmentation du nombre de cas de coronavirus, diverses mesures d'endiguement ont été à nouveau renforcées au 4^e trimestre 2020 et surtout au 1^{er} trimestre 2021, d'abord au niveau cantonal, puis au niveau national. Le chômage partiel décompté a de nouveau augmenté en octobre 2020 et atteint un deuxième pic en février 2021, mois durant lequel quelque 524 000 travailleurs recevaient des indemnités en cas de RHT (figure 6). Le chômage a lui aussi enregistré une hausse, quand bien même celle-ci a été très modérée et temporaire. Le nombre de bénéficiaires d'APG COVID-19 a également progressé à partir de l'automne, pour atteindre un deuxième record en janvier 2021 (plus de 100 000 bénéficiaires). Le PIB s'est accru de 0,2 % au 1^{er} trimestre 2021. Cet accroissement était imputable à plusieurs facteurs : (1) les mesures de lutte ordonnées contre la pandémie se sont concentrées davantage sur les services impliquant de nombreux contacts qu'au printemps 2020 ; d'autres secteurs des services ont continué à se développer ; (2) l'industrie a connu une forte croissance : l'industrie pharmaceutique, généralement peu sensible aux fluctuations conjoncturelles, a notamment enregistré une progression vigoureuse ; de plus, la demande s'est reportée sur d'autres biens de consommation et d'autres canaux de vente (commerce en ligne), ce qui a permis de soutenir la production de marchandises dans son ensemble ; (3) les changements de comportement volontaires demandés à la population ont été moins suivis que la première fois ; (4) l'évolution de la situation à l'étranger a elle aussi été moins négative que durant la première vague de la pandémie.

¹⁵ Il n'existe pas de ventilation selon le sexe pour le chômage partiel.

¹⁶ Les femmes exerçant une activité indépendante ont été plus nombreuses à demander des APG COVID-19 que les hommes. D'après une analyse de l'Office fédéral des assurances sociales, cette situation s'explique principalement par une représentation inégale des sexes dans les différentes branches (cf. Roth 2023).

¹⁷ Cf. Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch 2023 et Hijzen/Salvatori 2022.

¹⁸ Cf. OCDE 2020 et OCDE 2021a.

¹⁹ La chronologie des mesures de lutte contre le coronavirus est présentée au Tableau 1.

²⁰ Selon l'indice du SECO relatif à l'activité économique hebdomadaire (AEH), le creux de la vague de l'activité économique a été atteint début avril (cf. SECO 2020 et SECO 2021a).

Avec la levée de la plupart des restrictions, la reprise s'est poursuivie avec vigueur à l'été 2021. Le PIB a dépassé son niveau d'avant la crise (fin 2019) dès le 2^e trimestre 2021. Au 3^e trimestre 2021, il a même dépassé le niveau prévu en décembre 2019 par les dernières prévisions conjoncturelles de la Confédération (figure 4). Les exportations de marchandises (sans objets de valeur et commerce de transit) ont connu un bond historique. L'évolution dynamique du PIB a été considérablement soutenue en 2021 par l'industrie chimique et pharmaceutique, qui a enregistré sa plus forte croissance depuis le début des séries de données (1995) en progressant de près de 28 %. Cette progression était entre autres due à l'établissement de nouvelles filiales d'entreprises multinationales étrangères²¹. La reprise a été relativement rapide même sans tenir compte de cette industrie, avec un PIB qui a retrouvé son niveau d'avant la crise au 3^e trimestre 2021. Le redressement s'est aussi fait sentir sur le marché du travail : l'emploi est reparti à la hausse et le taux de chômage à la baisse.

La reprise économique a été freinée une dernière fois par la troisième vague de la pandémie, qui a frappé à l'hiver 2021-2022. Le ralentissement était imputable non seulement à la réintroduction de mesures de lutte contre la pandémie (obligation de présenter un certificat COVID imposée dans les domaines de l'hôtellerie-restauration et des voyages, p. ex.), mais encore aux nombreuses absences pour cause de maladie ou de quarantaine pendant la vague omicron. L'amélioration de la situation sur le marché du travail s'est toutefois poursuivie puis accélérée en 2022 grâce au redressement, après la fin de la pandémie, de la demande dans les secteurs proches du tourisme qui emploient un grand nombre de personnes (figure 16). L'emploi a donc continué à augmenter (figure 7) et le taux de chômage est même passé sous le niveau d'avant la crise jusqu'au début de 2023. Cependant, les effets négatifs de la guerre en Ukraine et de la crise énergétique ont grevé certains pans de l'économie, en particulier l'industrie, à partir de début 2022. La perte cumulée de la valeur ajoutée de l'économie suisse due à la pandémie peut être estimée sur la base de la comparaison entre l'évolution prévue du PIB selon les dernières prévisions avant la crise du coronavirus et l'évolution effectivement observée entre le 1^{er} trimestre 2020 et le 1^{er} trimestre 2022 (représentée par les aires entre les deux courbes dans la figure 4)²². La valeur nominale des pertes économiques ainsi calculées se monte à 33,1 milliards de francs. Avec le recul, les pertes économiques ont été considérables, mais tout de même moins élevées que redouté au début de la crise²³.

1.3 Le PIB en comparaison internationale

Dans nombre de pays, le recul du PIB dû à la crise du coronavirus a été nettement plus marqué qu'en Suisse. Dans tous les pays limitrophes (Figure 8)²⁴ et dans bon nombre d'autres pays d'Europe de l'Ouest (figure 9), en particulier, le repli de l'activité économique au 1^{er} semestre 2020 a été sensiblement plus fort et la reprise qui a suivi, plus lente. Dans des pays d'Europe du Nord (figure 10) et certains pays hors Europe retenus pour la comparaison (figure 11), l'évolution du PIB a été analogue à celle de la Suisse.

Dans les comparaisons internationales de ce type, il convient de tenir compte du fait que les pays se seraient développés différemment les uns des autres même sans pandémie : à titre d'exemple, les taux de croissance du PIB sont généralement plus élevés dans les pays émergents que dans les pays industrialisés. Les dernières prévisions avant la crise du coronavirus permettent d'estimer l'évolution qu'aurait

²¹ BFS 2023c.

²² L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré le 5 mai 2023 que le COVID-19 ne constituait plus une urgence de santé publique. En Suisse, le Conseil fédéral avait déjà mis fin à la situation particulière le 1^{er} avril 2022 (Conseil fédéral 2022c), raison pour laquelle les pertes économiques ont été calculées pour la période allant du 1^{er} trimestre 2020 au 1^{er} trimestre 2022.

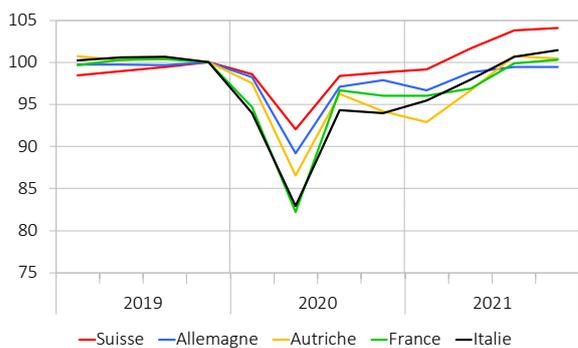
²³ Tout comme le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, le FMI et l'OCDE, par exemple, s'attendaient au printemps et à l'été 2020 à un recul du PIB de plus de 6 % en 2020, suivi d'une reprise hésitante.

²⁴ Par souci de lisibilité, la période présentée dans les figures se limite aux années 2019 à 2021.

connu le PIB d'un pays sans la crise ; la présente analyse se base sur les prévisions du Fonds monétaire international (FMI) d'octobre 2019. La différence entre l'évolution effective du PIB et les prévisions correspond à peu près à la perte de valeur ajoutée due à la crise. Cette comparaison confirme que les pertes économiques ont été nettement plus faibles en Suisse que dans beaucoup de pays européens ainsi qu'en Chine ou au Japon, par exemple (figure 12 à figure 15). Selon cette méthode de calcul, la Suède et le Danemark ont en revanche enregistré des pertes inférieures ou égales à celles de la Suisse sur les trois ans.

Figure 8 : PIB des pays voisins

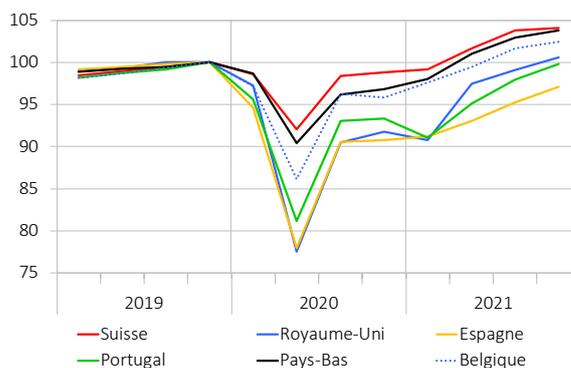
Réel, corrigé des variations saisonnières, T4 2019 = 100



Sources : offices nationaux de la statistique, SECO

Figure 9 : PIB d'une sélection de pays d'Europe de l'Ouest

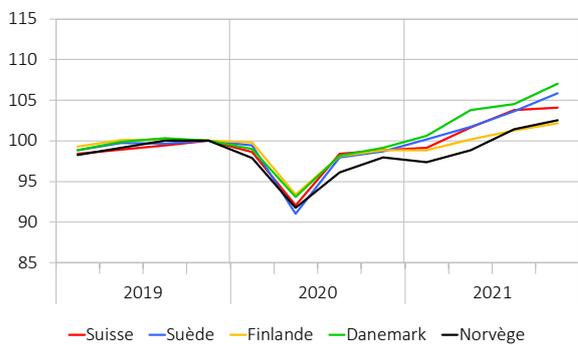
Réel, corrigé des variations saisonnières, T4 2019 = 100



Sources : offices nationaux de la statistique, SECO

Figure 10 : PIB d'une sélection de pays d'Europe du Nord

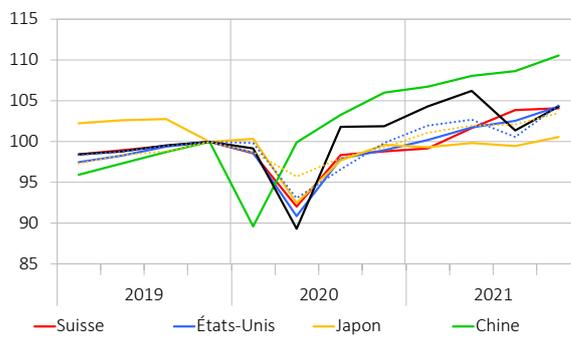
Réel, corrigé des variations saisonnières, T4 2019 = 100



Sources : offices nationaux de la statistique, SECO

Figure 11 : PIB d'une sélection de pays hors Europe

Réel, corrigé des variations saisonnières, T4 2019 = 100



Sources : offices nationaux de la statistique, SECO

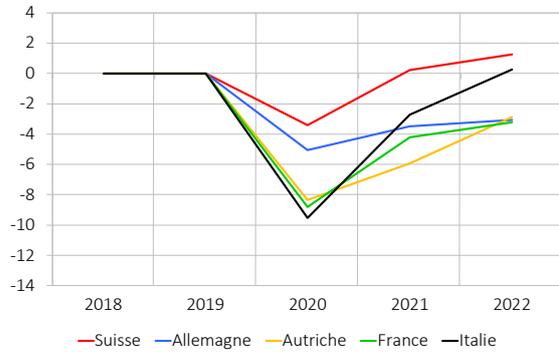
Si l'on considère le PIB, il apparaît que la Suisse a été moins fortement touchée pendant la pandémie (jusqu'en 2022) que ses principaux partenaires commerciaux. Les causes en sont multiples : (1) la durée plus courte, en comparaison internationale, des mesures d'endiguement fortement restrictives, (2) la nature globalement moins interventionniste des mesures mises en place en Suisse par rapport aux autres pays considérés²⁵, (3) la structure sectorielle de l'économie helvétique (l'industrie pharmaceutique, qui pèse lourd dans le PIB, a été peu affectée, voire a été positivement influencée par la crise, tandis que le secteur touristique, qui a une part relativement faible au PIB, a été touché de plein fouet,

²⁵ Il existe une corrélation positive entre le repli économique et l'ampleur des mesures restrictives (selon l'indice de rigueur [*Stringency Index*] de l'Université d'Oxford, cf. SECO 2021c).

p. ex.)²⁶, (4) la qualité et la résilience du système de santé, (5) l'acceptation relativement large des mesures par la population et, partant, la mise en œuvre majoritairement responsable des mesures telles que le port du masque et la réalisation de tests²⁷, (6) le bon fonctionnement du télétravail depuis la maison et, (7) les mesures économiques d'atténuation.

Figure 12 : Perte de PIB dans les pays voisins

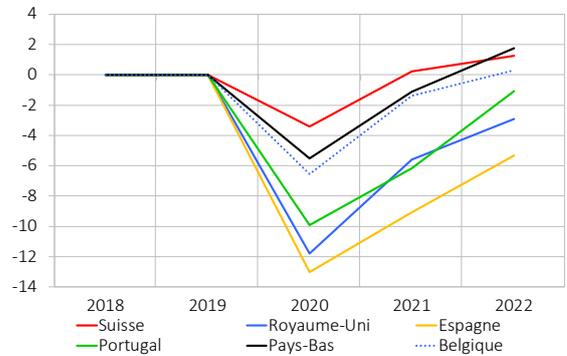
Par rapport aux prévisions d'octobre 2019 ; écart en points de pourcentage



Sources : FMI, SECO

Figure 13 : Perte de PIB d'une sélection de pays d'Europe de l'Ouest

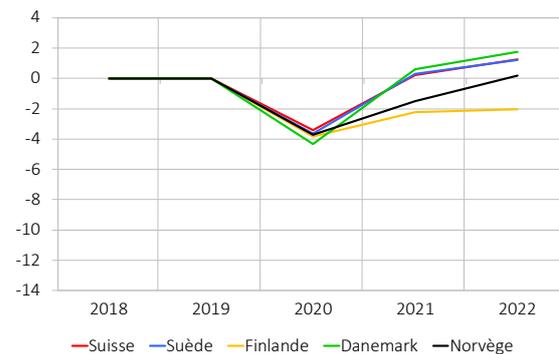
Par rapport aux prévisions d'octobre 2019 ; écart en points de pourcentage



Sources : FMI, SECO

Figure 14 : Perte de PIB d'une sélection de pays d'Europe du Nord

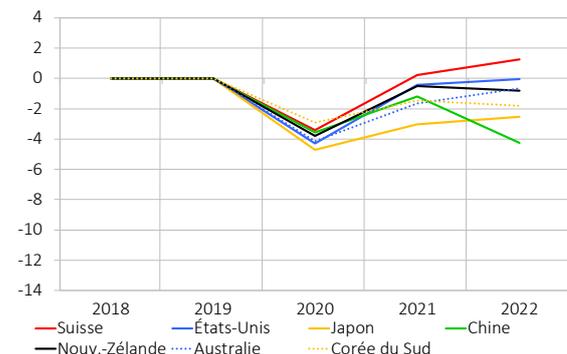
Par rapport aux prévisions d'octobre 2019 ; écart en points de pourcentage



Sources : FMI, SECO

Figure 15 : Perte de PIB d'une sélection de pays hors Europe

Par rapport aux prévisions d'octobre 2019 ; écart en points de pourcentage



Sources : FMI, SECO

²⁶ Plus le secteur touristique pèse lourd dans le PIB, plus le fléchissement économique a été important (cf. SECO 2021c).

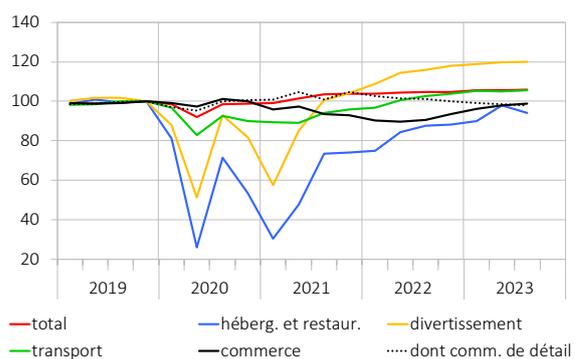
²⁷ Des résultats d'enquêtes montrent que la majorité de la population soutenait la stratégie pour lutter contre la pandémie (cf. SOTOMO 2022).

1.4 Branches de l'économie suisse

L'impact de la crise du coronavirus a été très différent en fonction de la branche. Si la valeur ajoutée a reculé, parfois fortement, dans la plupart des branches, elle a au contraire augmenté dans d'autres. Les régions ont aussi été touchées inégalement, et ce en raison des différences régionales dans la structure des branches économiques et les mesures déployées, ainsi que de l'évolution différenciée pour les divers groupes de clients, notamment dans le tourisme²⁸. La présente section examine le développement sectoriel de l'ensemble de l'économie suisse.

Figure 16 : Création de valeur dans une sélection de branches

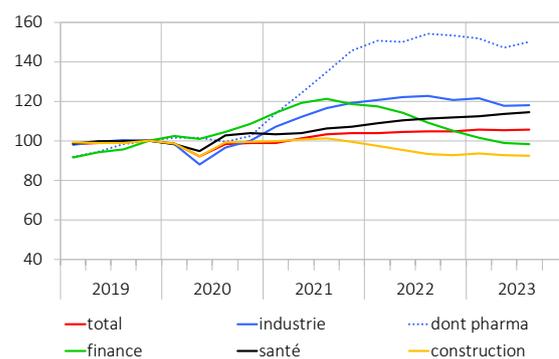
Valeurs réelles, corrigées des variations saisonnières et des effets des événements sportifs ;
Niveau avant la crise =100



Source : SECO

Figure 17 : Création de valeur dans une sélection de branches

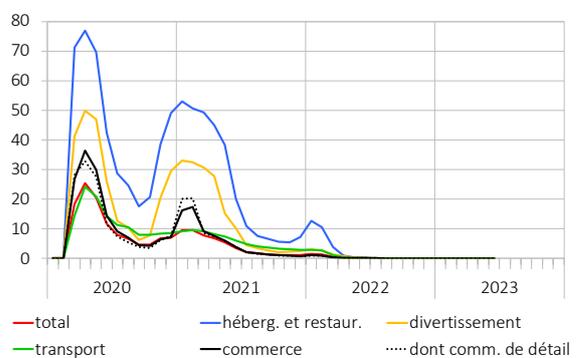
Valeurs réelles, corrigées des variations saisonnières et des effets des événements sportifs ;
Niveau avant la crise =100



Source : SECO

Figure 18 : Chômage partiel dans une sélection de branches

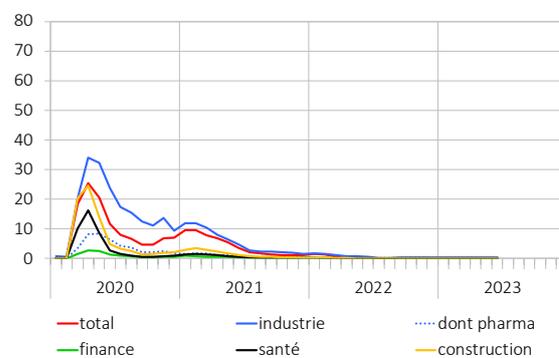
Part des travailleurs pour lesquels la RHT a été décomptée, en % des personnes actives



Source : SECO

Figure 19 : Chômage partiel dans une sélection de branches

Part des travailleurs pour lesquels la RHT a été décomptée, en % des personnes actives



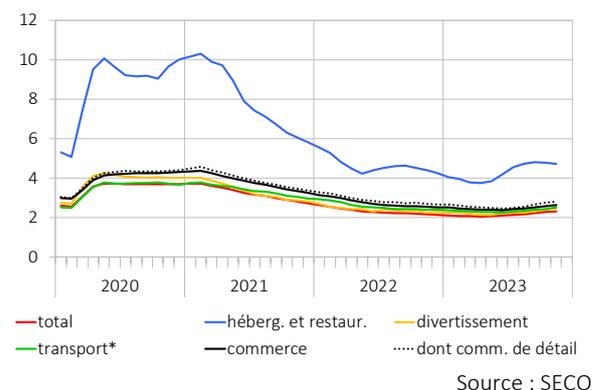
Source : SECO

Hébergement et restauration : NOGA 55-56, divertissement : NOGA 90-93, transport : NOGA 49-53, 58-63 ; commerce : NOGA 45-47 ; commerce de détail : NOGA 47, secteur des finances : NOGA 64-66 ; santé : NOGA 86-88 ; industrie : NOGA 10-33 ; industrie pharmaceutique : NOGA 19-21 ; construction : NOGA 41-43.

²⁸ Pour un aperçu différencié de l'impact de la crise sur les régions, cf. *regiosuisse* 2021.

Figure 20 : Taux de chômage dans une sélection de branches

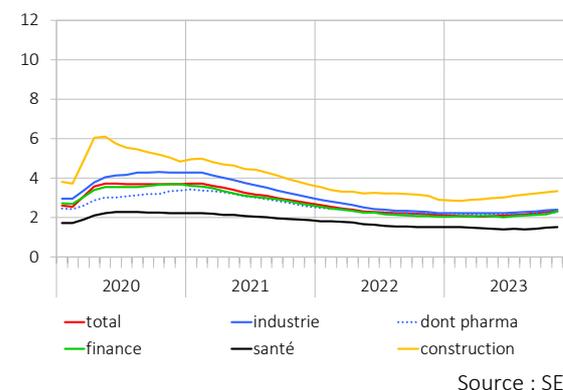
Corrigé des variations saisonnières, en % des personnes actives



Source : SECO

Figure 21 : Taux de chômage dans une sélection de branches

Corrigé des variations saisonnières, en % des personnes actives



Source : SECO

Hébergement et restauration : NOGA 55-56, divertissement : NOGA 90-93, transport : NOGA 49-53, 58-63 ; commerce : NOGA 45-47 ; commerce de détail : NOGA 47, secteur des finances : NOGA 64-66 ; santé : NOGA 86-88 ; industrie : NOGA 10-33 ; industrie pharmaceutique : NOGA 19-21 ; construction : NOGA 41-43.

* Définition divergente du taux de chômage pour le transport : NOGA 49-53.

1.4.1 Hôtellerie-restauration et divertissement

Les branches des services « hébergement et restauration » (hôtellerie-restauration) et « arts, spectacles et activités récréatives » (divertissement) ont été les plus affectées par la crise du coronavirus. Ces branches à forte intensité de contact ont été pointées du doigt pour leur rôle dans la propagation du virus. Ce sont donc dans ces branches que les activités ont été le plus fortement et le plus longuement limitées par les mesures ordonnées en vue d'endiguer le virus²⁹, et que les changements de comportement volontaires ont dû être les plus importants, surtout durant le 1^{er} semestre 2020. En conséquence, elles ont essuyé des pertes considérables et leur développement a été fortement marqué par les vagues de la pandémie et les mesures de lutte contre celle-ci.

Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a interdit l'organisation de grandes manifestations accueillant plus de 1000 personnes³⁰ en vertu de l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance COVID-19³¹. Du 17 mars 2020 au 11 mai 2020, toutes les manifestations ont été interdites conformément à l'art. 6, al. 1 et 2, de l'ordonnance 2 COVID-19³², et tous les établissements de restauration étaient fermés³³. Les voyages à des fins touristiques étaient interdits selon l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance 2 COVID-19. La valeur ajoutée a nettement reculé dès le 1^{er} trimestre 2020 tant dans l'hôtellerie-restauration que dans le divertissement. Au 2^e trimestre 2020, elle n'atteignait plus que la moitié de son niveau d'avant la crise dans la branche du divertissement et plus que le quart de ce niveau dans le domaine de l'hôtellerie-restauration (figure 16). Les

²⁹ Selon les données relatives au chômage partiel, les branches de la restauration, du transport aérien, de l'hébergement ainsi que des arts, spectacles et activités récréatives ont été les plus fortement touchées par la crise. Les données issues d'enquêtes et de sites internet montrent en outre que les branches productrices qui disposaient de possibilités de télétravail limitées et qui fabriquaient des intrants pour les branches directement touchées situées en aval ont elles aussi été confrontées à des problèmes de production (cf. König/Rauch/Shakar/Wörter 2022).

³⁰ Conseil fédéral 2020a.

³¹ RS 818.101.24 ; version du RO 2020 573.

³² RS 818.101.24 ; version selon le ch. I de la version du 16 mars 2020, en vigueur du 17 mars 2020 au 18 juin 2020 (RO 2020 783).

³³ Conseil fédéral 2020b.

établissements de restauration ont pu progressivement rouvrir leurs portes à partir du 11 mai 2020³⁴. Dans le sillage des nouveaux assouplissements des mesures, la valeur ajoutée a rapidement bondi dans les deux branches au 3^e trimestre 2020. La décision d'une grande partie de la population de passer les vacances d'été 2020 en Suisse au lieu de partir à l'étranger a elle aussi contribué à l'augmentation de la valeur ajoutée. La reprise a toutefois été de courte durée.

À la suite de l'augmentation du nombre de cas de coronavirus, diverses mesures d'endiguement ont été à nouveau ordonnées, d'abord au niveau cantonal, puis, à partir du 19 octobre 2020, au niveau national³⁵. Du 22 décembre 2020 au 18 avril 2021, les établissements de restauration étaient fermés en vertu de l'art. 5a, al. 1, de l'ordonnance COVID-19 situation particulière³⁶.³⁷ De plus, toutes les manifestations publiques étaient interdites du 12 décembre 2020 au 18 avril 2021 en vertu de l'art. 6, al. 1, de cette même ordonnance³⁸. À partir du 19 avril 2021, les restaurants ont pu de nouveau accueillir des clients sur leurs terrasses et des manifestations pouvaient être organisées, moyennant des restrictions très strictes³⁹. En juin 2021, le Conseil fédéral a autorisé la réouverture des salles intérieures des restaurants et assoupli encore les restrictions relatives aux manifestations sportives et culturelles⁴⁰. À la suite de ces mesures, la valeur ajoutée dans les branches de l'hôtellerie-restauration et du divertissement a d'abord chuté une deuxième fois au 1^{er} trimestre 2021, puis est restée à un faible niveau au 2^e trimestre 2021 avant de connaître une nette embellie au 3^e trimestre 2021.

La reprise a ensuite été freinée à l'automne 2021 par la troisième vague de la pandémie et les mesures prises pour l'enrayer, qui ont une nouvelle fois limité les activités surtout dans les domaines de la restauration et du divertissement (obligation de certificat, notamment). Fin 2021, la valeur ajoutée était toujours nettement en dessous de son niveau d'avant la crise, mais une nouvelle contraction a pu être évitée durant l'hiver 2021-2022. Dans le sillage de la levée de toutes les mesures en Suisse, en avril 2022, la demande des consommateurs pour des services proches du tourisme a continué d'augmenter. La reprise s'est considérablement accélérée en 2023 avec le retour des touristes étrangers, si bien que la valeur ajoutée dans l'hôtellerie-restauration a alors pratiquement retrouvé son niveau d'avant la crise.

L'hôtellerie-restauration et la branche du divertissement ayant été frappées de plein fouet par la pandémie, le taux de chômage dans ces branches s'est envolé au printemps 2020 : de quelque 5 % fin février 2020, il a bondi à 9,5 % fin avril dans l'hôtellerie-restauration (Figure 20) et a avoisiné, voire parfois légèrement dépassé les 10 %. Par ailleurs, les instruments du chômage partiel et de l'APG COVID-19 ont été nettement plus exploités dans ces branches que dans les autres. En avril 2020, 180 000 travailleurs (trois quarts des personnes actives) bénéficiaient d'indemnités RHT dans l'hôtellerie-restauration (figure 18), et quelque 50 000 travailleurs (environ la moitié des personnes actives) dans la branche du divertissement. De plus, environ 10 000 personnes touchaient des APG COVID-19 dans l'hôtellerie-restauration et 7000 dans la branche du divertissement.

De nouvelles augmentations du chômage partiel ont été observées à l'hiver 2020-2021 puis à l'hiver

³⁴ À partir du 11 mai 2020, les établissements ont pu rouvrir leurs portes, moyennant toutefois le respect de charges comme la limitation du nombre de personnes (cf. Conseil fédéral 2020g).

³⁵ Conseil fédéral 2020l.

³⁶ RS 818.101.26, selon le ch. I de la version du 18 décembre 2020 (durcissement des mesures en décembre), en vigueur du 22 décembre 2020 au 22 janvier 2021 (RO 2020 5813).

³⁷ Conseil fédéral 2020n.

³⁸ Selon le ch. I de la version du 11 décembre 2020, en vigueur du 12 décembre 2020 au 22 janvier 2021 (RO 2020 5377).

³⁹ Conseil fédéral 2021f.

⁴⁰ Conseil fédéral 2021g.

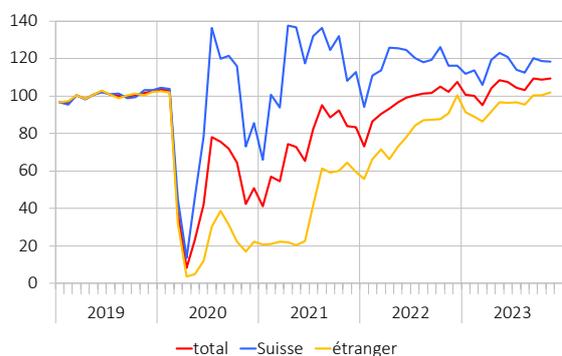
2021-2022. Le niveau de début 2020 n'a plus été atteint, grâce notamment au fait que les mesures mises en place durant l'hiver 2021-2022 pour lutter contre la vague omicron ont été nettement moins restrictives que lors des vagues précédentes. De plus, à partir de juin 2020, les travailleurs ayant une position assimilable à celle d'un employeur n'étaient plus soutenus par l'assurance-chômage (c.-à-d. par des indemnités en cas de RHT), mais par des APG COVID-19. Ce changement, conjugué à l'augmentation des quarantaines, a eu pour conséquence que le nombre de bénéficiaires d'APG COVID-19 dans l'hôtellerie-restauration a doublé en janvier 2021 (20 000 personnes) par rapport à avril 2020, et s'inscrivait encore à un peu plus de 5000 en janvier 2022. Le chômage partiel et les APG COVID-19 ont ensuite été pratiquement supprimés à la fin du 1^{er} semestre 2022. Le taux de chômage a nettement reculé en 2022 et, sous l'influence de la reprise vigoureuse entre l'été 2022 et l'été 2023, a même évolué sous son niveau d'avant la crise.

Évolution dans le secteur du tourisme

L'évolution du nombre de nuitées montre clairement que le tourisme a été l'un des secteurs les plus touchés par la crise du coronavirus. En raison de la situation extraordinaire, le nombre de nuitées hôtelières en Suisse est tombé à 8 % en avril 2020 par rapport à son niveau d'avant la crise (figure 22). La plupart des hôtes étrangers, surtout d'outre-mer, ne sont pas revenus en Suisse avant l'été 2021. En revanche, le tourisme indigène a soutenu au moins certaines parties de la branche du tourisme pendant la pandémie. Les Suisses ont été nombreux à opter pour des vacances au pays en 2020 et 2021. Les nuitées d'hôtes indigènes enregistrées à l'été 2020 ont par conséquent nettement dépassé leur niveau d'avant la crise. Les destinations et entreprises principalement spécialisées dans les excursions en Suisse et les nuitées d'hôtes indigènes ont ainsi été moins touchées par la crise que les autres, certaines entreprises ayant même réalisé de meilleurs résultats que les années précédentes⁴¹.

Figure 22 : Nuitées par lieu de provenance des hôtes

Corrigées des variations saisonnières, 2019 = 100



Source : OFS (désaisonnalisation par le SECO)

La crise a principalement affecté la restauration en général, l'hôtellerie urbaine ainsi que l'hôtellerie et les remontées mécaniques dans les destinations fortement axées sur le tourisme international⁴². En 2022, le tourisme a connu un net redressement grâce au retour des hôtes étrangers, surtout en provenance des États-Unis. À l'inverse, les touristes suisses ont été de nouveau plus nombreux à se rendre à l'étranger. Dans l'ensemble, le nombre de nuitées enregistrées en Suisse à fin 2022 a dépassé le niveau d'avant la crise, et le redressement s'est poursuivi en 2023. Le record d'hôtes étrangers enregistré en 2019 n'a certes pas été atteint en 2023, mais l'hôtellerie suisse a quand même connu une excellente année avec 41,8 millions de nuitées (hôtes indigènes et étrangers)⁴³.

⁴¹ HotellerieSuisse 2020.

⁴² Cf. Hanser Consulting 2021.

⁴³ Cf. BAK economic intelligence 2023.

1.4.2 Transports⁴⁴

En raison, entre autres, des restrictions du trafic international de voyageurs, de la recommandation, voire de l'obligation récurrente de faire du télétravail et de la fermeture des établissements de loisirs, la valeur ajoutée a nettement chuté au printemps et à l'été 2020 dans la branche du transport et de la communication (figure 16). En avril 2020, 106 000 personnes, soit environ un quart des personnes actives dans ce domaine, bénéficiaient d'indemnités en cas de RHT (figure 18), et près de 5000 personnes touchaient des APG COVID-19. Durant cette phase de la pandémie, la quasi-totalité des personnes travaillant dans le secteur du transport aérien ont dû avoir recours au chômage partiel, vu qu'il n'y avait pratiquement plus de vols de transport de personnes. Le nombre de passagers a également chuté dans le trafic ferroviaire. Le transport de marchandises a en revanche augmenté, surtout par la suite, en raison des changements dans les habitudes de consommation (commerce en ligne), ce qui a permis de compenser au moins en partie le recul du transport de personnes. Toutefois, la valeur ajoutée dans la branche « transport et communication » n'a pu retrouver son niveau d'avant la crise qu'à partir du printemps 2022, lorsque le trafic international de voyageurs a repris. Elle a ensuite dépassé ce niveau d'environ 5 % en 2023.

1.4.3 Commerce

Dans le commerce de détail, les entreprises ont été affectées très différemment en fonction de leur assortiment. Les commerces stationnaires ne proposant pas de produits de première nécessité ont été fermés pendant plusieurs semaines au printemps 2020 et à l'hiver 2020-2021, tandis que les magasins d'alimentation ont pu rester ouverts et sont même parvenus, dans l'ensemble, à augmenter leur chiffre d'affaires du fait de la fermeture des établissements de restauration. Grâce au développement du commerce électronique pendant la pandémie, les magasins fermés ont trouvé d'autres canaux de vente. L'inégalité de traitement des commerces, due par exemple à des différences dans la mise en œuvre des mesures par les cantons, a entraîné des distorsions de concurrence qui ont fortement influencé les résultats d'exploitation des entreprises. Alors que certains des magasins d'alimentation ayant pu rester ouverts ont réalisé des bénéfices considérables, de nombreux fournisseurs de produits non essentiels qui ont dû fermer ont essuyé des pertes importantes.

Globalement, la valeur ajoutée dans le commerce de détail n'a que légèrement reculé au 1^{er} semestre 2020 (figure 16). La part des travailleurs ayant eu recours au chômage partiel était toutefois élevée en raison de la fermeture d'une grande partie des établissements : au printemps 2020, 101 000 travailleurs (soit un travailleur sur trois actifs dans le domaine du commerce de détail) bénéficiaient d'indemnités en cas de RHT, et ils étaient encore 65 000 (un travailleur sur cinq) à y avoir recours à l'hiver 2021 (figure 18). De plus, près de 10 000 personnes actives dans ce domaine (majoritairement des indépendants) recevaient des APG COVID-19 au printemps 2020. Leur nombre est remonté au même niveau à l'hiver 2021, les pertes de gain indemnisées par l'APG COVID-19 ayant fortement augmenté du fait des quarantaines. Le taux de chômage dans le commerce a enregistré une croissance légèrement supérieure à la moyenne. La valeur ajoutée s'est rétablie relativement rapidement et est restée en dessus du niveau d'avant la crise tout au long de 2021. Toutefois, les achats de marchandises ont ralenti dans le sillage de la reprise dynamique de la demande de services proches du tourisme à partir de l'été 2022. De plus, la hausse des prix dans certaines branches a vraisemblablement freiné la demande de marchandises. La création de valeur dans le commerce de détail, qui se situait à un niveau élevé, a reculé en 2022.

Le commerce de gros a connu une évolution relativement stable en 2020, appuyé par le commerce de détail. De plus, la grande volatilité des prix des matières premières a vraisemblablement soutenu le commerce avec ces matières. Le commerce de véhicules à moteur a été touché par les fermetures ordonnées au printemps 2020, mais a pu profiter par moments de nouvelles habitudes de transport

⁴⁴ Valeur ajoutée/chômage partiel : NOGA 49-53 et 58-63 « transports, entreposage, information et communication » ; taux de chômage : NOGA 49-53 « transports et entreposage ».

(moins de transports publics et plus de véhicules privés). À partir de 2021, le commerce de gros a été confronté à un recul progressif de la valeur ajoutée en raison de problèmes d'approvisionnement.

1.4.4 Santé

Le secteur de la santé et du social, affichant en général une croissance relativement constante, a également accusé une baisse de la valeur ajoutée au 1^{er} semestre 2020, surtout en raison du report des interventions médicales non urgentes (figure 17). Quelque 84 000 travailleurs, soit environ 16 % des personnes actives dans ce secteur, bénéficiaient d'indemnités en cas de RHT en avril 2020 (figure 19), et près de 20 000 (majoritairement des indépendants) recevaient des APG COVID-19. À partir du 2^e semestre 2020, le secteur a enregistré une croissance supérieure à la moyenne historique, porté entre autres par une augmentation de la demande de certains services de santé dans le sillage de la pandémie et par des effets de rattrapage. Cependant, près de 5000 personnes actives dans ce secteur continuaient de toucher des APG COVID-19 en janvier 2021, principalement en raison des quarantaines.

1.4.5 Secteur des finances

La pandémie a eu peu d'effets visibles sur l'évolution de la valeur ajoutée dans le secteur des finances. La création de valeur a légèrement diminué au 2^e trimestre 2020, principalement en raison de corrections boursières et de l'appréciation du franc, qui a réduit les revenus dans cette devise. Elle a ensuite sensiblement augmenté durant les trimestres qui ont suivi. En 2021, elle était supérieure d'environ 18 % à son niveau d'avant la crise, avant d'accuser un net repli à partir de 2022. Outre l'incertitude liée à la guerre en Ukraine et à l'évolution de la situation jusqu'au rachat de Credit Suisse, ce recul devrait être principalement dû à la normalisation de la politique monétaire au niveau international et à l'appréciation nominale du franc. À l'été 2023, la création de valeur était proche de son niveau d'avant la crise.

1.4.6 Industrie

Dans le secteur de l'industrie (manufacturière), bon nombre d'entreprises ont essuyé des pertes considérables de valeur ajoutée au cours du 1^{er} semestre 2020 dans le sillage de la baisse de l'activité économique mondiale. L'industrie horlogère, en particulier, a vu ses exportations s'effondrer notamment en raison de l'annulation des manifestations et de l'absence des touristes internationaux. D'autres branches, comme la métallurgie et l'industrie du textile, ont également enregistré des pertes substantielles. Le chômage partiel décompté a donc fortement augmenté : plus de la moitié des personnes travaillant dans ces branches bénéficiaient d'indemnités en cas de RHT en avril 2020. En revanche, l'industrie chimique et pharmaceutique a connu une évolution stable en 2020. Généralement peu sensible aux fluctuations conjoncturelles, elle a même vu la demande de certains produits pharmaceutiques augmenter pendant la pandémie. En moyenne, environ un tiers des personnes actives dans le secteur de l'industrie ont touché des indemnités en cas de RHT durant le mois d'avril 2020 (figure 19).

En 2021, la valeur ajoutée est remontée en flèche dans ce secteur. Tant au niveau mondial qu'en Suisse, la demande de marchandises était forte, tandis que la demande de services restait limitée. De plus, la branche pharmaceutique a continué sa croissance vigoureuse, portée entre autres par l'établissement, dans notre pays, de nouvelles filiales d'entreprises multinationales étrangères⁴⁵. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, de la hausse des prix de l'énergie et de la situation conjoncturelle internationale difficile, la dynamique de croissance observée dans l'industrie s'est ensuite progressivement essoufflée à partir de début 2022, surtout dans les branches sensibles aux fluctuations conjoncturelles. Il n'empêche, la création de valeur de l'industrie dans son ensemble était cette année-là supérieure de plus de 25 % à son niveau d'avant la crise du coronavirus, et même de plus de 50 % en ce qui concerne l'industrie chimique et pharmaceutique.

⁴⁵ Cf. OFS 2023a.

1.4.7 Construction

La construction a connu une nette contraction de la valeur ajoutée au 1^{er} semestre 2020, notamment en raison des règles de distanciation physique et des fermetures de chantier temporaires, par exemple au Tessin. Environ un quart des personnes actives dans ce secteur ont eu recours aux indemnités en cas de RHT en avril 2020. Le taux de chômage a bondi, pour passer de 3,7 % fin février 2020 à environ 6 % fin avril 2020. À partir de l'été 2020, la construction n'a été plus que marginalement touchée par les restrictions, si bien que le nombre de bénéficiaires de chômage partiel est pratiquement retombé à zéro. À mesure que la pandémie se prolongeait, la demande a augmenté notamment dans le second œuvre, entre autres car une partie de la population passait plus de temps à la maison en raison du télétravail et accordait davantage d'importance à son habitat. En 2021, le taux de chômage a considérablement reculé dans la construction. En plus des problèmes d'approvisionnement, ce secteur a même été confronté à une hausse de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, si bien que la production était toujours plus souvent limitée par l'offre. Du fait des difficultés durables du côté de la production et de l'envolée des prix de la construction, la valeur ajoutée dans ce secteur a enregistré en 2022 sa plus forte baisse depuis les années 1990.

1.5 Revenus et épargne des ménages

Dans l'ensemble, le revenu disponible des ménages privés a connu une évolution solide pendant la pandémie⁴⁶. En 2020, les revenus salariaux, les revenus du patrimoine et les revenus commerciaux ont certes fortement diminué dans le sillage de la chute de l'économie (figure 23), mais les prestations sociales monétaires ont augmenté dans une mesure sans précédent (figure 24), principalement du fait des prestations de l'assurance-chômage (y c. la RHT⁴⁷) et du versement des APG COVID-19⁴⁸. Les ménages privés ont par ailleurs payé moins d'impôts en 2020 que l'année précédente, ce qui a influé positivement sur le revenu disponible. Au total, le revenu disponible des ménages a ainsi augmenté de 12,7 milliards de francs en 2020. En 2021 et 2022, les revenus salariaux, principalement, sont repartis à la hausse du fait de la reprise économique et de la croissance de l'emploi. Parallèlement, les mesures de soutien ont reculé et les impôts ont augmenté.

Le revenu disponible réel par habitant des ménages privés⁴⁹ – corrigé de l'évolution des prix et de la population – a en moyenne augmenté entre 2020 et 2022 (figure 25). Compte tenu de la baisse des dépenses de consommation (figure 25), le taux d'épargne est passé d'environ 20 % en 2019 à plus de 25 % en 2020 (figure 26)⁵⁰. De fortes hausses des taux d'épargne ont également été observées à l'étranger. En 2021 et 2022, le taux d'épargne a progressivement diminué en Suisse, mais contrairement à la situation observée aux États-Unis, par exemple, il ne devrait pas être inférieur au niveau d'avant la pandémie en 2023.

⁴⁶ Les données sur les revenus disponibles sont nominales et disponibles sur une base annuelle jusqu'en 2022 (source : OFS).

⁴⁷ La RHT couvre 80 % de la perte de revenu. Pour les bas salaires, le Parlement l'a rétroactivement portée à 100 %. Une partie des employeurs a par ailleurs compensé sur une base volontaire tout ou partie des 20 % restants.

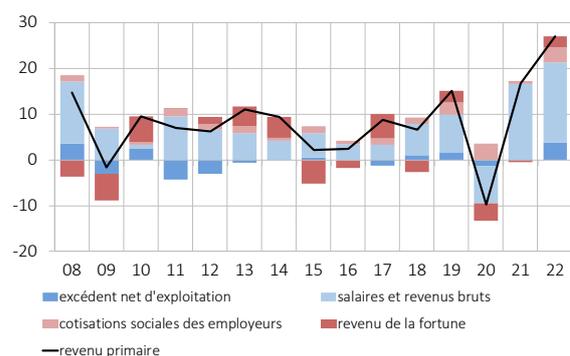
⁴⁸ Les APG COVID-19 ont atténué les pertes financières subies par les personnes qui ont dû interrompre ou réduire considérablement leur activité professionnelle à cause des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus. Les ayants droit étaient les indépendants ou les personnes subissant une perte de gain dont la position était assimilée à celle d'un employeur, les personnes actives en quarantaine, les parents avec enfants dont la garde par des tiers n'était pas garantie et les personnes actives particulièrement vulnérables. Cf. ch. 4.3.3.

⁴⁹ Revenu disponible réel par habitant des ménages privés, corrigé de l'évolution des prix avec le déflateur de la consommation.

⁵⁰ Taux d'épargne calculé comme épargne non liée par rapport au revenu net (source : OFS).

Figure 23 : Revenu primaire des ménages privés et composantes

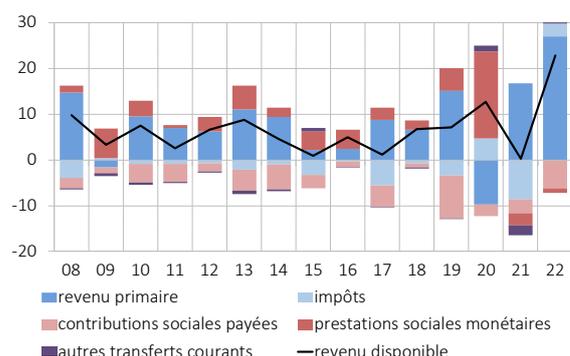
Variation par rapport à l'année précédente, en milliards de francs



Source : OFS, calculs : SECO

Figure 24 : Revenu disponible des ménages privés et composantes

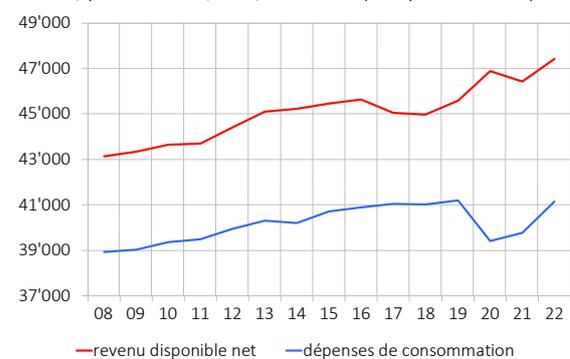
Variation par rapport à l'année précédente, en milliards de francs



Source : OFS, calculs : SECO

Figure 25 : Revenu et consommation

Niveau, par habitant, réel, en francs (aux prix de 2020)



Source : OFS, calculs : SECO

Figure 26 : Épargne

Taux d'épargne des ménages privés, en %



Source : OFS

Si les revenus et l'épargne de la population ont en moyenne augmenté, les différences ont probablement été très marquées un niveau individuel. Une analyse scientifique des enquêtes réalisées dans le cadre du monitoring de la population Sotomo/SRF indique que, selon toute vraisemblance, ce sont surtout les ménages à hauts revenus qui auront épargné davantage, tandis que les ménages à bas revenus n'ont pas été en mesure d'épargner autant qu'auparavant, voire ont dû puiser dans leurs économies⁵¹. D'une part, les ménages à bas revenus ont subi des pertes de revenus proportionnellement plus importantes que les ménages à revenus élevés, car ils ont davantage été touchés par une évolution défavorable de leur situation professionnelle, entraînant chômage ou chômage partiel. D'autre part, les ménages à bas revenus ont moins réduit leur consommation, car s'il est vrai que les possibilités de consommation ont été réduites de la même manière pour toutes les personnes, les ménages à bas revenus consacrent en moyenne une partie proportionnellement plus grande de leurs dépenses au logement, à l'énergie, à l'alimentation et à la santé, des postes qui n'ont pas, ou peu, été affectés par les mesures de restriction. Par opposition, les ménages à revenus élevés consacrent en moyenne une plus grande partie de leur budget aux postes particulièrement touchés par les mesures, tels que les voyages, la culture, les loisirs et la restauration⁵².

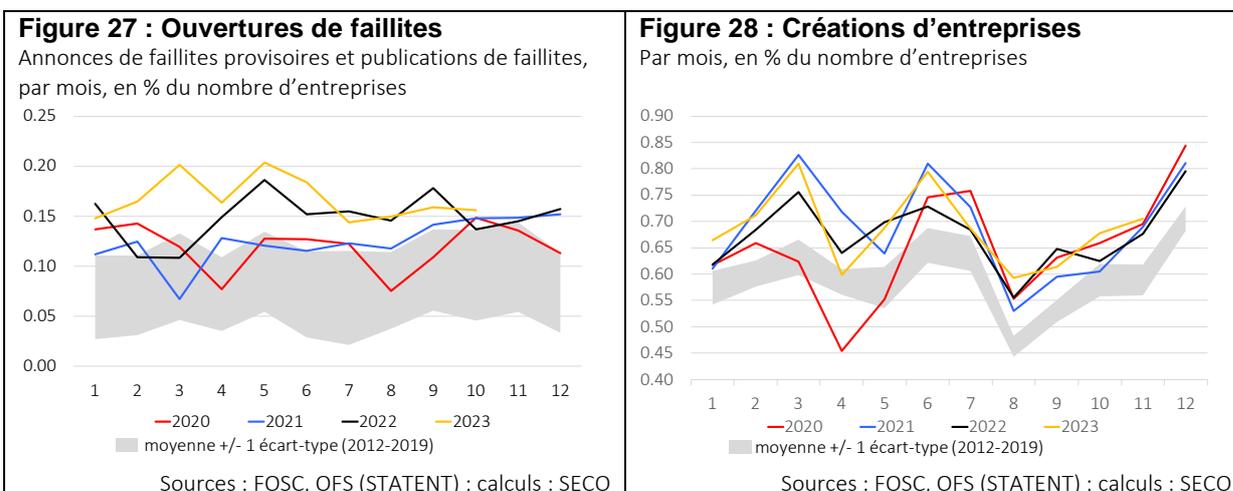
⁵¹ Cf. Martínez/Kopp/Lalive/Pichler/Siegenthaler 2021.

⁵² L'enquête sur le budget des ménages (EBM) livrera des informations détaillées sur l'évolution de la consommation, du revenu et de l'épargne selon les catégories de revenus. L'OFS prévoit de publier les données couvrant la période de la pandémie en été 2024.

1.6 Faillites d'entreprises

Vu la forte baisse de l'activité économique, on craignait, surtout au début de la crise du COVID-19, une vague de faillites parmi les entreprises⁵³. Le risque était élevé et l'incertitude, grande. Les mesures prises pour atténuer les conséquences économiques de la crise ont contribué à éviter le scénario redouté.

Pendant la pandémie, en 2020 et 2021, le nombre d'ouvertures de faillites a avoisiné la moyenne historique (figure 27). Il a un peu augmenté en 2022, restant ensuite légèrement supérieur à la moyenne à long terme en 2023. Au second semestre, il a néanmoins cessé de croître et s'est maintenu à un niveau similaire à celui de l'année précédente. Selon les chiffres de la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC), près de 4400 procédures de faillite de sociétés de capitaux (SA et Sàrl) avaient été ouvertes à fin novembre 2023, soit environ 150 de moins que l'année précédente. La répartition par branche montre que ce léger recul a principalement concerné l'industrie et le commerce. Dans l'hôtellerie-restauration et les autres branches des services, le nombre de faillites ouvertes était en revanche comparable à celui de l'année précédente.



Le contexte international difficile et la hausse des coûts de financement ont probablement impacté certaines entreprises au cours des derniers trimestres. De plus, après les crises économiques, une certaine augmentation des faillites n'a rien d'inhabituel. Il n'y a toutefois pas que les faillites qui soient plus nombreuses que ces dernières années ; les créations de sociétés de capitaux demeurent dans le haut de la fourchette « habituelle » en moyenne historique (figure 28). La situation est donc globalement plus positive que ce que laissent supposer les seuls chiffres des faillites.

1.7 Finances publiques

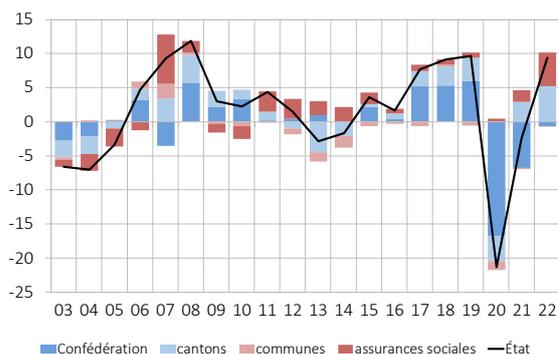
La Confédération et les cantons ont pris d'importantes mesures en vue de limiter le coût économique de la pandémie et des mesures imposées. Parmi les mesures économiques, le cautionnement des crédits-relais des banques commerciales a été mis en place à partir de fin mars 2020, afin d'assurer l'approvisionnement en liquidités des entreprises ; l'extension de la RHT et des APG COVID 19 a permis de préserver les emplois et les revenus, et, à partir de fin 2020, la Confédération a participé aux mesures d'aides cantonales pour les cas de rigueur, dans l'optique de soutenir les entreprises particulièrement touchées (cf. chap. 4). À cela s'ajoutent les mesures sanitaires, telles que l'approvisionnement en vaccins et en tests COVID.

⁵³ Cf. Conseil fédéral 2020f.

La pandémie de COVID-19 a donc représenté une charge financière importante pour la Confédération. Selon le rapport « Finances publiques suisses 2021–2024 »⁵⁴, la Confédération a assumé environ 82 % des dépenses liées au coronavirus de 2020 à 2022, les cantons 17 % et les communes 1 %. À l'échelon fédéral, les recettes fiscales ont fléchi du fait de la récession⁵⁵, en particulier en 2020, mais se sont rétablies dans le sillage de la reprise économique. En 2021, les recettes ordinaires avaient déjà renoué avec le niveau de 2019. L'effondrement temporaire des impôts sur la consommation (en particulier la TVA) à la suite de la baisse du produit intérieur brut nominal a été conforme aux attentes. En revanche, les recettes découlant de l'impôt fédéral direct (impôt sur le revenu et sur le bénéfice) n'ont pas été touchées.

Figure 29 : Résultat financier de l'État

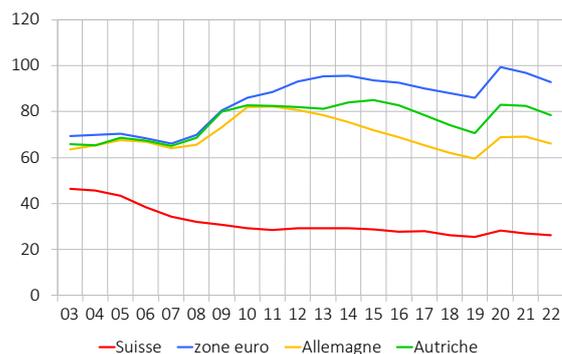
En milliards de francs



Source : AFF (statistique financière)

Figure 30 : Dette publique

En % du PIB, dette publique totale (définition de Maastricht)



Source : AFF (statistique financière)

Les dépenses élevées, associées à la baisse des recettes fiscales, ont entraîné des déficits élevés des finances publiques en 2020 et 2021 (figure 29). Le déficit du résultat de financement pour l'ensemble des administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) s'est élevé à 21 milliards de francs en 2020. En 2022, ces dernières enregistraient de nouveau un excédent de financement, grâce notamment à la croissance solide des impôts cantonaux, à la distribution de bénéfices très élevés par la Banque nationale suisse (BNS) et au recul des dépenses liées au COVID.

Les déficits de financement vont de pair avec une progression correspondante de la dette. La dette nette de la Confédération est passée de 103 à 139 milliards de francs entre 2019 et 2022⁵⁶. Pour compenser la dette liée à la pandémie de COVID-19 (cf. art. 17e Loi sur les finances⁵⁷)⁵⁸, la Confédération entend utiliser les distributions supplémentaires de la BNS et les excédents de financement structurels.

Dans l'ensemble, la dette publique (au sens de Maastricht) est passée de 183 milliards de francs en 2019 à 204 milliards en 2022. Le taux d'endettement de la Suisse a lui aussi progressé, passant de 25,6 % (2019) à 28,2 % (2020) du produit intérieur brut nominal. Depuis, il diminue à nouveau et devrait avoir atteint 26,2 % en 2022 (figure 30)⁵⁹. Le taux d'endettement de la Suisse est faible par rapport à ceux de l'Allemagne, des États-Unis et de la zone euro, et a crû nettement moins fortement pendant la

⁵⁴ Cf. AFF 2023, p. 10.

⁵⁵ La plus forte baisse a été enregistrée pour l'impôt anticipé, ce qui tient notamment à l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA) en 2020.

⁵⁶ Cf. portail AFF : https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/finances_de_la_confederation/. (consulté le 1.4.2024).

⁵⁷ RS 611.0

⁵⁸ Cf. Conseil fédéral 2022d.

⁵⁹ Cf. portail AFF : https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/statistique_financiere_internationale/ (consulté le 1.4.2024).

pandémie de COVID-19. Cette hausse plus faible tient avant tout au fait que l'effondrement de l'économie domestique a été relativement limité en Suisse et que l'économie s'est rapidement rétablie.

1.8 Pénuries d'approvisionnement et inflation

Les interruptions de production dues à la pandémie dans différents pays ont entraîné un net recul de la production industrielle mondiale au premier semestre 2020. Parallèlement, les transports ont été perturbés : congestion des ports à conteneurs, notamment, les navires ne pouvant pas être chargés et déchargés comme d'habitude en raison du manque de personnel et des règles d'hygiène. Dans bon nombre de pays, la demande de consommation a rapidement augmenté dès l'assouplissement des mesures sanitaires et grâce au fait que les pertes de revenus avaient été fortement amorties au cours du semestre d'été 2020. Les changements de comportement dus à la pandémie (travail à domicile, p. ex.) ainsi que la disponibilité parfois fortement réduite de certains services (p. ex. voyages, restauration et manifestations) ont suscité un déplacement global de la demande vers une consommation accrue de marchandises (p. ex. électronique, objets d'aménagement). Les chaînes d'approvisionnement mondiales n'ont pas été à même de suivre le rythme. Les pénuries d'approvisionnement se sont multipliées au niveau international (figure 31), notamment pour des produits intermédiaires importants⁶⁰, ce qui s'est traduit par un freinage de la production industrielle et une forte hausse des prix.

Les entreprises suisses ont, elles aussi, été touchées par des problèmes de livraison et la hausse des prix. En été 2021, les composantes relatives aux délais de livraison et aux prix d'achat de l'enquête mensuelle auprès des directeurs d'achat (Purchasing Managers' Index, PMI) ont atteint des valeurs sans précédent depuis le début de l'enquête en 1995 (figure 32).

Face à la forte demande, les entreprises ont souvent répercuté la hausse des coûts de transport et des prix d'achat sur les consommateurs. Aux États-Unis, où la demande a de plus été soutenue par des mesures budgétaires importantes, l'inflation a atteint 4,7 % dès 2021, contre 2,6 % dans la zone euro. L'agression militaire de l'Ukraine par la Russie a provoqué en 2022 une flambée des prix de l'énergie en Europe, surtout ceux du gaz et de l'électricité, mais aussi ceux du pétrole et d'autres matières premières. Résultat, dans le monde entier, les taux d'inflation ont atteint des sommets qui n'avaient plus été observés depuis les années 1970 (Figure 33). En 2022, l'inflation moyenne s'est inscrite à 8,0 % aux États-Unis, tandis qu'elle grimpait même à 8,4 % dans la zone euro.

En Suisse, l'inflation a aussi accéléré, mais nettement moins qu'à l'étranger. En 2022, elle a atteint 2,8 %, contre 0,6 % l'année précédente. Le fait que l'inflation n'ait pas augmenté plus fortement en Suisse s'explique par 3 facteurs : (1) la part plus faible de l'énergie dans le panier-type, (2) la moindre intensité énergétique de l'économie suisse et (3) la forte appréciation nominale du franc suisse (Figure 34).

⁶⁰ Cf. SECO 2021e.

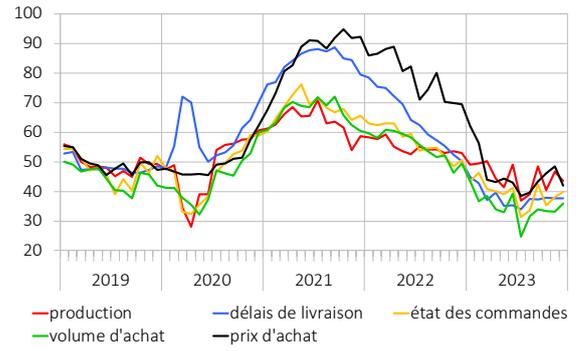
Figure 31 : Pénuries d'approvisionnement, coûts du transport



Sources : FRBNY, Harper Petersen & Co, Baltic Exchange

Figure 32 : PMI Industrie Suisse⁶¹

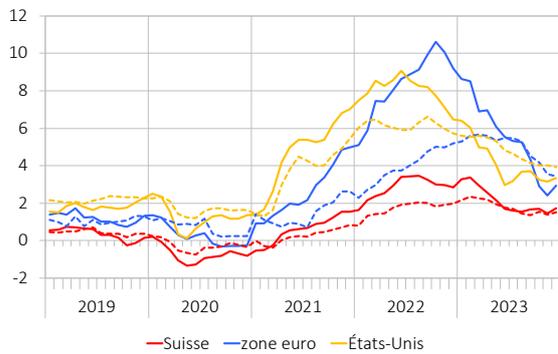
Composantes, corrigées de variations saisonnières



Source : Procure / UBS

Figure 33 : Inflation, sélection de pays

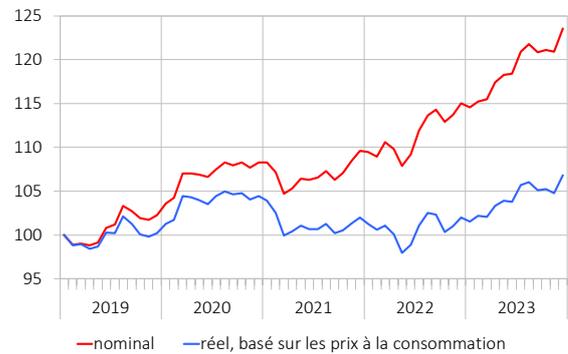
Glissement mensuel, en %, pointillé : inflation sous-jacente



Sources : OFS, Eurostat, U.S. BLS

Figure 34 : Valeur extérieure du franc suisse

Indices du cours de change effectif (janvier 2019 = 100)



Source : BNS

⁶¹ 50 points = seuil de croissance, un niveau inférieur signale une contraction et un niveau supérieur une expansion.

2 Mesures de lutte contre le COVID-19

L'objectif premier du Conseil fédéral dans la gestion de la situation en lien avec le COVID-19 était de protéger la santé de la population suisse et de limiter autant que possible les conséquences sanitaires, sociétales et économiques de la pandémie.

En Suisse, le nouveau coronavirus Sars-CoV-2 est détecté pour la première fois le 25 février 2020. Trois jours plus tard, le 28 février 2020, le Conseil fédéral déclare la « situation particulière » selon la LEp et décide les premières mesures pour empêcher la propagation du virus. Le 16 mars 2020, vu la forte augmentation du nombre de cas en Suisse, il réhausse le statut en « situation extraordinaire » au sens de la LEp et renforce les mesures de lutte contre le virus. Il décide en outre de mettre en place un service d'appui temporaire de l'armée pour soutenir les autorités civiles, en particulier dans le domaine de la santé⁶². Garantir le meilleur rapport possible entre le coût et l'utilité des mesures de lutte a toujours été au centre de ses préoccupations. Au début de la pandémie, lorsque l'incertitude règne quant aux voies de transmission du COVID-19 et à sa mortalité, la protection de la santé publique est clairement au premier plan. L'accent est mis sur la protection de la population, et avant tout des personnes particulièrement vulnérables, sur le ralentissement de la propagation de la maladie et sur la prévention d'une surcharge du système de santé. Dans le cadre du service d'appui, l'armée soutient les institutions hospitalières dans les soins de base et le transport des patients infectieux. En l'absence de solutions pharmaceutiques efficaces (médicaments, vaccination), le Conseil fédéral ordonne des mesures non pharmaceutiques de vaste portée, comme l'interdiction des manifestations ou la fermeture temporaire d'entreprises ; le Tableau 1 dresse une liste chronologique des mesures prises. Afin de réduire autant que possible les dommages économiques induits, des mesures d'accompagnement économiques extraordinaires sont instaurées dès mars 2020 (cf. chap. 4).

Le Conseil fédéral s'appuie principalement sur les analyses et les estimations du SECO pour évaluer les effets de la crise du COVID-19 sur l'économie suisse. Au printemps 2020, les prévisions conjoncturelles du Groupe d'experts de la Confédération sont par conséquent mises à jour ou complétées à plusieurs reprises par des scénarios conjoncturels correspondant notamment à différentes évolutions de la pandémie. Pour l'évaluation de la situation épidémiologique, le SECO entretient des échanges réguliers avec l'Office fédéral de la santé publique, responsable de la lutte contre les pandémies.

Le 13 mars 2020, le Conseil fédéral met en place une task force interdépartementale « COVID-19 et économie » sous la direction du SECO. Toutes les décisions importantes en matière de politique économique et financière sont discutées et coordonnées au sein de cette task force afin d'assurer la cohérence entre toutes les mesures. Compte tenu du retour de la situation extraordinaire à la situation particulière et du bon déroulement des travaux de transposition de certaines mesures dans le droit ordinaire, la task force interdépartementale « COVID-19 et économie » peut formellement être dissoute en été 2020.

Fin mars 2020, le SECO met en outre en place un comité consultatif académique qui l'épaule jusqu'au début de juillet 2020 dans l'analyse des pistes de stabilisation de la conjoncture envisagées. L'échange avec des experts reconnus du monde universitaire et de la recherche est ainsi assuré dès les premières phases de la pandémie. Par la suite, les représentants du SECO échangent régulièrement avec le groupe d'économistes de la Swiss National COVID-19 Science Task Force (STF).

L'évaluation des effets économiques de la pandémie et des mesures de lutte s'est souvent faite dans l'urgence et s'est avérée extrêmement exigeante. D'une part, de nombreuses données statistiques

⁶² Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a décrété 3 services d'appui (6.3.2020-30.6.2020 / 4.11.2020-31.3.2021 / 7.12.2021-31.3.2022) pour soutenir les autorités civiles. Les tâches de l'armée consistaient à aider les institutions hospitalières civiles pour les soins de base ainsi que pour les vaccinations, à transporter des patients infectieux, à décharger les corps de police cantonaux et à soutenir l'Administration fédérale des douanes.

n'étaient pas disponibles avec la granularité nécessaire à une analyse précise et ne le sont toujours pas. D'autre part, il a été difficile d'évaluer l'impact indirect sur telles branches ou telles entreprises dans le contexte sans précédent de la pandémie.

Au printemps 2020, après le durcissement des mesures en réponse à la situation extraordinaire selon la LEp, le Conseil fédéral a très rapidement cherché à identifier les mesures qui pourraient être assouplies et à déterminer le moment adéquat. Il a dû opter pour une procédure basée sur la pondération des risques. Des ouvertures trop rapides risquaient d'entraîner de nouvelles vagues d'infections qui auraient appelé un nouveau renforcement des mesures de lutte contre la pandémie⁶³. Toute la difficulté résidait dans le fait que les effets d'un durcissement ou d'un assouplissement des mesures sur le nombre de cas, d'hospitalisations ou de décès apparaissaient avec un certain décalage⁶⁴. Le Conseil fédéral s'est donc appuyé sur des modèles de calcul épidémiologiques. Il n'a jamais été possible de prévoir l'évolution avec une certitude absolue (comportement de la population, mutation du virus, saisonnalité du virus, etc.). Les mesures de durcissement et d'assouplissement ont donc été échelonnées au fil de la pandémie suivant une « politique des petits pas ».

Cette procédure a permis d'éviter, au cours du 1^{er} semestre 2020, des redémarrages et coups d'arrêt répétés qui auraient entraîné des coûts élevés pour l'économie. Au 2^e trimestre 2020, les écoles, les magasins et les entreprises ont rouvert leurs portes relativement tôt en Suisse. Une reprise économique solide s'est ainsi amorcée, contribuant à ce que les pertes économiques soient moins importantes en Suisse que dans la plupart des autres pays (cf. ch. 1.3). Seules quelques mesures d'endiguement étaient encore en vigueur à l'été 2020.

Lors du retour à la situation particulière le 19 juin 2020, la responsabilité des mesures est revenue pour l'essentiel aux cantons. L'art. 6, al. 2, LEp définit les mesures que le Conseil fédéral peut ordonner en cas de situation particulière, après avoir consulté les cantons. Le Conseil fédéral a par conséquent consulté les cantons au sujet des mesures relevant de la pandémie de COVID-19⁶⁵.

Après la première vague, l'objectif était de ne pas imposer à nouveau des interventions lourdes. Grâce à la recherche (cf. encadré ci-dessous), les connaissances sur l'efficacité et les coûts des différentes mesures visant à lutter contre le virus ont continuellement progressé. À l'automne 2020, l'accent a d'abord été mis sur les mesures au coût économique relativement faible, comme les mesures d'hygiène et la distanciation physique. La prise en charge généralisée du coût des tests de dépistage⁶⁶ du Sars-CoV-2 par la Confédération pendant la pandémie visait également à limiter le coût de la lutte contre le virus pour l'économie.

⁶³ Cf. STF 2020a.

⁶⁴ Cf. STF 2020b.

⁶⁵ Cf. <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/gesetze-und-bewilligungen/gesetzgebung/gesetzgebung-mensch-gesundheit/gesetzgebung-covid-19/konsultation-kantone.html> (consulté le 2 mai 2024).

⁶⁶ Les dépenses liées à la prise en charge des tests ont été considérables. Pour la Confédération, elles se sont élevées à 3,0 milliards de francs. Toutefois, les tests ont contribué de manière importante à éviter des fermetures d'entreprises. Au premier semestre 2020, lorsque des mesures de lutte particulièrement incisives ont été prises, les pertes économiques ont vraisemblablement avoisiné les 18,4 milliards de francs, cf. Figure 4.

Développement rapide des connaissances

En l'espace de quelques mois à compter du début de la pandémie, une vaste littérature sur les effets des différentes mesures et trains de mesures avait vu le jour. L'état des connaissances s'est développé rapidement.

La National COVID-19 Science Task Force (STF)⁶⁷, composée d'un large panel interdisciplinaire de scientifiques, a grandement porté le développement des connaissances. La STF a d'ailleurs renseigné les politiques sur l'état de la science durant la pandémie de COVID-19⁶⁸. L'une de ses tâches principales était de présenter des stratégies de gestion de la pandémie, leurs avantages et leurs inconvénients, et d'évaluer les mesures. La STF a rédigé 96 *policy briefs*, 34 mises à jour scientifiques et 46 mises à jour épidémiologiques. Ces publications ont analysé un large éventail de thèmes scientifiques et souvent interdisciplinaires d'actualité en rapport avec le COVID-19.

L'OFSP a également cofinancé quantité de projets de recherche qui ont largement contribué à améliorer la connaissance du nouveau virus⁶⁹, notamment des études sur les voies de transmission du COVID-19, les foyers d'infection et les nouveaux variants. Le SECO a quant à lui commandé une étude globale sur l'efficacité et les coûts des mesures de lutte contre le virus dès le printemps 2020⁷⁰. Sur la base de ces travaux, une méta-analyse visant à identifier le niveau d'intervention optimal des différentes mesures a été réalisée dans le courant de l'été 2021⁷¹.

Compte tenu de la forte hausse du nombre de cas durant l'hiver 2020/2021 (figure 35, figure 36), le Conseil fédéral a de nouveau imposé de sévères restrictions, qui ont eu de lourdes conséquences économiques. Les mesures ont été renforcées à plusieurs reprises. S'agissant des fermetures⁷², il a mis l'accent sur les secteurs impliquant beaucoup de contacts, tels que l'hôtellerie et la restauration (bars, discothèques et restaurants), ainsi que les manifestations culturelles et sportives, où, sur la base des connaissances de l'époque, l'on pouvait s'attendre à un effet relativement important sur la propagation du virus et les chiffres de contagion⁷³. Face à l'apparition de nouvelles souches virales encore plus contagieuses, il a finalement imposé le travail à domicile et la fermeture des magasins⁷⁴ de biens de consommation non courante⁷⁵. En revanche, il n'a pas imposé une nouvelle fois la fermeture des écoles à l'échelle nationale, comme cela a été le cas en Allemagne, par exemple. À partir de mars 2021, les

⁶⁷ <https://scienctaskforce.ch/> (consulté le 2 mai 2024).

⁶⁸ La CdG a fait évaluer le rôle de la science dans la gestion de la pandémie COVID-19. Dans son rapport de juillet 2023, elle a souligné que les autorités fédérales devaient améliorer leur utilisation des connaissances scientifiques (cf. Parlement 2023a et 2023b). Le Conseil fédéral a pris note des recommandations de la CdG et entend renforcer le recours aux connaissances scientifiques (cf. Conseil fédéral 2023b).

⁶⁹ <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/publikationen/forschungsberichte/forschungsberichte-uebertragbare-krankheiten/forschung-wissenschaft-covid-19.html> (consulté le 2 mai 2024).

⁷⁰ Rutz/Mattmann/Crede/Funk/Siffert/Häner 2020.

⁷¹ Rutz/Mattmann/Funk/Jeandupeux 2021.

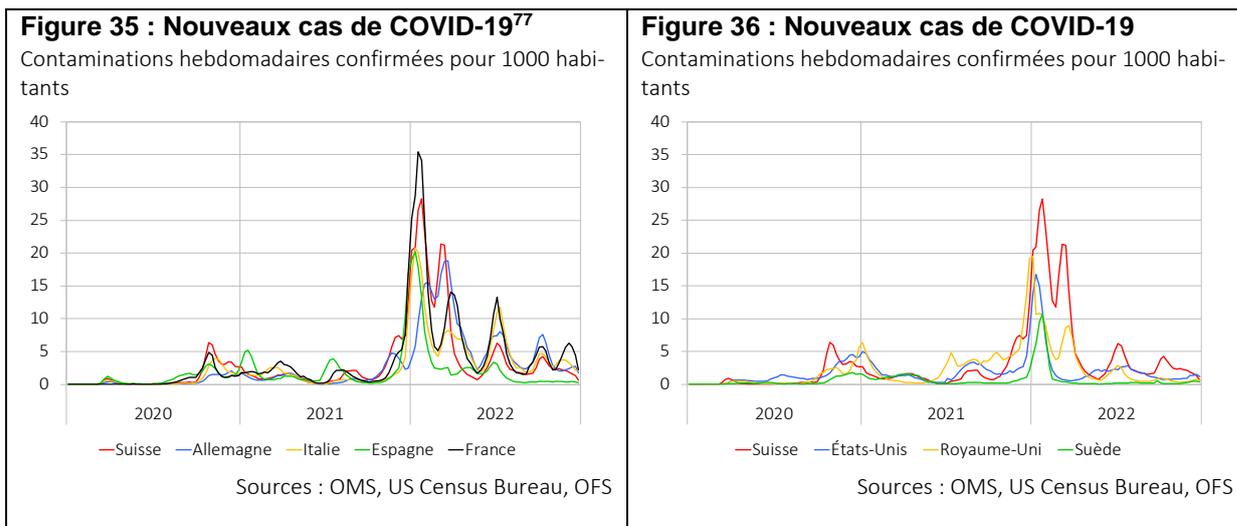
⁷² Selon les art. 5a, al. 1, 5d et 6, al. 1, de l'ordonnance COVID-19 situation particulière ; version selon ch. I de l'ordonnance du 18 décembre 2020 (renforcement des mesures, décembre), en vigueur du 22 décembre 2020 au 22 janvier 2021 (RO 2020 5813).

⁷³ Conseil fédéral 2020l, Conseil fédéral 2020n.

⁷⁴ Selon les art. 5e, al. 1, de l'ordonnance COVID-19 situation particulière ; introduit par le ch. I de l'ordonnance du 13 janvier 2021 (nouveau renforcement des mesures), en vigueur du 18 janvier 2021 au 28 février 2021 (RO 2021 7).

⁷⁵ Conseil fédéral 2021a.

mesures de lutte contre le COVID-19 ont été assouplies en fonction des risques⁷⁶.



Le développement des vaccins contre le virus a radicalement changé la donne. Le Conseil fédéral a voulu garantir à l'ensemble de la population un accès aussi rapide que possible au vaccin. En mai 2021, pendant la campagne de vaccination, il a adopté une stratégie reposant sur trois phases pour parvenir à une normalisation rapide de la vie économique et sociale⁷⁸. Dans le document de réflexion relatif au modèle des trois phases⁷⁹, le Conseil fédéral a indiqué que, sous réserve d'évolutions imprévisibles au moment de la prise de décision, lorsque toutes les personnes qui le souhaitent auraient été vaccinées, il n'y aurait plus de raisons de restreindre fortement la vie sociale et économique.

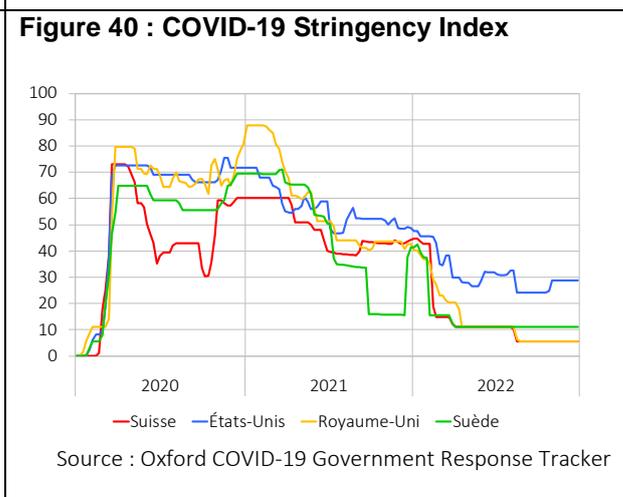
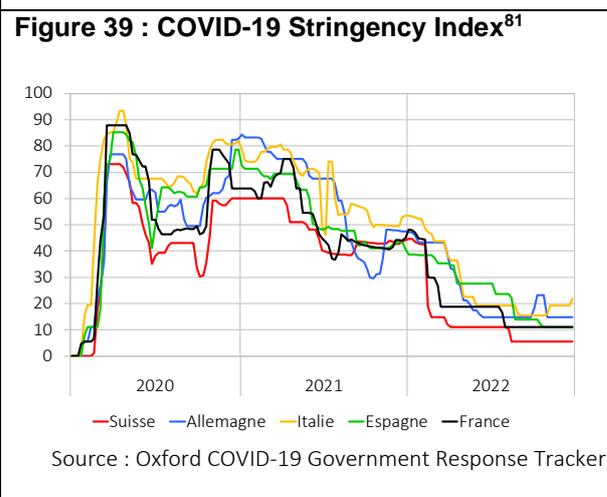
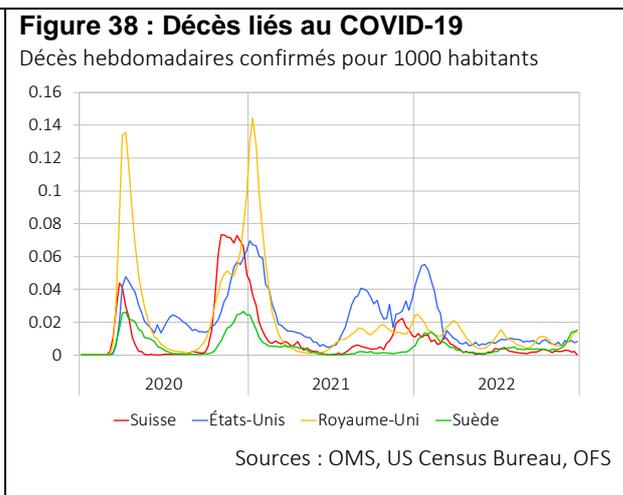
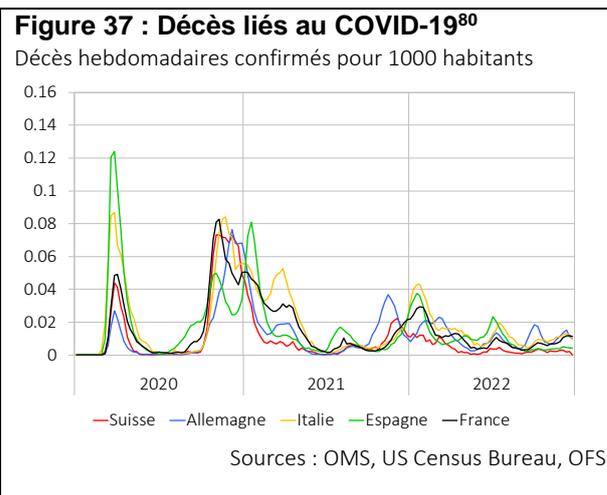
La vaccination ne permettait certes pas d'éviter une contamination, mais réduisait considérablement le risque d'évolution grave de la maladie et a donc entraîné une forte réduction des décès (figure 37 et figure 38). L'immunité croissante de la population résultant de l'infection a quant à elle aussi influé positivement sur l'évolution du nombre d'infections. Enfin, le variant Omicron, qui a dominé à partir de janvier 2022, était plus contagieux que les variants précédents, mais aussi associé à une maladie plus bénigne, étant précisé qu'il est apparu à un moment où le système de santé était déjà fortement mis à contribution par le variant Delta. Cela étant, les mesures prises en automne/hiver 2021/2022 ont été beaucoup moins drastiques sur le plan économique qu'au début de la pandémie.

⁷⁶ Conseil fédéral 2021e.

⁷⁷ Données de l'OMS sur le COVID-19 : Du 31.12.2019 au 21.3.2020, l'OMS a recensé le nombre de cas confirmés et de décès liés au COVID-19 par le biais de communications officielles au titre du Règlement sanitaire international (RSI, 2005), complétées par la surveillance des sites internet officiels des ministères de la santé et des comptes sur les médias sociaux. À partir du 22.3.2020, les données mondiales ont été compilées via des tableaux de bord spécifiques aux régions de l'OMS et/ou des données de recensement agrégées communiquées quotidiennement au siège de l'OMS. Pour que les chiffres soient comparables, ils ont été divisés par la taille de la population.

⁷⁸ Conseil fédéral 2021e, Conseil fédéral 2021h.

⁷⁹ DFI 2021.



D'un point de vue économique, on observe a posteriori que chaque vague de la pandémie a causé des pertes de PIB inférieures à la précédente. D'une part, les entreprises et les ménages se sont adaptés, par exemple en développant des canaux de distribution alternatifs, en mettant en place des concepts de protection au sein des entreprises et en normalisant le travail à domicile. D'autre part, les mesures de lutte sont devenues plus ciblées et moins drastiques au fil du temps. Certains secteurs, à l'instar de l'hôtellerie-restauration ou de l'industrie du divertissement, ont toutefois été soumis à plusieurs reprises

⁸⁰ Les chiffres se rapportent, sauf indication contraire, aux cas et aux décès confirmés en laboratoire sur la base des définitions de cas de l'OMS, et incluent les cas nationaux et rapatriés. L'identification des cas, les définitions, les stratégies de dépistage, les pratiques de notification et les délais (comme le délai de notification des cas et le délai de notification des décès) varient d'un pays à l'autre, voire d'une zone à l'autre. Ces facteurs, notamment, influent sur les chiffres présentés, ce qui entraîne une sous-estimation ou une surestimation du nombre réel de cas et de décès, ainsi que des retards variables dans la présentation des chiffres au niveau mondial. Toutes les données se rapportent à la date de notification et non à la date d'apparition des symptômes.

⁸¹ L'indice de rigueur (*Stringency Index*) est une mesure composite reposant sur divers indicateurs, dont la fermeture des écoles, la fermeture des lieux de travail et les interdictions de voyage, sur une échelle de 0 à 100, où 100 indique la valeur la plus stricte.

à des restrictions importantes, et ce, jusqu'à la fin de la pandémie. Ces secteurs se sont vu imposer des restrictions sur une plus longue durée et ont subi des pertes plus importantes que les autres.

Par rapport à d'autres pays, la Suisse a pris des mesures moins radicales et a maintenu moins longtemps les mesures les plus drastiques. Contrairement à bon nombre d'autres pays européens, elle n'a par exemple jamais instauré de confinement et la fermeture des écoles, rétrospectivement critiquée au niveau international⁸², y a été relativement courte⁸³. Les indicateurs mesurant la rigueur des mesures (*stringency index*), qui permettent de comparer le degré de restriction des différentes mesures au niveau international et dans le temps, brossent le même tableau (figure 39, figure 40)⁸⁴.

Protection de la santé au travail

Contexte et bases légales

En vertu de l'art. 6, al. 1, de la loi sur le travail⁸⁵, pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Les mesures de protection contre les maladies contagieuses, comme le COVID-19, sont au nombre de ces mesures. Le mandat de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a été élargi par le biais de la législation spécifique sur les pandémies, qui a également étendu la distribution des moyens financiers de la commission du domaine de l'assurance-accidents à la protection générale de la santé selon la LTr. La haute surveillance a été confiée au SECO, qui a ainsi surveillé temporairement les organes d'exécution de la loi sur l'assurance-accidents, notamment la SUVA.

Soutien scientifique et coordination

Au début de la pandémie, le SECO et l'OFSP ont mis au point des concepts de protection pour différents scénarios afin d'assurer la protection de la santé des travailleurs essentiels et de protéger la population contre les infections, notamment les personnes particulièrement vulnérables conformément à l'ordonnance 2 COVID-19, et, au titre de la protection spéciale, les femmes enceintes, les femmes allaitantes et les jeunes dans le cadre de la LTr. Différents outils (p. ex. des fiches d'information) ont ensuite été publiés pour informer les employeurs et les sensibiliser à la mise en œuvre des mesures de l'OFSP sur le lieu de travail (p. ex. maintien de la distance, ventilation, produits désinfectants), à l'instar de l'aide-

⁸² Betthäuser/Bach-Mortensen/Engzell 2023 ont examiné l'influence de la pandémie de COVID-19 sur les résultats d'apprentissage des écoliers. Ils ont constaté que, pendant la pandémie, les élèves ont perdu plus d'un tiers d'une année scolaire en termes de progrès d'apprentissage. La méta-étude a pris en compte 42 études avec des données provenant de 15 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Belgique, Brésil, Colombie, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Mexique, Pays-Bas, Suède, Suisse et Royaume-Uni).

⁸³ Du 1.1.2020 au 20.5.2021, les écoles primaires et secondaires ont été fermées pendant 34 jours en Suisse. La situation a été similaire en France (écoles primaires : 34 / écoles secondaires : 44). Dans les autres pays limitrophes, les fermetures ont par contre été nettement plus longues : Autriche (écoles primaires : 74 / écoles secondaires : 74), Allemagne (écoles primaires : 64 / écoles secondaires : 85) et Italie (écoles primaires : 60 / écoles secondaires : 90). Cf. OCDE 2021b.

⁸⁴ Selon les études, la population suisse a globalement soutenu la stratégie arrêtée par le Conseil fédéral pour lutter contre la pandémie, cf. SOTOMO 2022.

⁸⁵ RS 822.11.

mémoire sur l'aération contre la transmission d'agents pathogènes par voie aérienne⁸⁶, rédigé à l'intention des professionnels, ou de l'outil permettant de calculer la probabilité d'infection dans les espaces intérieurs sur la base de différents scénarios.

Collaboration avec les partenaires sociaux et les associations faitières

La collaboration avec les partenaires sociaux a été déterminante. En effet, le SECO et les partenaires sociaux se sont concertés par téléconférence à un rythme hebdomadaire ou en cas d'urgence, ce qui a permis de diffuser rapidement et de manière ciblée dans les entreprises les nouvelles mesures de prévention et exigences et les nouveaux outils.

Exécution, outils et communication

Comme il a été mentionné ci-dessus, le SECO a coordonné l'exécution des mesures de protection et le contrôle de la mise en œuvre des concepts de protection. Les autorités d'exécution ont régulièrement échangé dans le cadre de conférences téléphoniques. Des outils ont par ailleurs été mis au point pour les inspecteurs se rendant sur site afin d'assurer une exécution uniforme.

Tableau 1: Chronologie des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19⁸⁷ en Suisse (hors mesures cantonales)

Entrée en vigueur	Mesures
28.02.20	Interdiction des manifestations rassemblant plus de 1000 personnes
13.03.20	Interdiction des rassemblements publics ou privés de plus de 100 personnes. Les restaurants et les bars peuvent accueillir au maximum 50 personnes, personnel compris. Interdiction d'entrée dans le pays pour les personnes en provenance de pays ou de régions à risque si elles ne répondent pas à certaines exigences.
16.03.20	Interdiction de l'enseignement présentiel dans les écoles.
17.03.20	Situation extraordinaire : Interdiction des rassemblements publics ou privés, y compris les manifestations sportives et les activités associatives. Les établissements en libre accès sont fermés, sauf ceux figurant sur une liste d'établissements et de manifestations proposant en particulier des biens et services de consommation courante.
19.03.20	Restrictions d'entrée dans le pays, suspension de la libre circulation des personnes, interdiction du tourisme d'achat.
21.03.20	Interdiction des rassemblements de plus de 5 personnes. Lors de rassemblements (5 personnes au plus), il faut respecter une distance d'au moins 2 mètres.
25.03.20	Interdiction, pour les établissements médicaux, notamment les hôpitaux et les cliniques, les cabinets vétérinaires, les cabinets médicaux et les cabinets dentaires, de réaliser des examens médicaux, des traitements ou des interventions qui ne sont pas urgents.
27.04.20	Réouverture des salons de coiffure, des instituts de beauté, des magasins de bricolage, des fleuristes et des jardineries ; les hôpitaux et les professionnels de la santé peuvent de nouveau effectuer toutes les interventions.

⁸⁶ Aide-mémoire « Protection contre le risque de transmission d'agents pathogènes par voie aérienne », SECO, version du 20.8.2021, disponible sur www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Merkblaeter_und_Checklisten/merkblatt_luftuebertragung_krankheitserregern.html.

⁸⁷ Source : Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch 2023 ; cf. Conseil fédéral 2020a, 2020b, 2020f, 2020k, 2020m, 2021a, 2021^e, 2021f, 2021g, 2022c. Bases légales : ordonnance COVID-19, ordonnance 2 COVID-19, ordonnance 3 COVID-19, ordonnance COVID-19 situation particulière.

11.05.20	Réouverture des écoles obligatoires, des crèches, des magasins, des restaurants, des marchés, des musées, des bibliothèques et des salles de fitness.
08.06.20	Réouverture des établissements d'enseignement secondaire, professionnel et supérieur ; les demandes d'actifs occupés de la zone UE/AELE sont de nouveau traitées
15.06.20	Réouverture des frontières avec tous les pays de la zone UE/AELE
19.06.20	Levée de la situation extraordinaire et retour à la situation particulière
22.06.20	Levée de la grande majorité des restrictions
06.07.20	Port du masque dans les transports publics
19.10.20	Port du masque généralisé
02.11.20	Enseignement à distance dans les établissements d'enseignement supérieur
12.12.20	Couvre-feu pour les restaurants et les bars, les magasins et les marchés, les musées et les bibliothèques ainsi que les installations sportives et de loisirs, interdiction de rassemblement
22.12.20	Fermeture des restaurants, des installations sportives, des musées, des cinémas, des bibliothèques, des casinos, des jardins botaniques, des zoos et d'autres installations de culture et de loisirs, limitation du nombre de personnes dans les magasins
18.01.21	Télétravail obligatoire. Fermeture des commerces non essentiels. Interdiction des rassemblements de plus de 5 personnes.
01.03.21	Réouverture des magasins, musées, salles de lecture des bibliothèques, zones extérieures des zoos, jardins botaniques et installations sportives et de loisirs.
19.04.21	Autorisation des manifestations culturelles et sportives en cadre très restreint, du sport en intérieur, réouverture des terrasses des restaurants
31.05.21	Réouverture des salles des restaurants, des bains thermaux, des installations de wellness, assouplissement des règles pour les rassemblements sportifs et culturels, transformation de l'obligation de télétravail en recommandation pour les entreprises du tertiaire et les établissements de formation organisant des tests réguliers
26.06.21	Levée de l'obligation de télétravail et des restrictions pour les restaurants
13.09.21	Obligation de certificat pour les espaces intérieurs de restaurants, d'établissements culturels et de loisirs, et pour les rassemblements dans les espaces intérieurs
06.12.21	Extension de l'obligation de certificat et de port du masque, levée des restrictions de capacité
20.12.21	Renforcement de l'obligation de certificat et de port du masque, obligation de télétravail
13.01.22	Raccourcissement de la durée d'isolation et de quarantaine
03.02.22	Levée de l'obligation de télétravail et de quarantaine
17.02.22	Levée de l'obligation de certificat et de port du masque dans les magasins, les restaurants, les établissements culturels et en libre accès, recommandation de télétravail
01.04.22	Levée de toutes les mesures en Suisse

3 Conséquences économiques des mesures de lutte contre le COVID-19

Pour faire une forme d'état des lieux des conséquences économiques des mesures de lutte contre le COVID-19, des enquêtes ont été réalisées auprès des entreprises. Dans le cadre des enquêtes conjoncturelles du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF), les entreprises sont interrogées tous les trimestres pour savoir si elles rencontrent des obstacles à la production, auquel cas elles sont priées d'indiquer la nature de ces obstacles. Il ressort des réponses obtenues pendant la pandémie (figure 41 à figure 46) le même constat qu'au chapitre 1, à savoir que presque tous les secteurs ont été touchés par la crise, mais à des degrés très divers. Dans l'hôtellerie-restauration, par exemple, la proportion d'entreprises déclarant n'être affectées par aucun obstacle est passée de plus de 30 % en 2019 à près de zéro au 2^e trimestre 2021, tandis que pour les services financiers et d'assurance, les écarts sont globalement minimes.

Selon la branche, les entreprises ont principalement été limitées dans leur production par l'absence de demande et/ou par des facteurs juridiques ou autres. Les catégories de facteurs « juridiques », « économiques et juridiques » ou « autres » incluaient vraisemblablement les mesures de lutte telles que les interdictions, directives et fermetures pendant la pandémie. En revanche, les réponses ne relevaient guère de difficultés de financement ou de problèmes de capacités.

L'absence de demande a dominé en particulier dans l'industrie (Figure 45), le commerce de gros (Figure 42), ainsi que dans les transports et le stockage et l'information et la communication (Figure 43). En revanche, les facteurs « juridiques », « économiques et juridiques » ou « autres » dominaient parfois nettement dans l'hôtellerie-restauration (Figure 41), la construction (Figure 46), le secteur de la santé et des affaires sociales, ainsi que dans les secteurs des arts, de la détente et des loisirs (Figure 44).

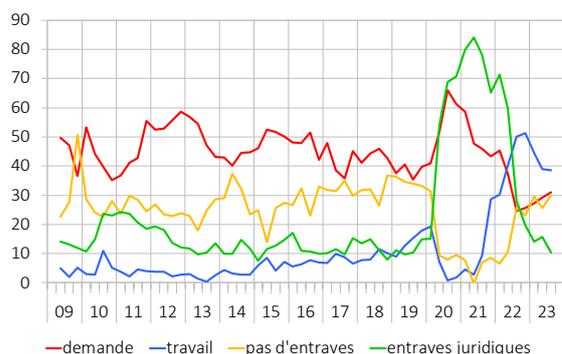
Ainsi, dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, le pourcentage d'entreprises ayant déclaré être limitées dans leur production par des facteurs juridiques est passé d'environ 10 % début 2020 à plus de 80 % au 1^{er} semestre 2021.

Dans le secteur de la construction, les mesures de lutte ont vraisemblablement aussi eu un impact important par moments. Au 2^e trimestre 2020, alors que les règles de distanciation strictes devaient être respectées sur les chantiers et qu'une partie des chantiers étaient fermés, par exemple au Tessin, un nombre considérable d'entreprises ont indiqué être entravées par d'« autres facteurs ». Mais à partir du 3^e trimestre 2020, la faiblesse de la demande est devenue le facteur le plus important.

Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête semblent indiquer que si les mesures ordonnées ont eu une nette influence sur l'évolution économique, d'autres facteurs, comme l'absence de demande, due par exemple à l'adaptation des comportements ou à la situation à l'étranger, ont eux aussi joué un rôle dans les pertes économiques.

**Figure 41 : Obstacles à la production
Hôtellerie-restauration**

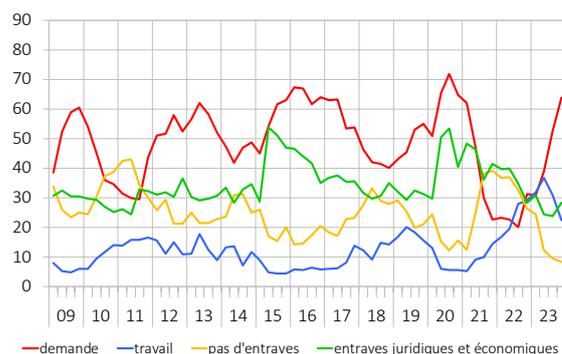
Valeurs corrigées des variations saisonnières, en % des entreprises interrogées



Source : KOF

**Figure 42 : Obstacles à la production
Commerce de gros**

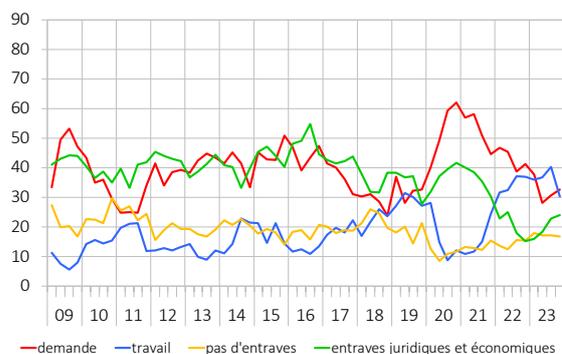
Valeurs corrigées des variations saisonnières, en % des entreprises interrogées



Source : KOF

**Figure 43 : Obstacles à la production
Transports, stockage, information, communication**

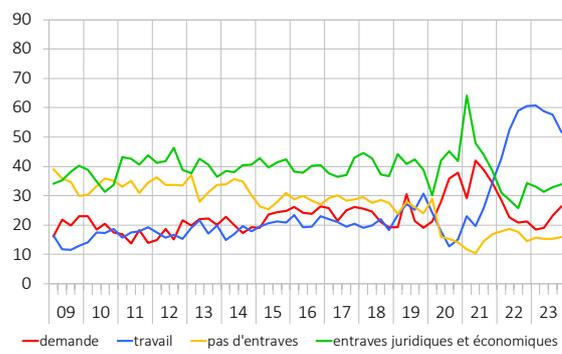
Valeurs corrigées des variations saisonnières, en % des entreprises interrogées



Source : KOF

**Figure 44 : Obstacles à la production
Santé, affaires sociales, détente, loisirs**

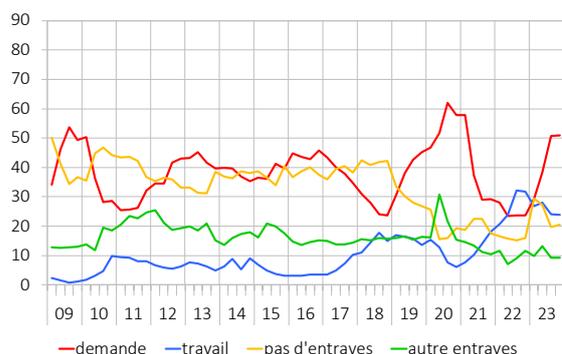
Valeurs corrigées des variations saisonnières, en % des entreprises interrogées



Source : KOF

**Figure 45 : Obstacles à la production
Industrie**

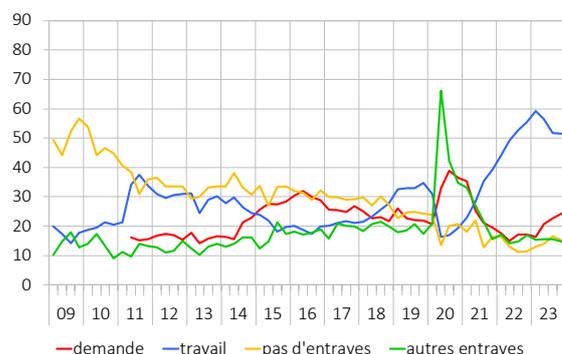
Valeurs corrigées des variations saisonnières, en % des entreprises interrogées



Source : KOF

**Figure 46 : Obstacles à la production
Construction**

Valeurs corrigées des variations saisonnières, en % des entreprises interrogées



Source : KOF

Les chiffres de la comptabilité nationale (CN)⁸⁸ de janvier 2024 et ceux des prévisions conjoncturelles du Groupe d'experts de la Confédération de décembre 2019⁸⁹ laissent à penser que, du 1^{er} trimestre 2020 au 1^{er} trimestre 2022, la pandémie a provoqué des pertes de valeur ajoutée cumulées d'environ 33,1 milliards de francs en valeur nominale (cf. Figure 4 ou ch. 1.2). Les mesures de lutte ne sont pas les seules responsables : l'effondrement de la conjoncture à l'étranger, les absences pour cause de maladie ou la baisse de la consommation résultant de l'adaptation volontaire des comportements sont autant de facteurs qui ont également contribué à cette évolution.

Une étude scientifique sur l'impact économique des mesures ordonnées lors de la crise du COVID-19⁹⁰ a été réalisée pour estimer plus précisément, voire tenter de quantifier au mieux l'impact économique des mesures de lutte contre la pandémie. Vu les nombreuses interdépendances entre les mesures, l'adaptation volontaire des comportements, l'évolution de la pandémie et l'activité économique, il n'a pas été possible de quantifier précisément l'impact des mesures de lutte sur le PIB. L'étude avait donc pour objectif de procéder à une estimation solide, reposant sur une large base méthodologique et présentant des fourchettes plausibles. Différentes approches méthodologiques ont été utilisées : outre une vue d'ensemble, une analyse et un classement de la littérature existante, trois analyses empiriques indépendantes ont été réalisées : 1) une comparaison entre la Suisse et la Suède à l'aide de la méthode des doubles différences, 2) une comparaison entre les branches à l'aide de la méthode de contrôle synthétique et 3) une analyse de séries chronologiques sur la base de la rigueur des mesures (*Stringency Index*). Forts de cette analyse plurifactorielle, les auteurs concluent que, pour la période allant du 1^{er} trimestre au 3^e trimestre 2020, les mesures ordonnées sont responsables de 8 % à 35 % des pertes de PIB dues à la pandémie. Pour la période allant jusqu'au 2^e trimestre 2022, les valeurs augmentent et la fourchette s'élargit, soit de 14 % à 59 %.

La largeur des fourchettes témoigne de la difficulté à quantifier précisément les conséquences ; d'un point de vue technique, elle s'explique par les méthodes et données employées. Les résultats de l'étude indiquent toutefois que même si la Suisse n'avait pris aucune mesure pour lutter contre la propagation du virus, l'économie aurait connu un effondrement. Dans ce scénario contrefactuel, l'évolution de la pandémie aurait selon toute vraisemblance été plus intense, ce qui se serait répercuté sur l'économie par différents canaux : 1) davantage d'arrêts maladie et donc de pertes de production, 2) adaptation volontaire des ménages aux risques sanitaires accrus et donc réduction de la consommation et 3) décision délibérée de ne pas participer à des manifestations importantes pour éviter la contamination ou décision d'annulation des organisateurs pour prévenir le risque de contagion. Vu le caractère mondial de la crise, le ralentissement économique était inévitable, quel que soit le scénario.

⁸⁸ <https://www.seco.admin.ch/pib> (consulté le 30 janvier 2024).

⁸⁹ SECO 2019.

⁹⁰ Cf. Kaiser/Krämer/Kienast/Föllmi 2024.

4 La politique économique durant la pandémie

4.1 Principes régissant la politique économique suisse lors de crises économiques

En cas de ralentissement économique, la politique économique suisse peut compter sur des stabilisateurs automatiques performants pour stabiliser l'évolution conjoncturelle. Ce sont des flux de recettes et de dépenses qui s'adaptent automatiquement à la situation conjoncturelle et qui déploient leurs effets au moment opportun. La Confédération est par contre réticente à recourir à des mesures de stabilisation discrétionnaires. Cette retenue s'explique par la conviction (1) qu'il est difficile, a fortiori dans une économie ouverte, d'influer sur la conjoncture de manière efficace, ciblée et rapide par des mesures ad hoc et (2) qu'il est de manière générale des plus ardues de définir des mesures discrétionnaires appropriées et applicables dans la pratique.

En Suisse, les principaux stabilisateurs automatiques sont l'assurance-chômage et ses prestations (y c. RHT) ainsi que le système fiscal et le frein à l'endettement (art. 126 Constitution (Cst.)⁹¹). L'assurance-chômage garantit qu'en cas de récession assortie d'une hausse du chômage, les indemnités journalières versées aux demandeurs d'emploi soutiendront leurs revenus. La Suisse dispose, avec la RHT, d'un instrument permettant d'éviter temporairement des licenciements consécutifs à des pertes de travail inévitables. Un examen au cas par cas est effectué pour déterminer si les conditions d'octroi de ces indemnités en cas de RHT sont remplies. Le délai de carence au titre de la franchise de l'employeur garantit un recours mesuré des entreprises à la RHT.

En règle générale, l'impôt est étroitement lié à la base de calcul retenue (revenus, fortune, bénéfices) : quand l'évolution est plus faible, les versements sont moins importants et ont automatiquement un effet stabilisateur. En outre, lorsque l'impôt est progressif, comme dans le cas de l'impôt sur le revenu, l'effet stabilisateur est plus que proportionnel au repli. L'efficacité des dépenses engagées par la Confédération est garantie par le frein à l'endettement : en période de basse conjoncture, ce dernier autorise, comparativement à une période de haute conjoncture, des dépenses supérieures aux recettes. Par ailleurs, dans le cadre de son mandat prioritaire de stabilisation des prix, la BNS tient également compte de l'évolution conjoncturelle pour définir sa politique monétaire. Cela dit, l'expérience montre que, pour la plupart des ralentissements conjoncturels ou des légères récessions, les stabilisateurs automatiques sont suffisants pour stabiliser la conjoncture.

Se préparer aux crises économiques et gérer les risques correspondants fait partie des obligations clés des dirigeants d'entreprise. En cas de succès, les propriétaires sont récompensés par un bénéfice pour les risques pris. L'absence de filet de sécurité pour les entreprises au-delà des stabilisateurs automatiques garantit qu'elles ne prendront pas de risques entrepreneuriaux excessifs qu'il reviendrait en fin de compte aux contribuables d'assumer en cas d'échec. À noter également que, selon la forme juridique choisie, les chefs d'entreprise peuvent limiter leur responsabilité en cas de faillite. Des faillites restent inévitables, a fortiori en cas de creux conjoncturel. Dans une économie dynamique, il est dans l'ordre des choses que des entreprises voient le jour ou disparaissent : elles doivent faire leurs preuves et s'adapter aux mutations économiques. De même, lorsque le contexte économique est difficile, il est dans l'ordre des choses que les faillites et les fermetures d'entreprises augmentent.

Pour les raisons évoquées, le recours à des mesures de politique économique allant au-delà des stabilisateurs automatiques doit être réservé aux crises d'une gravité exceptionnelle. Les coûts de telles mesures peuvent être considérables pour le contribuable. Il est en outre très difficile, en temps de crise, d'élaborer des mesures appropriées qui répondent aux critères usuels d'une bonne politique économique. Il faut veiller, idéalement, à ce qu'elles interviennent en temps voulu, soient ciblées et aient un caractère temporaire :

⁹¹ RS 101

- **en temps voulu**, pour que les mesures ne déploient pas leurs effets une fois la crise passée, et donc de manière procyclique ;
- **ciblées**, pour que l'argent du contribuable soit utilisé là où l'effet doit être obtenu et/ou est le plus prononcé (pas de principe de l'arrosoir) ;
- **temporaires**, car qui dit mesures discrétionnaires dit également distorsions du marché, sachant que les moyens dont dispose l'État sont limités.

Il importe en outre de limiter au maximum les effets secondaires indésirables, tels que les effets d'aubaine, les distorsions de la concurrence, les inégalités de traitement, la diminution de l'incitation à prendre des mesures de prévention personnelles dans la perspective de crises futures ou encore une charge administrative élevée.

4.2 Mesures prises pour atténuer les conséquences économiques de la crise du COVID-19⁹²

La première vague de COVID-19 au printemps 2020 a marqué le début d'une phase de défis économiques sans précédent. Pour limiter la propagation du virus, la population a été invitée à rester chez elle, les manifestations ont été interdites et de larges pans du secteur tertiaire ont été fermés sur ordre des autorités (chap. 2).

La crise qui en a résulté s'est démarquée des crises économiques précédentes. Les mesures de lutte contre la pandémie qui ont été ordonnées ont provoqué un choc de l'offre sans précédent en termes macroéconomiques (restriction de l'activité économique). De manière quasi synchronisée, l'économie a en outre été frappée par un choc de la demande (chute de la demande). La dimension planétaire de cette crise est venue compliquer les choses : les principaux partenaires commerciaux de la Suisse ont été affectés quasi simultanément par la crise. Sous l'angle politico-économique, il s'agissait de contrer la vaste paralysie de l'économie.

Lorsque, à partir de la mi-mars 2020, de nombreuses entreprises suisses ont été partiellement voire totalement privées de recettes, l'incertitude a été très forte quant à l'évolution future de l'économie. Compte tenu de l'exceptionnelle gravité de la crise, le Conseil fédéral a pris un ensemble de mesures au tout début de la pandémie, en s'appuyant sur le droit de nécessité, afin de soutenir, de manière large et rapide, les entreprises, les établissements et les personnes touchées⁹³. Les mesures prises au printemps 2020 comprenaient :

- l'extension et la simplification du chômage partiel et son financement par la Confédération⁹⁴ ;
- l'introduction d'une aide d'urgence aux entreprises sous la forme de crédits transitoires cautionnés (aide en matière de liquidités) ;
- l'introduction d'allocations pour perte de gain pour les indépendants et les salariés sur le modèle du régime des APG (« APG COVID-19 ») ;
- des prestations de soutien pour les domaines du sport et de la culture.

Ces mesures s'inscrivaient dans la stratégie du Conseil fédéral visant à atténuer rapidement et de manière ciblée les importantes répercussions négatives pour les secteurs économiques, les travailleurs et

⁹² Vous trouverez une vue d'ensemble des différentes mesures en annexe.

⁹³ Conseil fédéral 2020c.

⁹⁴ Le financement par la Confédération entendait éviter que le fonds de compensation de l'AC dépasse son plafond d'endettement et que les cotisations salariales doivent être augmentées pendant la crise.

les indépendants directement concernés. À travers ces mesures d'atténuation, le Conseil fédéral poursuivait deux objectifs principaux :

- soutenir et préserver le pouvoir d'achat des employés et des travailleurs indépendants par le biais de la stabilisation de l'activité et de la garantie des salaires ;
- garantir les liquidités des entreprises qui étaient, sur le principe, solvables et viables à long terme.

Par contre, le Conseil fédéral n'entendait pas, et l'a précisé de manière explicite, compenser de manière générale les pertes de chiffre d'affaires ou de bénéfices au sens de versements au titre de dommages-intérêts⁹⁵.

Le dispositif mis en place pour atténuer les conséquences économiques de la crise n'a cessé d'évoluer au cours de la pandémie et de s'adapter à l'évolution de la situation. Les mesures spécifiques à une branche prises pendant la pandémie ont bénéficié, outre aux domaines de la culture et du sport, aux transports publics, à l'aviation et aux médias.

Lorsque le Conseil fédéral a assoupli certaines mesures d'endiguement à partir d'avril 2020 en raison de la détente sur le front épidémiologique (Tableau 1), une forte reprise de l'économie s'est amorcée (ch. 1.2).

Pour que les ordonnances édictées par le Conseil fédéral en vertu du droit de nécessité, c'est-à-dire fondées sur l'art. 185, al. 3, Cst., ne deviennent pas caduques automatiquement au bout de six mois, le Conseil fédéral a dû soumettre au Parlement un message relatif aux bases légales des ordonnances concernées. C'est pourquoi, le 19 juin 2020, il a ouvert la consultation sur la loi COVID-19. Le projet prévoyait d'instaurer des normes de délégation limitées dans le temps, qui habilitaient le Conseil fédéral à reconduire ou à adapter les mesures nécessaires. Une courte consultation a permis au Conseil fédéral d'adopter le message⁹⁶ relatif à cette loi le 12 août 2020. Le Parlement a donc déjà pu débattre de la loi COVID-19 et l'adopter en la déclarant urgente lors de sa session d'automne 2020⁹⁷.

Les mesures prises très tôt, fondées sur le droit de nécessité, ont complété le filet social applicable en temps normal. Malgré l'assouplissement progressif des mesures d'endiguement, plusieurs branches ont estimé que les mesures prises par le Conseil fédéral étaient insuffisantes. Le 2 septembre 2020, avant que ne débute la session d'automne, le Conseil fédéral s'est penché sur la question d'un éventuel soutien ciblé à des entreprises particulièrement touchées par les développements de la crise du coronavirus, et sur les modalités d'un tel soutien. Il a souligné que, compte tenu du fait que la « situation extraordinaire » avait entretemps pris fin, il n'avait pas identifié de branche d'activité qui soit complètement passée entre les mailles du filet social⁹⁸. Il a toutefois constaté que, dans certains domaines, en particulier certaines activités en lien avec les manifestations, l'événementiel et le voyage, certains secteurs d'activité souffraient encore beaucoup malgré une large normalisation de l'activité économique. Il a annoncé qu'il étudierait, conjointement avec les cantons, l'opportunité d'apporter, sous la forme de prêts ou de cautionnements, un soutien adapté aux besoins pour les cas spécifiques d'importance cantonale ou régionale particulièrement touchés.

⁹⁵ Conseil fédéral 2020e.

⁹⁶ Conseil fédéral 2020j

⁹⁷ RS 818.102 ; dans la version du RO 2020 3835.

⁹⁸ Conseil fédéral 2020k.

Dès l'entrée en vigueur de la loi COVID-19, le 26 septembre 2020, le Parlement a pris de grandes décisions relatives à la conception des mesures d'atténuation. Contrairement au message⁹⁹ du Conseil fédéral, la nouvelle loi contenait un article octroyant à la Confédération la compétence de participer aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur. L'objectif était de soutenir financièrement les entreprises qui, par la nature de leur activité économique, étaient particulièrement touchées par les conséquences du COVID-19 (« cas de rigueur » au sens de l'art. 12 de la loi COVID-19). Préalable exigé, notamment : que le canton concerné participe pour moitié au financement¹⁰⁰. La clé de répartition a ensuite été adaptée au profit des cantons¹⁰¹, la Confédération prenant en charge environ 84 % des coûts totaux¹⁰². L'art. 12, al. 1 (ultérieurement al. 1^{bis}), de la loi COVID disposait que cas de rigueur il y a « si le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 60 % de la moyenne pluriannuelle ». L'art. 12, al. 3, de la loi COVID-19 disposait que la Confédération pouvait octroyer des contributions « à fonds perdu » aux entreprises concernées. Le Conseil fédéral devait régler les détails dans une ordonnance. Le 4 novembre 2020, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (OMCR 20)¹⁰³.¹⁰⁴ L'OMCR 20¹⁰⁵ précisait que les aides pouvaient aussi prendre la forme de prêts, de garanties ou de cautionnements. À l'issue de la consultation, la contribution fédérale maximale aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur a été portée de 200 à 680 millions de francs et la part de la Confédération, augmentée (art. 12, al. 1, de la loi COVID-19 dans la version du RO **2020** 5821). L'OMCR 20 est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020¹⁰⁶.

Comme la deuxième vague de la pandémie progressait, avec pour corollaire de nouvelles mesures d'endigement, il a fallu étoffer plusieurs fois à brève échéance les bases légales régissant les mesures pour les cas de rigueur. Le budget total des mesures pour les cas de rigueur a été porté à 10 milliards de francs en février 2021 ; les aides aux entreprises fermées sur ordre des autorités ont été facilitées ; davantage d'entreprises ont pu bénéficier d'un soutien et les aides possibles par entreprise ont été augmentées du fait de la durée de la pandémie¹⁰⁷. Les aides octroyées aux grandes entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 5 millions de francs ont été harmonisées. Une part importante de la charge financière a été transférée à la Confédération. Fin 2021, la période de soutien a de nouveau été adaptée et des aides ont également été rendues possibles pour le premier semestre 2022¹⁰⁸.

Les mesures inscrites dans l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (OCaS-COVID-19¹⁰⁹ ; crédits transitoires COVID-19) ne faisaient pas l'objet de la loi COVID-19. Le transfert des dispositions correspondantes dans le droit ordinaire s'est effectué dans le cadre de la nouvelle loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19)¹¹⁰, qui est entrée en vigueur le 19 décembre 2020¹¹¹. À ce moment-là, il n'était déjà plus possible d'obtenir des crédits cautionnés, le programme étant arrivé à échéance fin juillet 2020, comme initialement prévu. Afin de faire face à une éventuelle dégradation du marché du crédit, le Conseil fédéral a également préparé au printemps 2021,

⁹⁹ Conseil fédéral 2020j.

¹⁰⁰ Art. 12 de la loi COVID-19 dans la version du RO **2020** 3835.

¹⁰¹ Dans la version finale (version de la loi COVID-19 du 20. mars.2021), la Confédération verse aux cantons une participation financière à hauteur de 70 % des mesures pour les cas de rigueur en faveur des entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de 5 millions de francs au plus et à hauteur de 100 % des mesures pour les cas de rigueur en faveur des entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions de francs (art. 12, al. 1^{quater}) ainsi que de 100 % au titre de contributions supplémentaires (art. 12, al. 2).

¹⁰² Au 27 septembre 2023, la participation de la Confédération s'élevait à 4,3 milliards de francs, soit 84,2 % des 5,1 milliards de francs versés à cette date, en tenant compte de tous les remboursements effectués jusque-là (participations aux bénéfices, corrections) ; cf. Conseil fédéral 2023d.

¹⁰³ RS **951.262**.

¹⁰⁴ Conseil fédéral 2020m.

¹⁰⁵ Art. 7 OMCR 20 dans la version du RO **2020** 4919.

¹⁰⁶ Art. 23, al. 1, OMCR 20 dans la version du RO **2020** 4919.

¹⁰⁷ Conseil fédéral 2021c.

¹⁰⁸ Conseil fédéral 2021j.

¹⁰⁹ RS **951.261** ; RO **2020** 1077, 1207, 1233 et 3799.

¹¹⁰ RS **951.26**

¹¹¹ Art. 31, al. 2, LCaS-COVID-19 dans la version du RO **2020** 5831.

conjointement avec les banques et de manière préventive, une nouvelle mouture d'un système de cautionnement solidaire COVID-19, qui n'a toutefois pas dû être mise en œuvre¹¹².

4.3 Enseignements pour la politique économique

Les mesures économiques d'atténuation ont incontestablement contribué à éviter une spirale de crise ainsi que des vagues de licenciements et de faillites à grande échelle. Elles ont également créé les conditions d'une reprise rapide de l'économie à l'issue de la phase aiguë de la crise. La solidité des finances fédérales avant la pandémie de COVID-19 a donné aux décideurs politiques la marge de manœuvre nécessaire pour réagir efficacement à la situation exceptionnelle et permis le déploiement rapide et à grande échelle des importantes mesures économiques d'atténuation. Ces mesures doivent être replacées dans le contexte des conséquences exceptionnelles de la crise du coronavirus sur les travailleurs et les entreprises et ne sauraient servir de modèle pour de futures récessions ou crises. Il n'est en effet guère possible de prédire la nature, la durée et les effets des crises futures ni des mesures qui seraient prises pour les gérer. Des finances publiques saines contribuent indéniablement à garantir la marge de manœuvre nécessaire sur le plan budgétaire pour donner à l'État la latitude nécessaire en cas de choc extraordinaire. Il est donc crucial que les finances publiques restent saines dans l'hypothèse de futures situations de crise.

Les mesures prises pour atténuer les conséquences de la crise du coronavirus ont nécessité l'engagement de moyens fiscaux considérables. Selon le compte d'État 2023, la Confédération a dépensé environ 28,7 milliards de francs nets¹¹³ jusqu'à fin 2023 au titre des mesures d'atténuation en faveur des entreprises et des ménages suisses pour surmonter la crise de coronavirus (Tableau 2, provisions incluses)¹¹⁴. Les indemnités en cas de RHT ont constitué la plus importante charge financière, avec 16,3 milliards de francs (57 %). Les allocations pour perte de gain (4,3 milliards de francs) et les contributions à fonds perdu de la Confédération aux mesures cantonales pour les cas de rigueur (4,3 milliards de francs) ont représenté chacune environ 15 %. Le programme de cautionnement solidaire a mobilisé jusqu'à fin 2023 1,6 milliard de francs au total de dépenses nettes (soit 6 %), y c. les provisions à hauteur de 722 millions de francs pour de futurs versements de cautionnement attendus. Les quelque 7 % restants des dépenses imputées correspondent aux aides spécifiques versées à différents secteurs¹¹⁵ (principalement les transports publics, le sport, l'aviation).

¹¹² Conseil fédéral 2021b.

¹¹³ En tenant compte des remboursements ou des recouvrements effectués jusqu'en 2023.

¹¹⁴ Les montants se fondent sur les données du compte d'État 2023, cf. Conseil fédéral 2024.

¹¹⁵ Cf. ch. 7.

Tableau 2 : Dépenses de la Confédération liées à la crise du coronavirus sur la période 2020-2023 (en millions de francs)

	2020	2021	2022*	2023	Remboursement / récupération jusqu'en 2023	Total ¹	dont provisions à fin 2023
Prévoyance sociale	12'982	6'160	1'467	4	-1	20'613	25
Contribution de la Confédération à l'AC	10'775	4'338	1'169	-	-	16'282	21
Allocation pour perte de gain due au COVID-19	2'207	1'822	299	4	-1	4'331	4
Économie	81	4'471	1'667	29	-205	6'042	772
dont Pertes ² cautionnements solidaires COVID	60	246	1'464	17	-163	1'624	722
Pertes ² cautionnements start-up	-	1	7	5	-	13	5
Mesures cantonales pour les cas de rigueur	-	4'194	173	7	-42	4'332	45
Bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel	-	-	3	-	-	3	-
Tourisme Suisse	13	27	17	13	-	70	-
Trafic	371	589	316	0	-30	1'246	-
Transports publics (y c. transport ferroviaire / tourisme)	221	339	316	0	-	876	-
Aviation (recapitalisation de Skyguide)	150	250	-	-	-30	370	-
Culture et loisirs	311	460	147	15	-145	788	1
Domaine de la culture	169	135	97	15	-38	379	1
Domaine du sport	130	307	50	-	-103	384	-
Médias (élargissement de l'aide indirecte à la presse)	12	17	-	-	-4	25	-
Total des mesures économiques d'atténuation	13'745	11'679	3'597	48	-380	28'689	798
Santé	856	2'026	2'374	224	-207	5'274	386
dont Achat de matériel sanitaire (y compris vaccins)	618	666	585	153	-187	1'835	-
Prise en charge des coûts des tests de dépistage COVID	194	1'190	1'671	3	-20	3'038	386
Autres dépenses	397	363	63	111	-	934	-
Total des dépenses liées au COVID-19	14'998	14'069	6'035	383	-587	34'897	1'184

*2022 y compris provisions et régularisations (État 2022 : 2,3 milliards), car elles seront soumises au frein à l'endettement à partir de 2023

¹ net : total des dépenses, y compris les remboursements / les recouvrements jusqu'en 2023

² y compris les pertes attendues et les créances ouvertes

source : AFF

Les charges fédérales inhérentes aux mesures économiques d'atténuation indiquées ici ne comprennent pas les autres dépenses en lien avec la pandémie de coronavirus, notamment celles résultant des mesures sanitaires telles que les vaccinations et les tests, ainsi que les paiements à l'étranger. Si l'on fait entrer ces dépenses dans l'équation, ce sont environ 34,9 milliards de francs nets (Tableau 2, y c. les provisions à hauteur de 1,2 milliard de francs suisses) que la Confédération aura consacrés, entre 2020 et 2023, à la lutte contre la pandémie.

N'est pas non plus inclus le volume des crédits accordés dans le cadre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 pour les entreprises, qui a été introduit pour faire face à la crise du coronavirus et qui a été cautionné par la Confédération. Au total, des crédits d'un montant de 16,9 milliards de francs ont été accordés dans le cadre de ce programme (y compris aux start-up). À fin avril 2024, des crédits à hauteur de 8,7 milliards de francs avaient été entièrement remboursés, des crédits à hauteur de 1,2 milliard de francs avaient donné lieu au versement d'un cautionnement et des crédits à hauteur de 7,0 milliards de francs étaient encore en cours¹¹⁶. Dans le cadre des mesures pour les cas de rigueur COVID-19, des aides remboursables à hauteur de 220 millions de francs ont été allouées (Confédération et cantons)¹¹⁷.

L'évaluation a posteriori des mesures prises pour atténuer les conséquences de la crise du coronavirus fournit de précieux enseignements sur la manière de gérer, en termes de politique économique, des

¹¹⁶ Département fédéral des finances (DFF), Crédits transitoires COVID-19, <https://covid19.easygov.swiss/> (consulté le 29.4.2024).

¹¹⁷ Conseil fédéral 2023d.

crises futures. Cette évaluation est intervenue dans le cadre de rapports spécifiques : la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a examiné les APG COVID-19 pour les indépendants¹¹⁸ ainsi que chômage partiel pendant la crise du coronavirus¹¹⁹ ; le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est quant à lui penché sur les APG COVID-19¹²⁰ et sur la conception et les effets des mesures pour les cas de rigueur¹²¹. Leur mise en œuvre a fait l'objet d'une évaluation externe¹²². L'efficacité du chômage partiel a en outre été examinée dans différentes études (ch. 4.3.1). Des analyses ont également été publiées concernant les cautionnements solidaires COVID-19 (ch. 4.3.2). La révision de la loi sur les épidémies (voir ci-dessous), qui doit également régler certaines questions liées aux aides financières en cas de possible récession influencée par les mesures édictées par la Confédération pour endiguer une épidémie, intègre d'importants enseignements de la crise du coronavirus pour la conduite de la politique économique.

4.3.1 Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail

La RHT, ou chômage partiel, a constitué le principal instrument de soutien pendant la crise du coronavirus. En avril 2020, quelque 1,3 million de travailleurs percevaient des indemnités en cas de RHT, soit environ un quart de la population active de Suisse. À la différence d'autres mesures d'atténuation mises en œuvre pendant la crise, le chômage partiel a pu s'appuyer en grande partie sur des structures et des réglementations existantes. Les effets de la RHT sont en principe très ciblés, rapides et limités dans le temps du fait de leur corrélation avec les besoins. Les effets secondaires ainsi que les risques d'abus sont faibles par rapport à d'autres mesures, et la grande majorité des entreprises ne recourent généralement que brièvement à cet instrument. Partant, les indemnités en cas de RHT remplissent en principe les trois principaux critères d'une mesure de soutien conjoncturel efficace et efficiente (cf. ch. 4.1).

Plusieurs études externes¹²³ ont examiné l'utilisation qui a été faite du chômage partiel pendant la pandémie et conclu qu'elle était appropriée et avait permis d'atteindre les objectifs fixés. Les indemnités en cas de RHT ont permis d'éviter des licenciements dans des entreprises en principe viables et une forte hausse du chômage. Les entreprises ont pu continuer à verser les salaires malgré des pertes de travail parfois massives. Les revenus individuels des travailleurs ont ainsi été soutenus et le risque de faillites, réduit¹²⁴.

Concernant les dispositions extraordinaires relatives à la RHT en dérogation à la loi sur l'assurance-chômage (LACI)¹²⁵, le Conseil fédéral a toujours privilégié une approche graduée, optant pour des mesures limitées dans le temps, pour être en mesure de réagir de manière ciblée à aux fluctuations rapides de la situation de crise. Les mesures extraordinaires dans le domaine de la RHT comprenaient une meilleure accessibilité, des procédures d'autorisation et de versement plus rapides ou encore l'éligibilité de groupes de personnes qui n'auraient autrement pas eu droit aux indemnités en cas de RHT. D'une part, un objectif important était d'offrir de la prévisibilité aux entreprises concernées. D'autre part, le Conseil fédéral souhaitait également examiner régulièrement la nécessité et l'opportunité de

¹¹⁸ Parlement 2023c.

¹¹⁹ FF 2023 2598

¹²⁰ CDF 2022.

¹²¹ CDF 2023.

¹²² Ecoplan 2023.

¹²³ Cf. Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch 2023 et Hijzen/Salvatori 2022.

¹²⁴ L'OCDE a aussi rappelé à plusieurs reprises la grande contribution de la RHT à la stabilisation de la situation : OCDE 2021a.

¹²⁵ RS 837.0.

poursuivre les mesures extraordinaires au titre de la RHT selon l'évolution de la pandémie, et de revenir dès que possible aux règles ordinaires régissant les indemnités en cas de RHT dans le cadre de la LACI. Tandis que le Conseil fédéral, durant la situation extraordinaire, a arrêté des mesures dans le domaine de la RHT en se fondant sur le droit de nécessité, les dérogations ultérieures à la LACI, liées à la pandémie, ont été adoptées par le Parlement au travers de la loi COVID-19. Le fait que les décisions aient été prises de manière progressive a engendré quelques incertitudes pour les entreprises ; dans certains cas, des décisions ont même été prises avec un effet rétroactif¹²⁶. L'introduction et la prolongation de la procédure de décompte simplifiée ont notamment été motivées par la volonté d'accélérer l'approbation et le versement des indemnités aux entreprises. Dans l'intervalle, l'assurance-chômage a réalisé plusieurs étapes de numérisation dans le domaine de la RHT, gages d'une plus grande efficacité future concernant l'approbation et le versement des indemnités en cas de RHT au titre de la procédure ordinaire, même en cas de forte augmentation de la demande.

Les études réalisées à ce jour ont déjà permis de clarifier en partie la question de l'efficacité du recours aux RHT pendant la crise du coronavirus. Une étude de faisabilité mandatée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage a pointé d'autres analyses possibles¹²⁷. Sur cette base, il est prévu d'approfondir certaines questions. L'idée n'est pas d'examiner prioritairement le recours massif à la RHT pendant la première phase de la pandémie, les données disponibles ne permettant guère de trouver des groupes de comparaison pertinents pour cette phase, mais plutôt d'analyser les différentes demandes de RHT ayant suivi la première vague de la pandémie et d'en tirer des conclusions sur l'efficacité et l'efficience de l'instrument durant cette phase. Ceci est important, d'une part, compte tenu des dépenses considérables engagées au titre de la RHT et, d'autre part, parce que le chômage partiel pourrait bien être un instrument de stabilisation incontournable lors de crises futures.

4.3.2 Crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire

En novembre 2023, le Conseil fédéral a présenté un rapport intermédiaire sur les crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire¹²⁸. L'objectif du programme de cautionnement solidaire COVID-19 était d'aider les entreprises économiquement saines touchées par la pandémie et concernées par les mesures prises en conséquence par les autorités à surmonter leurs problèmes de liquidités. 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'aubaine. Des évaluations par branche¹²⁹ et par région¹³⁰ ont toutefois montré que les secteurs économiques particulièrement affectés par la pandémie ont davantage fait appel aux crédits COVID-19. Cela tend à infirmer la thèse selon laquelle le programme de cautionnement solidaire COVID-19 aurait empêché le renouvellement structurel de l'économie. D'après la présente analyse, les coûts du programme de cautionnement solidaire COVID-19 sont proportionnés à ses avantages. Il ne sera possible de dresser le bilan final du programme qu'à l'échéance de la durée maximale des crédits, soit à partir de 2030, et une fois achevées les activités liées à la gestion des créances et les analyses juridiques sur les potentiels abus.

¹²⁶ Cf. Conseil fédéral 2021d.

¹²⁷ Schüpbach/Siegenthaler/Waschk 2024.

¹²⁸ Conseil fédéral 2023c.

¹²⁹ Brülhart/Lalive/Lehmann/Siegenthaler 2020.

¹³⁰ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen 2021.

4.3.3 Allocation pour perte de gain COVID-19

À la différence des salariés, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante ne sont pas assurées contre le chômage. Le Conseil fédéral a introduit l'APG COVID-19¹³¹ dès la survenue de la crise, en s'appuyant sur le droit de nécessité, pour soutenir financièrement les indépendants et les salariés au moyen d'une aide d'urgence¹³². Les indépendants et les salariés ayant une position assimilable à celle d'un employeur avaient droit à l'indemnisation APG COVID-19 en cas de fermeture d'établissement ou d'interdiction de manifestation. Ont bénéficié d'un soutien les salariés et les indépendants qui ont dû interrompre leur activité professionnelle parce que la garde de leurs enfants par des tiers n'était plus assurée, de même que les personnes qui ont dû l'interrompre à la suite d'une mise en quarantaine ordonnée par les autorités. Pour que les prestations puissent être versées rapidement, le régime qui sous-tend l'APG COVID-19 s'est appuyé sur de celui des APG « ordinaires ». Les caisses de compensation AVS, auxquelles les assurés se sont affiliés pour le paiement des cotisations AVS, ont été chargées de la mise en œuvre, de l'évaluation et du versement de l'APG COVID-19. Le financement a été assuré par les fonds fédéraux. L'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 a été adaptée à plusieurs reprises au cours de la crise¹³³. La loi COVID-19 a constitué une base légale temporaire pour l'APG COVID-19¹³⁴. Dans le cadre de l'APG COVID-19, des prestations d'un montant total de 4,0 milliards de francs ont été versées à quelque 480 000 ayants droit entre mars 2020 et juin 2022, dont 2,8 milliards de francs versés à 139 000 indépendants ayant vu leur revenu s'effondrer à la suite de fermetures, d'interdictions de manifestations ou de restrictions d'exploitation ordonnées par les autorités pour endiguer la pandémie. La normalisation de l'activité économique a permis le retour aux règles éprouvées du régime de sécurité sociale.

L'évaluation du CDF¹³⁵ dresse un tableau globalement positif des APG COVID-19 eu égard à leur conception et à leur impact en faveur des indépendants et des salariés ayant une position assimilable à celle d'un employeur qui ont été impactés par les mesures de lutte contre le coronavirus. Le CDF a toutefois constaté qu'à pertes comparables, les indépendants d'entreprises fermées de force étaient nettement avantagés pendant la pandémie par rapport aux bénéficiaires d'aides pour les cas de rigueur. De surcroît, l'APG COVID-19 a été fixée sur la base du revenu annuel 2019 provisoire soumis à l'AVS, ce qui a vraisemblablement induit une surindemnisation.

En adoptant le postulat 20.4141 Roduit, « Pour optimiser la couverture sociale des indépendants », le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de faire une analyse globale des modalités de couverture sociale des indépendants. Le rapport devrait être adopté au second semestre 2024.

¹³¹ Ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, RS **830.31**.

¹³² Conseil fédéral 2020c.

¹³³ Pendant que le droit de nécessité prévalait, toute personne dont le revenu se situait entre 10 000 et 90 000 CHF et qui était directement ou indirectement touchée par les mesures édictées pouvait prétendre aux APG COVID-19. Si la loi COVID-19 a supprimé le plafond de revenus, elle a aussi grandement durci les conditions d'éligibilité. En effet, les indépendants devaient soit être affectés par une fermeture forcée (ce qui n'était plus guère le cas à ce stade), soit enregistrer un recul de leur chiffre d'affaires d'au moins 55 %. Par la suite, la limite de recul du chiffre d'affaires a été abaissée à plusieurs reprises. Ces modifications des conditions d'éligibilité ont également eu pour conséquence que toutes les personnes concernées ont dû déposer une nouvelle demande. Pour une analyse plus fine des statistiques APG COVID-19 par branche, etc., cf. DFI 2022, pour une évaluation selon les sexes, cf. Roth 2023.

¹³⁴ Art. 15 de la loi COVID-19 dans la version du RO **2020 3835**.

¹³⁵ CDF 2022.

4.3.4 Mesures pour les cas de rigueur COVID-19

En novembre 2020, le Parlement et le Conseil fédéral ont posé les bases d'un soutien de la Confédération aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur, respectivement en complétant la loi COVID-19 et en approuvant l'OMCR 20. En décembre 2023, le Conseil fédéral a adopté un rapport sur les mesures pour les cas de rigueur¹³⁶, dans lequel il a aussi pris position sur l'évaluation du CDF¹³⁷. Comme l'indique le rapport sur les mesures pour cas de rigueur, la Confédération et les cantons ont soutenu plus de 35 000 entreprises par cette mesure, pour un montant d'environ 5,1 milliards de francs, sous forme de contributions à fonds perdu, et de 220 millions de francs sous forme de prêts, de cautionnements ou de garanties¹³⁸. À fin 2023, la charge pour la Confédération s'élevait à environ 4,34 milliards de francs nets¹³⁹.

Fort des enseignements tirés de la mise en œuvre, de l'évaluation du CDF sur la conception (élaboration des mesures) et de l'évaluation externe sur la mise en œuvre¹⁴⁰, le Conseil fédéral dresse un bilan positif des mesures pour les cas de rigueur. Il estime que les mesures ont contribué efficacement à éviter des faillites d'entreprises et à préserver des emplois. Les questions de l'efficacité et de l'économicité des mesures d'atténuation prises sont essentielles sous l'angle de la politique économique et dans la perspective d'une gestion de crises futures. Selon l'évaluation du CDF, l'une des faiblesses conceptuelles des mesures pour les cas de rigueur réside dans le fait que des entreprises n'ayant pas ou peu de besoins pouvaient également bénéficier d'un soutien. De l'avis du CDF, cela a pu conduire dans certains cas à l'octroi d'aides supérieures au montant nécessaire pour couvrir les coûts, et pose la question de l'adéquation suffisante de l'instrument au critère du ciblage cher à la politique économique (cf. ch. 4.1). Le CDF estime qu'en privilégiant le chiffre d'affaires par rapport aux coûts non couverts, on a induit une inégalité de traitement, car on a favorisé les entreprises dont le chiffre d'affaires avait fortement reculé et dont les frais fixes étaient faibles. Il convient de rappeler, à cet égard, qu'au vu de la situation d'urgence, le Parlement et le Conseil fédéral ont dû trouver un moyen d'aider rapidement les entreprises concernées, ce qui n'était réalisable qu'en prenant des options relativement schématiques.

Révision de la loi sur les épidémies

La révision de la LEp tire d'importants enseignements de la crise du coronavirus. Le Conseil fédéral souhaite ainsi améliorer les conditions-cadres relatives à la gestion de futures épidémies. Le projet traite également la question du risque de possible récession influencée par les mesures édictées par la Confédération pour endiguer une épidémie.

Les fluctuations du chiffre d'affaires font partie intégrante des risques entrepreneuriaux. Toutefois, si les mesures prises par la Confédération se prolongent (p. ex. fermetures d'entreprises sur une longue période), cela peut non seulement causer un préjudice financier considérable à des entreprises, mais aussi entraîner des coûts élevés pour toute l'économie. Lors de la procédure de consultation relative à la révision de la loi, du 29 novembre 2023 au 22 mars 2024, deux variantes ont été proposées concernant la gestion de ce risque.

La variante 1 prévoit de ne pas instaurer de réglementation générale des aides financières dans la LEp. Comme la nature, la durée et les effets des crises sont imprévisibles, il est difficile de réglementer ex ante les aides financières dans la LEp : il faudrait pour cela identifier les entreprises et les indépendants concernés par d'éventuelles mesures de la Confédération et déterminer dans quelle mesure ils sont

¹³⁶ Conseil fédéral 2023d.

¹³⁷ CDF 2023.

¹³⁸ Cf. Conseil fédéral 2023d, vous trouverez les chiffres actualisés à l'adresse <https://covid19.easysgov.swiss/fr/casderigueur/>.

¹³⁹ Conseil fédéral 2024, ainsi que le Tableau 2.

¹⁴⁰ Ecoplan 2023.

affectés. Des directives précises sur les conditions donnant droit à l'indemnité et sur les bases de calcul seraient indispensables, notamment si les aides financières devaient être versées sous la forme d'aides non remboursables (et pas seulement sous la forme de prêts ou de garanties).

Toute aide dont les modalités sont définies d'avance a entre autres pour grand inconvénient de produire des effets incitatifs, lesquels équivalent quasiment à une assurance étatique proposée aux entreprises privées contre les risques économiques des épidémies, alors que la Confédération ou les contribuables ne reçoivent aucune indemnité. Renoncer à une réglementation étatique, c'est renforcer la responsabilité individuelle des entreprises. Cela dit, il n'est pas exclu qu'en cas de crise la Confédération prenne tout de même des mesures ad hoc pour atténuer les conséquences économiques, sur la base du droit de nécessité ou de la procédure d'urgence, a fortiori si le risque d'une récession grave se profile.

La variante 2 met également l'accent sur la responsabilité individuelle des entreprises au premier stade d'une crise. Si, notamment, des fermetures devaient durer plus longtemps que le délai de carence qui serait inscrit dans la loi (p. ex. 1 mois), il devrait être possible de soutenir les entreprises et les indépendants par un apport de liquidités. Selon cette variante, le Conseil fédéral doit être habilité, par une disposition ex ante inscrite dans la LEp, à décider, par voie d'ordonnance et dans le respect de certaines conditions fixées par la LEp, d'aides financières sous la forme de crédits bancaires garantis par cautionnement.

À la différence des contributions à fonds perdu, la nécessaire délégation de compétence au Conseil fédéral et l'abandon d'un examen minutieux au cas par cas sont plutôt justifiés dans le cas des crédits bancaires garantis par cautionnement. Pour que de telles aides financières soient accordées, il faudrait que les mesures prises par la Confédération pour protéger la population des conséquences de l'épidémie entraînent des pertes de chiffre d'affaires considérables pour les entreprises et qu'une récession grave soit probable faute d'aides financières. Les cantons devraient participer de manière appropriée au financement. Les aides sous la forme de liquidités à définir rapidement par voie d'ordonnance assureraient la survie financière des entreprises pendant 3 ou 4 mois, ce qui laisserait le temps au Conseil fédéral, au Parlement ainsi qu'aux cantons, en légiférant de manière urgente, de décider d'éventuelles aides financières supplémentaires (prenant p. ex. la forme de contributions à fonds perdu) dès lors que la crise se prolongerait.

4.4 Résilience de l'économie suisse

L'économie suisse a fait montre d'une remarquable résilience lors de la crise du coronavirus, à l'instar de précédentes crises. La baisse de l'activité économique a été moins importante et la reprise plus rapide que dans la plupart des autres pays de l'OCDE¹⁴¹. La résilience comparativement élevée de l'économie suisse se confirme également au niveau des entreprises. En effet, des simulations réalisées dans le cadre d'une étude mandatée par le SECO en 2017 ont montré que, pour une économie ouverte, la Suisse affichait une forte résilience aux chocs exogènes, ce qui s'explique notamment par sa structure sectorielle favorable, avec un pourcentage élevé de branches (jusqu'ici) résistantes aux crises, comme l'industrie pharmaceutique¹⁴². Le rapport du 16 décembre 2022 donnant suite au postulat 20.3544 « Renforcer la résistance des entreprises suisses » montre en outre que la grande majorité des entreprises suisses ont bien voire très bien surmonté la crise du coronavirus¹⁴³.

Globalement, les entreprises financièrement résistantes sont mieux armées pour affronter des périodes économiquement difficiles. La responsabilité individuelle des entreprises et les systèmes d'incitation qui

¹⁴¹ Cf. OCDE 2024.

¹⁴² Cf. BAK economic intelligence 2017.

¹⁴³ Conseil fédéral 2022a.

vont dans ce sens sont ici primordiaux. Le caractère ambitieux des mesures de soutien arrêtées par la Confédération pendant la pandémie risque d'accroître les attentes des entreprises en matière de prestations et de garanties de l'État, ce qui pourrait nuire à leur propre approche préventive sur le plan financier. Preuve en est qu'en février 2023, environ la moitié des PME interrogées partaient du principe qu'elles seraient de nouveau soutenues financièrement par l'État si une nouvelle crise survenait¹⁴⁴.

Le Conseil fédéral a rappelé à plusieurs reprises la nécessité d'un retour à la normale à l'issue de la crise, avec le système de règles et de responsabilités qui ont fait leurs preuves. Il appartient en premier lieu aux entreprises de se préparer aux crises. Les entreprises ne peuvent pas attendre de la Confédération qu'elle adopte de nouveau des mesures de soutien extraordinaires lors de prochaines crises, par exemple en cas de récession. La seule perspective de nouvelles mesures extraordinaires en cas de crise peut en effet avoir une influence sur la constitution de réserves adéquates (risque moral)¹⁴⁵.

Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral tient à ce que les entreprises soient aptes à se prémunir elles-mêmes contre les risques et agissent en conséquence. Il met en place les conditions-cadres nécessaires. Les entreprises peuvent agir sur plusieurs facteurs pour accroître elles-mêmes leur résilience, notamment les chaînes d'approvisionnement, la diversification des débouchés, le personnel, les processus internes, une gestion d'entreprise proactive, mais aussi la constitution de réserves financières¹⁴⁶. Quant à l'État, il peut favoriser la résilience par des finances publiques saines, un système fiscal équilibré et un cadre réglementaire performant. Des finances publiques saines ont permis d'agir efficacement lors de la crise du coronavirus et de déployer d'importantes mesures de stabilisation à grande échelle. Elles sont une condition essentielle de l'efficacité de l'État en cas de futures situations de crise exceptionnelles.

Les entreprises peuvent rencontrer des difficultés économiques pour toutes sortes de raisons : crises financières ou monétaires au niveau macroéconomique, effondrement de la demande (clients), problèmes d'approvisionnement (fournisseurs), catastrophes naturelles (séismes, entre autres) ou encore pandémies. Les facteurs de résilience entrant en jeu varient selon le type de crise. Il est dans l'intérêt même des entreprises de se prémunir contre les risques et de développer une résilience suffisante dans le cadre de leur compétitivité. Une meilleure résilience, même si elle est relative, peut constituer un avantage compétitif en temps de crise. Les entreprises ont donc un intérêt intrinsèque à protéger efficacement leurs marchés d'approvisionnement et de débouché, et la concurrence est là pour les pousser à rechercher les solutions les plus avantageuses. Cela vaut également pour les problèmes d'approvisionnement en cas d'interruption des chaînes logistiques ou de flambée des prix de l'énergie. Là encore, il incombe fondamentalement aux entreprises de décider jusqu'où investir dans leur résilience pour obtenir un avantage concurrentiel en cas de crise. La Confédération n'a qu'un rôle subsidiaire en matière d'approvisionnement, limité aux biens et services vitaux¹⁴⁷. Le Conseil fédéral entend néanmoins contribuer, en offrant les meilleures conditions-cadres possible, à ce que les entreprises accroissent leur résilience à un coût aussi bas que possible. Réduire les obstacles à l'accès au marché peut notamment contribuer à la résilience s'agissant de l'approvisionnement des entreprises, en leur permettant de diversifier leurs options d'approvisionnement à moindre coût.

¹⁴⁴ La part des entreprises tablant sur un nouveau soutien de l'État augmente avec la taille de l'entreprise, cf. CS 2023.

¹⁴⁵ Conseil fédéral 2022a.

¹⁴⁶ Ces différents éléments sont analysés de manière approfondie dans le rapport en réponse au postulat 20.3544, cf. Conseil fédéral 2022a.

¹⁴⁷ Art. 3, al. 2, de la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531).

5 Conclusion

L'économie suisse a été frappée de plein fouet par la pandémie de COVID-19. En 2020, le PIB corrigé des événements sportifs a reculé de 2,1 %, soit une baisse similaire à celle enregistrée en 2009 lors de la crise financière. En comparaison internationale, pourtant, l'économie suisse s'en est relativement bien sortie : le PIB ne s'est pas effondré autant que dans les pays limitrophes et bon nombre d'autres pays, et il s'est rétabli plus rapidement.

Les facteurs de l'effondrement économique ne sont pas du tout les mêmes que lors des crises précédentes. L'économie a subi presque simultanément un choc de l'offre (dû à la limitation de l'activité économique par les mesures de lutte contre le COVID-19) et un choc de la demande (du fait de la baisse de la demande à l'étranger et en Suisse). La chute de la demande à l'étranger a été moins importante que lors des crises précédentes. Les dépenses de consommation intérieures ont par contre dégringolé, alors que les investissements en biens d'équipement et les exportations de marchandises sont restés relativement stables. L'impact sur les différents secteurs, entreprises et ménages a toutefois été très inégal. L'effondrement économique s'est également fait sentir sur le marché du travail. Entre fin février et fin mai 2020, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières a explosé, passant de 2,3 % à 3,5 %, selon le SECO. Il a été possible d'éviter une hausse plus importante et de stabiliser l'emploi grâce au recours d'une ampleur sans précédent à la RHT.

L'objectif premier du Conseil fédéral dans la gestion de la pandémie de COVID-19 était de protéger la santé de la population suisse et de limiter autant que possible les conséquences sanitaires, sociétales et économiques de la pandémie. Au début de la pandémie, lorsque l'incertitude était grande et en l'absence de solutions pharmaceutiques efficaces, le Conseil fédéral a ordonné des mesures de lutte de vaste portée au titre de la situation extraordinaire prévue par la LEp. Les mesures d'assouplissement ont été échelonnées dans le temps, ce qui a permis d'éviter, au premier semestre 2020, des redémarrages et des coups d'arrêt répétés de l'économie, qui auraient entraîné des coûts élevés pour elle. Par la suite, le dispositif de mesures en place a été adapté en fonction de la situation. Le coût des mesures de lutte est difficilement quantifiable. Une étude commandée par le SECO, reposant sur une large base méthodologique et présentant des fourchettes plausibles, montre que, selon toute vraisemblance, l'économie suisse se serait effondrée même si l'État n'avait pas imposé de mesures de lutte contre le virus.

Pour stabiliser l'évolution conjoncturelle en cas de ralentissement économique, la politique économique suisse se repose généralement sur un ensemble de stabilisateurs automatiques qui ont fait leurs preuves. Les mesures économiques allant plus loin doivent être limitées à des crises d'une gravité exceptionnelle. Leur coût est en effet énorme pour le contribuable. De plus, il est très difficile de formuler des mesures adéquates répondant aux critères usuels d'une bonne politique économique. Il faut notamment veiller à ce que les mesures agissent rapidement, de manière ciblée et limitée dans le temps. Il faut en outre éviter les effets secondaires indésirables tels que les effets d'aubaine, les distorsions de la concurrence, les inégalités de traitement ou la réduction des incitations à prendre des précautions en prévision de nouvelles crises.

La première vague de COVID-19, au printemps 2020, a marqué le début d'une période de défis économiques sans précédent. Compte tenu de l'extraordinaire gravité de la crise, dès la première phase de la pandémie, le Conseil fédéral a pris une série de mesures au titre du droit d'urgence en vue d'apporter un soutien large et rapide. Le dispositif visant à atténuer les conséquences économiques de la crise a été continuellement développé au cours de la pandémie pour l'adapter à l'évolution de la situation. À partir de septembre 2020, le Conseil fédéral a pris les mesures pour atténuer les conséquences économiques en application de la loi COVID-19. Le Parlement a modifié cette loi à plusieurs reprises, si bien qu'il a considérablement influé sur l'orientation des mesures d'atténuation.

Les mesures économiques d'atténuation ont incontestablement contribué à éviter une spirale de crise ainsi que des vagues de licenciements et de faillites à grande échelle. Elles ont permis de stabiliser l'emploi et les revenus des ménages privés et ont créé les conditions d'une relance rapide de l'économie après la phase aiguë de la crise. Compte tenu de l'évolution économique globale, il n'était pas possible,

du point de vue de la politique économique, d'envisager un recours modéré aux mesures d'atténuation. La perte économique globale, estimée à 33 milliards de francs, est à mettre en regard des presque 29 milliards de mesures d'atténuation prises par la Confédération¹⁴⁸. Les mesures de stabilisation ont impliqué un énorme engagement de ressources fiscales. Il faudra cependant attendre que les remboursements obligatoires soient réalisés et que les examens juridiques sur les abus potentiels soient menés à terme avant de pouvoir dresser un bilan définitif.

Les vastes mesures de soutien prises par l'État pendant la crise du COVID-19 ne doivent pas éveiller chez les entreprises le faux espoir de voir l'État prendre des mesures extraordinaires en cas de nouvelle crise. La variation du chiffre d'affaires est un risque intrinsèque de l'activité entrepreneuriale. Il est de la responsabilité et de l'intérêt de chaque entreprise de constituer des réserves adéquates pour faire face à une crise.

Le risque d'une récession imminente stimulée par des mesures imposées par la Confédération pour lutter contre la propagation d'un virus est abordé dans le cadre de la révision de la LEp. La variation du chiffre d'affaires est un risque intrinsèque de l'activité entrepreneuriale. Toutefois, si les mesures prises par la Confédération pour endiguer une épidémie durent longtemps (p. ex. fermeture prolongée d'entreprises), elles peuvent non seulement entraîner un préjudice financier considérable pour certaines entreprises, mais encore avoir des coûts élevés pour l'ensemble de l'économie. Le projet de révision de la LEp mis en consultation proposait deux variantes pour gérer ce risque.

Si l'État a pu intervenir rapidement et efficacement pendant la crise du COVID-19, c'est essentiellement grâce à la solidité des finances fédérales, qui a donné aux décideurs politiques la marge de manœuvre nécessaire pour réagir face au caractère inédit de la situation. Les mesures d'atténuation mises en œuvre doivent être replacées dans le contexte de l'impact exceptionnel de la crise du coronavirus sur les travailleurs et les entreprises ; elles ne permettent en aucun cas de préjuger des mesures étatiques qui seraient prises en cas de récession ou de crise à venir. La nature, la durée et les effets des crises futures sont aussi imprévisibles que les mesures qui seraient prises pour y répondre. Seule certitude, la bonne santé des finances publiques est indispensable pour donner à l'État la latitude nécessaire en cas de choc extraordinaire.

¹⁴⁸ Au total, la Confédération a dépensé 35 milliards de francs pour la lutte contre la pandémie. Pour plus de détails, voir le Tableau 2.

6 Bibliographie

BAK Economics (2017) : Resilienz der Schweizer Volkswirtschaft. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Disponible sur bak-economics.com/fileadmin/documents/reports/Resilienz_der_Schweizer_Volkswirtschaft.pdf (état : 13.2.2024).

OFC (2022) : État des demandes d'aides sur la base de l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture. Office fédéral de la culture. Disponible sur <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/themes/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html> (état : 13.2.2024).

BAK economic intelligence (2023) : Prognosen für den Schweizer Tourismus : Ausgabe Oktober 2023. Disponible sur <https://www.bak-economics.com/studien-analysen/detail/prognosen-fuer-den-schweizer-tourismus-ausgabe-oktober-2023#> (état : 13.2.2024)

OFT (2022) : Coronavirus : la Confédération soutient les TP à hauteur de 935 millions de francs. Office fédéral des transports. Disponible sur <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/publications/blog-oft-actualites/7-2022.html> (état : 13.2.2024).

Bethhäuser, B.A. / Bach-Mortensen / A.M. & Engzell, P. (2023) : A Systematic Review and Meta-Analysis of the Evidence on Learning During the COVID-19 Pandemic. *Nature Human Behaviour* 7, 375-385. Disponible sur <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01506-4> (état : 13.2.2024).

OFS / SECO (2019) : Politique de révision des comptes nationaux. Office fédérale de la statistique. Disponible sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/economie-nationale/comptes-nationaux.assetdetail.9186420.html> (état : 13.2.2024).

OFS (2023a) : Communiqué de presse : Croissance de 2,6 % du PIB de la Suisse en 2022 (24.8.2023). Disponible sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.27045994.html> (état : 13.2.2024).

OFS (2023b) : Communiqué de presse : 2022 : le taux d'aide sociale s'est abaissé à 2,9 % (18.12.2023). Disponible sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.28825019.html> (état : 13.2.2024).

OFS (2023c) : Revisionsanalyse Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Bundesamt für Statistik. Abruflbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/economie-nationale/comptes-nationaux.assetdetail.27146564.html> (état : 11.06.2024).

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 Open, Bd. 156, Article n° 15. Disponible sur <https://rdcu.be/dHdac> (état : 4.5.2024).

Conseil fédéral (2020a) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral interdit les grandes manifestations (28.2.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78289.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2020b) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral qualifie la situation de « situation extraordinaire » et renforce les mesures (17.3.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78454.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020c) : Communiqué de presse : Coronavirus : Un train de mesures pour atténuer les conséquences économiques (20.3.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-78515.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020d) : Communiqué de presse : Coronavirus : mesures supplémentaires en vue de soutenir l'économie (25.3.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78573.html> (état : 13.2.2024)

Conseil fédéral (2020e) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral confirme la stratégie menée jusqu'à présent et étudie une extension ciblée des mesures de soutien (1.4.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78648.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020f) : Communiqué de presse : Coronavirus : mesures pour prévenir les faillites (16.4.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78793.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020g) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral assouplit encore les mesures à partir du 11 mai 2020 (29.4.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-78948.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020h) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral précise l'aide en faveur des entreprises de l'aviation (29.4.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78944.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020i) : Communiqué de presse : Coronavirus : Aide immédiate temporaire en faveur des médias (20.5.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-79184.html> (état : 13.2.2023).

Conseil fédéral (2020j) : Message concernant la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19). FF 2020 6363 (18.8.2020). Disponible sur <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1669/fr> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2020k) : Communiqué de presse : Coronavirus : la Confédération et les cantons examinent une aide ciblée pour des cas spécifiques (2.9.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-80276.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020l) : Communiqué de presse : Coronavirus : restrictions pour les manifestations privées, interdiction des rassemblements publics de plus de 15 personnes, obligation du port du masque étendue et télétravail recommandé (18.10.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-80771.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2020m) : Communiqué de presse : Le Conseil fédéral entend fournir rapidement un soutien aux cantons pour les cas de rigueur et met en consultation l'ordonnance (4.11.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-80986.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2020n) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral renforce les mesures nationales et ferme les restaurants, les établissements culturels et sportifs ainsi que les lieux de loisirs (18.12.2020). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-81745.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2020o) : Communiqué de presse : Coronavirus : soutien complémentaire de la Confédération pour les start-up innovantes (22.4.2024). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-78872.html> (état : 19.7.2023).

Conseil fédéral (2021a) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral prolonge et renforce les mesures (13.1.2021). Disponible sur <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-81967.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2021b) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral accroît les ressources du programme pour les cas de rigueur et renforce l'assurance-chômage (27.1.2021). Disponible sur https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/nsb-news_list.msg-id-82135.html (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2021c) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral accroît l'aide aux grandes entreprises et aux chômeurs (17.2.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-82366.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2021d) : Communiqué de presse : Coronavirus : les mesures visant à atténuer les répercussions économiques dans le domaine de la RHT sont étendues (20.1.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-82046.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2021e) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral décide de premiers assouplissements prudents à partir du 1^{er} mars (24.2.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-82462.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2021f) : Communiqué de presse : Coronavirus : prochaine étape d'assouplissement le 19 avril (14.4.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-83106.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2021g) : Communiqué de presse : Coronavirus : le quatrième assouplissement qui commence lundi sera plus important que prévu (26.5.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-83697.html> (état : 3.5.2024).

Conseil fédéral (2021h) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral adopte la stratégie pour les prochains mois et lance la consultation pour le quatrième assouplissement (12.5.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-83531.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2021i) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral lance la stratégie de transition pour la politique économique (18.6.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-84032.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2021j) : Communiqué de presse : Coronavirus : Le Conseil fédéral examine une aide pour les cas de rigueur en 2022 (17.12.2021). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-86529.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2022a) : Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3544 Noser : Accroître la résistance des entreprises suisses. Disponible sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74552.pdf> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2022b) : Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 20.3268 Häberli-Koller : Biens essentiels. Réduire notre dépendance économique. Disponible sur <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/72830.pdf> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2022c) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral lève les mesures (16.2.2022). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87216.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2022d) : Communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral adopte le message relatif à la réduction de l'endettement lié au coronavirus (18.3.2022). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87678.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2023a) : Comptes d'État 2022 (30.3.2023). Disponible sur <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2023b) : Communiqué de presse : COVID-19 : les autorités fédérales veulent renforcer le recours aux connaissances scientifiques (3.10.2023). Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-97923.html> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2023c) : Rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 29 novembre 2023 sur les crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire. Disponible sur <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/84870.pdf> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2023d) : Rapport du Conseil fédéral du 22 décembre 2023 aux aides COVID-19 pour les cas de rigueur. Disponible sur <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/85583.pdf> (état : 13.2.2024).

Conseil fédéral (2024) : Comptes d'État 2023 (28.3.2024). Disponible sur <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html> (état : 16.4.2024).

CS (2023) : Étude sur les PME 2023 : Les tensions géopolitiques : un défi pour les entreprises suisses. Disponible sur <https://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/unternehmen/unternehmen-unternehmer/publikationen/kmu-studie-2023-fr.pdf> (état : 13.2.2024).

Ecoplan (2023) : Schlussbericht : Vollzugsevaluation der Härtefallmassnahmen. Disponible sur <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/12/Evaluation-Interface-Ecoplan.pdf> (état : 13.2.2024).

DFI (2021) : Konzeptpapier : Konkretisierung des Drei-Phasen-Modells. Disponible sur <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/Unterlagen-Konsultationen-Kantone/konzept-dreiphasenmodell.pdf.download.pdf/Konkretisierung%20des%20Drei-Phasen-Modells.pdf> (état : 13.2.2024).

DFI (2022) : Statistiques de la Sécurité Sociale : Statistique 2021 de l'allocation pour perte de gain COVID-19. Disponible sur <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/eo/statistiken/CEE%20Statistik%202021.pdf.download.pdf/CEE%20Statistik%202021.pdf> (état : 14.3.2024).

CDF (2022) : Evaluation des Corona-Erwerbsersatzes für Selbständigerwerbende. Disponible sur https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/bildung_und_soziales/sozialeversicherung_und_altersvorsorge/21402/21402be-endgueltige-fassung-v04.pdf (état : 13.2.2024).

CDF (2023) : Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen. Disponible sur https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/23400/23400BE-Evaluationsbericht-V04-def.pdf (état : 13.2.2024).

AFF (2023) : Finances publiques suisses 2021-2024, Principale publication de la statistique financière. Disponible sur https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/finanzstatistik/uebersicht-staatsfinanzen/2023-hauptpublikation.pdf.download.pdf/hauptpublikation_f.pdf (état : 13.2.2024).

Felder, Rahel / Kaiser, Boris / Möhr, Thomas / Wunsch, Conny (2023) : « Auswirkungen der Coronapandemie auf den Arbeitsmarkt und Rolle der Arbeitslosenversicherung ». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik n°38. Secrétariat d'État à l'économie, Berne, Suisse. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/auswirkungen_coronapandemie_auf_den_arbeitsmarkt_rolle_arbeitslosenversicherung.html (état : 13.2.2024).

Fuhrer, Lucas Marc / Ramelet, Marc-Antoine / Jörn Tenhofen (2021) : « Firms' Participation in the COVID-19 Loan Programme ». Swiss Journal of Economics and Statistics, Springer Open, Bd. 157, Article number 2. Disponible sur <https://rdcu.be/dHc7v> (état : 4.5.2024).

Hanser Consulting (2021) : « Auswirkungen Covid-19 auf Investitionskraft des Schweizer Tourismus », Rapport final. Étude réalisée sur mandat de la Confédération suisse. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Standortfoerderung/Tourismus/Newsletter/Newsletter_Spezial/auswirkungen_covid_investitionskraft.pdf.download.pdf/Auswirkungen%20Covid-19%20auf%20Investitionskraft%20des%20Schweizer%20Tourismus,%20Zusammenfassung%20der%20Analyseergebnisse.pdf (état : 13.2.2024).

Hijzen, A. / Salvatori, A. (2022) : « Die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf unterschiedliche sozio-ökonomische Gruppen und die Rolle der Kurzarbeit : Das Beispiel der Schweiz ». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik n° 37. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/oecd_studie_kurzarbeit_de.html (état : 13.2.2024).

HotellerieSuisse (2020) : Branchenumfrage : Präsentation Auswertung Umfrage Lageeinschätzung. Disponible sur <https://www.hotelleriesuisse.ch/de/verband-und-geschaefsstelle/news/news-detail/download-DAA6C027-951F-4FE9-ABC3-A19DF7AB3A75.secure> (état : 13.2.2024).

Kaiser, Boris / Krämer, Florentin / Kienast, Simon / Föllmi, Reto (2024) : « Wirtschaftliche Auswirkungen der angeordneten Massnahmen in der Corona-Krise ». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik n° 53. Secrétariat d'État à l'économie, Berne, Suisse.

König, Michael D. / Rauch, Jakob / Shakar, Parnian / Wörter, Martin (2022) : « How Were Companies Affected During the First and Second Waves of the Corona Pandemic in Switzerland ? ». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik n° 32. Secrétariat d'État à l'économie, Berne, Suisse. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Branchenanalysen/how_were_companies_affected_during_the_1_and_2_waves_corona_pandemic.html (état : 13.2.2024).

Martínez, Isabel Z. / Kopp, Daniel / Lalive, Rafael / Pichler, Stefan / Siegenthaler, Michael (2021) : « Corona und Ungleichheit in der Schweiz », KOF Studien, n° 161, KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich. Disponible sur https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/Communiqué_de_presseen/Sonstige/Studie%20Ungleichheit%20final.pdf (état : 13.2.2024).

Conseil national (2020) : Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 2020, Session d'automne, 5^e session de la 51^e législature. Disponible sur https://www.parlament.ch/centers/documents/de/NR_5105_2009.pdf (état : 3.5.2024).

OECD (2020) : « Les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la période de confinement de la crise du COVID-19 et au-delà », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris. Disponible sur <https://doi.org/10.1787/d315c5f1-fr> (état : 13.2.2024).

OECD (2021a) : « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021 : Affronter la crise du COVID-19 et préparer la reprise », OECD Publishing, Paris. Disponible sur <https://doi.org/10.1787/40fac915-fr> (état : 13.2.2024).

OECD (2021b) : « The State of Global Education : 18 Months into the Pandemic », OECD Publishing, Paris. Disponible sur <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en> (état : 13.2.2024).

OECD (2024) : « Études économiques de l'OCDE : Suisse 2024 », OECD Publishing, Paris. Disponible sur <https://doi.org/10.1787/03597fee-fr> (état : 14.3.2024).

Parlement (2020a) : 20.3132 Postulat. Conséquences économiques de la crise du coronavirus. Disponible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203132> (état : 13.2.2024).

Parlement (2023a) : Communiqué de presse : L'utilisation des connaissances scientifiques par les autorités fédérales en période de crise doit être améliorée (3.7.2023). Disponible sur <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-n-2023-07-03.aspx?lang=1036> (état : 13.2.2024).

Parlement (2023b) : Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national du 30 juin 2023 sur le recours du conseil fédéral et de l'OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du coronavirus. Disponible sur <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/30.06-Conn-scient-Rapport-FR.pdf> (état : 13.2.2024).

Parlement (2023c) : Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national du 18 février 2022 sur l'allocation pour perte de gain Covid-19 pour indépendants. Disponible sur https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/2.1_Bericht_Allocation%20pour%20perte%20de%20gain.pdf (état : 13.2.2024).

Roth, Anja (2023) : « Les femmes indépendantes plus touchées que les hommes par les mesures COVID ». Sécurité Sociale CHSS. Disponible sur <https://sozialesicherheit.ch/fr/les-femmes-independantes-plus-touchees-que-les-hommes-par-les-mesures-covid/> (état : 13.3.2024).

Rutz, Samuel / Mattmann, Matteo / Crede, Ann-Kathrin / Funk, Michael / Siffert, Anja / Häner, Melanie (2020) : « Wirksamkeit nicht-pharmazeutischer Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus – Eine Übersicht ». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik n° 15. Secrétariat d'État à l'économie, Berne, Suisse. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum/wp_15_wirksamkeit_nicht_pharma_massnahmen_covid19.html (état : 2.5.2024).

Rutz, Samuel / Mattmann, Matteo / Funk, Michael / Jeandupeux, David (2021) : « Wirksamkeit und Kosten von Corona-Massnahmen und optimale Interventionsebene ». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik n° 23. Secrétariat d'État à l'économie, Berne, Suisse. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum/wirksamkeit_kosten_corona-massnahmen.html (état : 13.2.2024).

Schüpbach, Kristina / Siegenthaler, Michael / Waschke, Johannes (2024) : « Machbarkeitsstudie : Messung der Wirkungen und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Kurzarbeit während der COVID-19-Krise. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik n° 50. Secrétariat d'État à l'économie, Berne, Suisse. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktforschung/wp_50.pdf.download.pdf/wp_50_messung_wirkung_kosten_nutzen_kurzarbeit_covid19.pdf (état : 13.3.2024).

SECO (2019) : Communiqué de presse : Embellie conjoncturelle attendue seulement en 2021 (12.12.2019). Disponible sur <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-77487.html> (état : 11.6.2024).

SECO (2020) : Encadré : nouvel indice relatif à l'activité économique hebdomadaire (AEH). Tendances conjoncturelles, Hiver 2020/2021. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/kt_2020_4_exkurs_wwa_de.html (état : 13.2.2024).

SECO (2021a) : Encadré : PIB suisse en 2020 – conséquences économiques de la pandémie de coronavirus. Tendances conjoncturelles, Printemps 2021. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_bip_2020.html (état : 13.2.2024).

SECO (2021b) : Encadré : Incidence de la demande étrangère sur la perte de PIB suisse au premier semestre 2020. Tendances conjoncturelles, été 2021. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_bip_und_auslandnachfrage.html (état : 13.2.2024).

SECO (2021c) : Encadré : La crise du coronavirus et ses effets sur le PIB en comparaison internationale. Tendances conjoncturelles, Automne 2021. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_bip-effekte_.html (état : 13.2.2024)

SECO (2021d) : Thème spécial : Les effets du Covid 19 sur le marché du travail en Suisse. Tendances conjoncturelles, Hiver 2021/2022. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/spezialthema_folgen_covid-19arbeitsmarkt_schweiz.html (état : 13.2.2024).

SECO (2021e) : Encadré : Conséquences des difficultés d'approvisionnement pour la Suisse et la zone euro. Tendances conjoncturelles, Hiver 2021/2022. Disponible sur https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_auswirkungen_lieferengpaesse_euroraum.html (état : 13.2.2024).

SOTOMO (2022) : Rapport final : Analyse zu den gesellschaftlichen Spannungen während der Covid-19-Pandemie. Spezialauswertung des SRG Corona-Monitors im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG. Disponible sur https://sotomo.ch/site/wp-content/uploads/2022/05/Bericht_Covid19_TF_Mai2022_Definitive-Fassung.pdf (état : 13.2.2024).

STF 2020a = Swiss National COVID-19 Science Task Force (2020) : Policy Brief : Quels compromis entre santé et économie ? Disponible sur <https://scienctaskforce.ch/fr/policy-brief/quels-compromis-entre-sante-et-economie/> (état : 13.2.2024).

STF 2020b = Swiss National COVID-19 Science Task Force (2020) : Response to Questions from FOPH 17th April 2020. Disponible sur <https://scienctaskforce.ch/wp-content/uploads/2020/10/Effect-of-measures-21April20-English.pdf> (état : 13.2.2024).

DDPS (2022) : Communiqué de presse : Aides financières COVID-19 dans le domaine du sport: mesures de redynamisation en 2022 et clarification des points en suspens (7.7.2022). Disponible sur <https://www.vbs.admin.ch/fr/nsb?id=89650> (état : 11.06.2024).

7 Annexe : différentes mesures d'atténuation

7.1 Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail

Selon la LACI, la RHT est un instrument de prévention du chômage imminent en cas de pertes de travail temporaires et involontaires. Le recours à l'indemnité en cas de RHT est possible en cas de pertes de travail dues à des mesures prises par les autorités et permet ainsi également d'atténuer les effets économiques et sociaux indésirables résultant de la gestion d'une crise. Pour faire face à l'ampleur inédite des pertes de travail durant la crise du coronavirus, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris des mesures supplémentaires, revêtant un caractère exceptionnel, en dérogation de la LACI. La procédure d'annonce et de décompte en cas de chômage partiel a ainsi été fortement simplifiée pour répondre à l'afflux de demandes et de décomptes et verser les indemnités le plus rapidement possible. Certains travailleurs qui, en vertu de la LACI, ne pouvaient pas prétendre aux RHT, sont devenus provisoirement éligibles du fait de la situation exceptionnelle impliquant dans certains cas des fermetures d'entreprises ordonnées par les autorités. Entre 2020 et 2022, les dépenses engagées au titre des indemnités en cas de RHT ont été financées sur le budget de la Confédération, ce qui a permis d'éviter un surendettement du fonds de compensation de l'assurance-chômage.

Le chômage partiel a joué un rôle déterminant dans le train de mesures économiques. Au mois d'avril 2020, le chômage partiel a été décompté pour quelque 1,3 million de travailleurs en Suisse, ce qui équivaut à environ un quart des salariés de Suisse¹⁴⁹.

Selon le compte d'État 2023, la Confédération a soutenu l'assurance-chômage à hauteur de 16,3 milliards de francs environ pour le paiement des indemnités en cas de RHT durant la crise du coronavirus (dont 21 millions pour des provisions)¹⁵⁰.

7.2 Crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire

Le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus (OCaS-COVID-19) le 25 mars 2020. Du 26 mars au 31 juillet 2020, les entreprises affectées par la pandémie pouvaient déposer une demande de crédits transitoires COVID-19 pour pouvoir couvrir leurs besoins en liquidités et leurs coûts fixes (loyers et assurances, p. ex.) malgré la baisse de leur chiffre d'affaires due au COVID-19.

Les entreprises pouvaient demander un crédit jusqu'à 500 000 francs. Les entreprises enregistrant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs pouvaient demander, en sus, un crédit transitoire jusqu'à 19,5 millions de francs.

En novembre 2023, le Conseil fédéral a présenté un rapport intermédiaire sur les crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire¹⁵¹. Au total, 137 870 crédits COVID-19 ont été accordés au titre du programme de cautionnements solidaires, pour un volume de 16,9 milliards de francs. Les dépenses de la Confédération pour des versements de cautionnement inscrites dans le compte d'État 2023 se montent à 1,8 milliard, dont 727 millions de francs pour des provisions à fin 2023¹⁵². À fin avril 2024, des crédits à hauteur de 8,7 milliards de francs avaient été entièrement remboursés, des crédits à hauteur de 1,2 milliard de francs avaient donné lieu au versement d'un cautionnement et des crédits à hauteur de 7,0 milliards de francs étaient en cours¹⁵³.

¹⁴⁹ SECO/LamdaX (propres évaluations).

¹⁵⁰ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁵¹ Conseil fédéral 2023c.

¹⁵² Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁵³ Département fédéral des finances (DFF), Crédits transitoires COVID-19, <https://covid19.easygov.swiss/> (état : 29.04.2024).

7.3 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'APG 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 décidée sur ordre des autorités dans le cadre d'une mesure COVID-19, à l'annulation d'une manifestation ou à une conséquence indirecte des mesures de lutte contre le COVID-19¹⁵⁴. 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 aide¹⁵⁵.

Les indemnités étaient fondées sur le régime des allocations pour perte de gain et versées sous forme d'indemnités journalières correspondant à 80 % du revenu, mais n'excédant pas 196 francs par jour. Le nombre d'indemnités journalières pour les indépendants en quarantaine ou contraints de garder leurs enfants 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'AVS¹⁵⁶.

De 2020 à 2023, la Confédération a dépensé quelque 4,3 milliards de francs au total pour l'allocation pour perte de gain COVID-19 (4 milliards de francs de prestations, 0,3 milliard de francs en frais administratifs, etc.)¹⁵⁷.

7.4 Mesures pour les cas de rigueur COVID-19

En novembre 2020, le Parlement a posé les bases d'un soutien de la Confédération aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur en adoptant la loi COVID-19¹⁵⁸. Le Conseil fédéral a précisé la réglementation dans l'OMCR 20. L'objectif des mesures pour les cas de rigueur était d'assurer la survie des acteurs économiques durant la crise en soutenant les entreprises qui avaient subi d'importantes pertes de chiffre d'affaires à la suite des mesures prises par les autorités pour lutter contre la pandémie. L'OMCR 20 est entrée en vigueur en décembre 2020. S'appuyant sur leurs propres bases juridiques, les cantons ont pris des mesures pour les cas de rigueur et décidé de leurs modalités concrètes.

La Confédération a participé au financement des programmes des cantons pour les cas de rigueur. Les entreprises actives dans des branches ne bénéficiant pas déjà d'une aide spécifique et dont le chiffre d'affaires avait reculé d'au moins 40 % 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 être soutenues par le canton compétent sous la forme d'un cautionnement, d'une garantie, d'un prêt ou d'une contribution à fonds perdu. Le Parlement fédéral a adopté une enveloppe budgétaire de 10 milliards de francs pour le montant total 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 les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 5 millions de francs et de 100 % 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 de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 (OMCR 22)¹⁵⁹ a constitué une solution transitoire pour fournir entre janvier et juin 2022

¹⁵⁴ Conseil fédéral 2020c.

¹⁵⁵ Conseil fédéral 2020c.

¹⁵⁶ Conseil fédéral 2020c.

¹⁵⁷ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁵⁸ Art. 12 de la loi COVID-19 dans la version du RO 2020 3835.

¹⁵⁹ RS 951.264

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.

Comme l'indique le rapport sur les mesures pour cas de rigueur, la Confédération et les cantons ont soutenu, par cette mesure, plus de 35 000 entreprises, pour un montant d'environ 5,1 milliards de francs, sous forme de contributions à fonds perdu, et de 220 millions de francs sous forme de prêts, de cautionnements ou de garanties¹⁶⁰. À fin 2023, la charge pour la Confédération s'élevait à environ 4,4 milliards de francs¹⁶¹.

7.5 Soutien au secteur de la culture

Le Conseil fédéral voulant éviter que les restrictions sanitaires ne causent des dommages durables au paysage culturel suisse, les entreprises culturelles et les artistes ont pu demander des indemnités pour pertes financières, et les associations culturelles bénéficier d'un soutien. Par ailleurs, les artistes ont reçu, à certaines conditions, des prestations en espèces non remboursables destinées à couvrir le coût de la vie dans l'immédiat. Enfin, un soutien a été apporté à des projets dits de transformation visant à opérer une restructuration ou à attirer davantage de public¹⁶².

Les prestations de soutien de la Confédération au domaine culturel ont représenté 379,1 millions de francs au total (cf. comptes d'État 2020 à 2023)¹⁶³.

7.6 Soutien aux organisations sportives

Le Conseil fédéral a proposé des aides financières pour éviter que les structures du monde sportif suisse ne soient sapées pendant la pandémie de COVID-19 du fait de l'annulation de compétitions sportives amateurs ou professionnelles ainsi que de championnats. 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 professionnelles de surmonter les pénuries de liquidités¹⁶⁴.

En outre, 50 millions de francs de subventions ont été accordés aux organisations bénévoles promouvant principalement le sport de masse qui étaient menacées dans leur existence¹⁶⁵. L'ordonnance COVID-19 sport¹⁶⁶ 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. Quelque 300 millions de francs ont été mis à disposition durant la pandémie pour stabiliser les structures en faveur du sport populaire, de la relève et du sport de compétition ne relevant pas du sport professionnel (« mesures de stabilisation »). Les clubs des ligues professionnelles et semi-professionnelles de sports d'équipe ont reçu environ 186 millions de

¹⁶⁰ Cf. Conseil fédéral 2023d, vous trouverez les chiffres actualisés à l'adresse <https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur/>.

¹⁶¹ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁶² Basé sur l'ordonnance COVID dans le secteur de la culture (RS 442.15).

¹⁶³ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁶⁴ Conseil fédéral 2020c.

¹⁶⁵ Conseil fédéral 2020c.

¹⁶⁶ RS 415.021

francs sous forme de prêts remboursables et de contributions à fonds perdu¹⁶⁷. À fin 2023, les dépenses effectives de la Confédération s'élevaient à environ 487 millions de francs¹⁶⁸.

7.7 Soutien aux médias

Lors de sa séance du 20 mai 2020, le Conseil fédéral a adopté deux ordonnances de nécessité concernant le train de mesures destiné à tous les types de médias. Il a ainsi validé des aides immédiates aux quotidiens et hebdomadaires en abonnement¹⁶⁹ ainsi qu'aux médias électroniques¹⁷⁰ affectés par la situation extraordinaire liée au coronavirus¹⁷¹. D'autres aides ont en outre été proposées sur la base de la loi COVID-19. Quelque 50 millions de francs, financés par la redevance radio et télévision, auront été versés au final pour soutenir les médias électroniques (radio et télévision, notamment). Le soutien à la presse écrite (quotidiens et hebdomadaires en abonnement) a été financé sur le budget de la Confédération. À fin 2023, les dépenses effectives de la Confédération s'élevaient à environ 25 millions de francs¹⁷².

7.8 Soutien aux transports publics

Durant la pandémie de coronavirus, le nombre de passagers des transports publics a drastiquement chuté. Le transport de marchandises par le rail a également connu des difficultés. Pour atténuer les pertes de recettes, le Conseil fédéral et le Parlement ont arrêté, en 2020 et 2021, deux plans de soutien destinés respectivement aux transports publics et au transport de marchandises par le rail¹⁷³. À ce titre, l'Office fédéral des transports a soutenu les entreprises de transports publics et les entreprises ferroviaires de fret entre 2020 et 2022 par des aides financières à hauteur de 935 millions de francs¹⁷⁴. À fin 2023, les dépenses de la Confédération s'élevaient à 876 millions de francs¹⁷⁵. Les pertes de recettes des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire ont en outre été compensées par des avenants aux conventions de prestations pour un montant total d'environ 160 millions de francs. Le financement est intervenu à la charge du fonds d'infrastructure ferroviaire conformément à la loi éponyme du 21 juin 2013¹⁷⁶.

7.9 Soutien à l'aviation

Pour aider les compagnies aériennes Swiss et Edelweiss ainsi que SR Technics Switzerland SA (SRT) à surmonter leurs problèmes de liquidités, la Confédération a cautionné les crédits bancaires qu'elles

¹⁶⁷ Cf. DDPS 2022.

¹⁶⁸ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁶⁹ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 presse écrite ; RS **783.03**.

¹⁷⁰ Sur la base de l'ordonnance COVID-19 médias électroniques ; RS **784.402**.

¹⁷¹ Conseil fédéral 2020i.

¹⁷² Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁷³ Sur la base des art. 28 et 28a de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS **745.1**) dans la version du RO **2020** 3825 et de l'art. 9a de la loi sur le transport de marchandises (RS **742.41**), dans la version du RO **2020** 3825.

¹⁷⁴ OFT 2022.

¹⁷⁵ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁷⁶ RS **742.140**

ont sollicités¹⁷⁷. Les liquidités ont été mises à la disposition de ces sociétés par des consortiums bancaires et garanties partiellement par la Confédération au moyen d'un cautionnement pour le découvert. En 2022, Swiss et Edelweiss ont procédé au remboursement anticipé du crédit accordé et résilié les contrats de crédit en avance et de façon définitive, annulant ainsi le cautionnement de la Confédération d'un montant de 1,275 milliard de francs¹⁷⁸. 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 %¹⁷⁹. Majoré des intérêts et des commissions, le cautionnement de la Confédération s'élevait à 72 millions de francs à la date du bilan. En juillet 2023, la Confédération a été déliée de son cautionnement¹⁸⁰.

En outre, Skyguide, entreprise de services de navigation aérienne en mains de la Confédération, a bénéficié, en 2020, d'une dotation en capital de 150 millions de francs et, en 2021, d'un prêt remboursable de 250 millions de francs. Le compte des investissements de la Confédération a été grevé de 400 millions de francs au total fin 2023¹⁸¹.

7.10 Parapluie de protection pour les manifestations publiques

Lors de la session de printemps 2021, le Parlement a introduit le « parapluie de protection » destiné à la branche de l'événementiel pour permettre la planification d'événements d'importance supracantonale malgré une évolution épidémiologique incertaine. Dans le cadre de ce dispositif, la Confédération et les 22 cantons affiliés au programme ont participé aux frais non couverts des manifestations annulées ou reportées du fait de la situation épidémiologique. Cet instrument a permis de soutenir des manifestations d'importance supracantonale dont l'organisation était prévue entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 décembre 2022¹⁸². En apportant leur soutien à 504 manifestations, les cantons et la Confédération se sont engagés pour un montant total d'environ 316 millions de francs. En fin de compte, ils ont versé des prestations de soutien à la suite de l'annulation de 7 manifestations, pour un volume de 6,2 millions de francs, supportés pour moitié par les cantons concernés et pour moitié par la Confédération.

7.11 Soutien au secteur du tourisme

La Confédération a pris toute une série de mesures pour soutenir et encourager le secteur touristique suisse. Elle a par exemple renoncé au 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-ci¹⁸³. Suisse Tourisme a reçu des fonds fédéraux supplémentaires à hauteur de 70 millions de francs pour stimuler la demande touristique pour les années 2020 à 2023, dont la moitié destinée à épauler financièrement les partenaires touristiques de Suisse Tourisme¹⁸⁴. Des moyens supplémentaires de 10 millions de francs ont également été alloués pour la période 2020-2023 dans le cadre de la nou-

¹⁷⁷ Conseil fédéral 2020h.

¹⁷⁸ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁷⁹ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁸⁰ Conseil fédéral 2024.

¹⁸¹ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁸² Conseil fédéral 2023c, <https://covid19.easgov.swiss/>.

¹⁸³ Conseil fédéral 2020c.

¹⁸⁴ Conseil fédéral 2021i.

velle politique régionale (NPR). À la demande des emprunteurs, des reports ont été consentis concernant le paiement des intérêts et les amortissements pour de nombreux prêts NPR destinés à des projets d'infrastructures touristiques¹⁸⁵. À fin 2023, les dépenses effectives de la Confédération s'élevaient à 57 millions de francs¹⁸⁶.

7.12 Mesures de soutien aux start-up

Les start-up n'ont pu profiter que de manière très limitée, voire pas du tout, des mesures de soutien mises en place par le Conseil fédéral en mars 2020. Par exemple, pour évaluer le montant maximal d'un crédit COVID-19, le chiffre d'affaires de l'entreprise concernée pour l'année 2019 était déterminant ou, en l'absence de données sur le chiffre d'affaires, la masse salariale nette estimée pour un exercice annuel (minimum 100 000 francs, maximum 500 000 francs). Les start-up n'ayant souvent pas ou que peu de chiffre d'affaires durant les premières années de leur existence, elles ne pouvaient donc pas solliciter un montant de crédit ou seulement un montant relativement modeste. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 22 avril 2020, d'utiliser, en collaboration avec les cantons, le système de cautionnement existant pour les PME afin de préserver les start-up prometteuses du risque d'insolvabilité liée au COVID-19¹⁸⁷. Du 7 mai au 31 août 2020, les start-up ont eu la possibilité de déposer une demande de cautionnement financée à 65 % par la Confédération et à 35 % par le canton concerné ou par des tiers mandatés par le canton. De cette façon, la Confédération et les cantons (ou les tiers) ont cautionné ensemble à 100 % un crédit allant jusqu'à 1 million de francs par start-up. Au total, 359 cautionnements ont été accordés, pour un volume d'environ 99 millions de francs. À fin 2022, les pertes occasionnées se sont élevées à environ 2 millions de francs¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Conseil fédéral 2020c, 2020i ainsi que https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html (état : 23.3.2024).

¹⁸⁶ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.

¹⁸⁷ Conseil fédéral 2020o.

¹⁸⁸ Tableau 2 et Conseil fédéral 2024.