



Ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19

(Ordonnance COVID-19 cas de rigueur)

Commentaires des modifications du 13 janvier 2021

Art. 4, al. 2 (pas de procédure de poursuite relative à des cotisations sociales)

La condition voulant qu'une entreprise n'ait pas été surendettée en 2019 et l'obligation de prouver qu'elle est viable étant abandonnées, il sera désormais plus simple, pour une entreprise, de fournir la preuve de sa rentabilité et de sa viabilité. Seule doit encore être établie la preuve qu'elle ne faisait l'objet ni d'une procédure de faillite ou de liquidation au moment du dépôt de sa demande, ni d'une procédure de poursuite relative à des cotisations sociales en date du 15 mars 2020. Pour éviter toute ambiguïté lors de l'exécution des mesures, une précision est apportée en ce qui concerne la condition selon laquelle une entreprise ne doit pas faire l'objet d'une procédure de poursuite relative à des cotisations sociales: ainsi, la condition est considérée comme remplie si, au moment du dépôt de la demande, un plan de paiement a été convenu ou si la procédure s'est conclue par un paiement.

Art. 5, al. 1^{bis} (nouveau) (chiffre d'affaires en 2021)

En vertu de l'art. 12, al. 1^{bis}, de la loi COVID-19, il y a cas de rigueur si le chiffre d'affaires annuel de l'entreprise est inférieur à 60 % de la moyenne pluriannuelle. L'ordonnance COVID-19 cas de rigueur en vigueur (art. 5, al. 1) pose, pour condition, un recul du chiffre d'affaires de 40 % en 2020. Étant donné que les mesures décidées par les autorités se poursuivent en 2021, il est possible qu'une entreprise qui a profité d'une saison d'hiver 2019-2020 normale et/ou d'une bonne saison estivale ne soit pas considérée comme un cas de rigueur au regard du chiffre d'affaires réalisé en 2020, bien qu'elle subisse, en raison des fermetures et des restrictions décrétées à partir du 4^e trimestre 2020, des pertes en 2021 justifiant la qualification de cas de rigueur. Le nouvel al. 1^{bis} tient compte de cette situation en permettant à l'entreprise de calculer le recul de son chiffre d'affaires en se fondant non pas sur le chiffre d'affaires de l'année 2020, mais sur celui des douze derniers mois, par exemple sur le chiffre

d'affaires réalisé entre février 2020 et janvier 2021 ou entre avril 2020 et mars 2021. Pour justifier sa demande, une entreprise peut ainsi étendre le calcul de son chiffre d'affaires annuel moyen jusqu'au mois de juin 2021.

Art. 5a Coûts fixes non couverts

Par sa modification du 18 décembre 2020 de la loi COVID-19, le Parlement a complété l'art. 12 en prévoyant que, pour déterminer s'il y a cas de rigueur, il faut tenir également compte de la part de coûts fixes non couverts d'une entreprise. L'ordonnance COVID-19 cas de rigueur en vigueur tient compte de cette nouvelle disposition en prévoyant que l'entreprise doit confirmer au canton que le recul de son chiffre d'affaires entraîne, à la fin de l'année, une part de coûts fixes non couverts qui menace sa viabilité. Cette disposition a été critiquée par de nombreux cantons qui la jugent difficilement applicable. Désormais, l'entreprise confirmera uniquement le fait que le recul de son chiffre d'affaires entraîne d'importants coûts fixes non couverts. Cet allègement facilitera encore l'accès des entreprises aux mesures cantonales pour les cas de rigueur.

Art. 5b (nouveau) (suppression des obligations de fournir des preuves pour les entreprises fermées par les autorités)

Des critères d'éligibilité spécifiques sont définis pour permettre de déterminer s'il y a cas de rigueur. Les entreprises qui, en raison des mesures fédérales, ont été contraintes de fermer à partir du 1^{er} novembre 2020 pendant plus de 40 jours civils bénéficieront ainsi de conditions d'éligibilité assouplies:

(a) Suppression de l'obligation de fournir la preuve du recul du chiffre d'affaires visée à l'art. 5, al. 1

On partira désormais du principe que si les fermetures décidées par les autorités entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021 durent au moins 40 jours civils, les entreprises concernées subissent un recul du chiffre d'affaires suffisamment important pour justifier un cas de rigueur et qu'il n'est donc plus nécessaire qu'elles en établissent la preuve. Les entreprises susceptibles de bénéficier des solutions sectorielles prévues par certains cantons seront dorénavant éligibles pour les cas de rigueur, si tout le secteur est affecté par des fermetures de longue durée (par ex. les restaurants et les centres de fitness). Ces entreprises seront soutenues par la Confédération sans qu'il leur soit nécessaire de fournir la preuve du recul de leur chiffre d'affaires. Cet assouplissement non seulement accorde une sécurité financière aux cantons, mais facilite aussi notablement l'exécution des mesures.

Une entreprise est considérée comme fermée au moment où la décision est prise par les autorités et non à l'issue de toute la durée de fermeture.

(b) Assouplissement d'autres conditions d'éligibilité (art. 4 et 5a) pour bénéficier d'une simplification administrative

Les entreprises de la deuxième catégorie d'éligibilité (c.-à-d. fermées pendant plus de 40 jours) peuvent, en outre, être exemptées de fournir les preuves suivantes:

- preuve qu'elles ont pris les mesures qui s'imposent pour protéger leurs liquidités et leur base de capital (art. 4, al. 1, let. b);
- preuve que le recul de leur chiffre d'affaires entraîne à la fin de l'année d'importants coûts fixes non couverts (art. 5a).

Ces deux assouplissements visant une simplification administrative ne valent que pour les entreprises fermées par décision des autorités et non pour les entreprises dont les activités

sont considérablement restreintes par des mesures émanant de la Confédération ou des cantons. La version en vigueur de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur autorise toutefois déjà les entreprises à recourir à l'autodéclaration, sauf pour les trois attestations concernant la date de leur fondation, leur chiffre d'affaires et la confirmation qu'elles ne font pas l'objet d'une procédure de faillite ou d'une liquidation (voir l'art. 18, al. 1^{bis}, ordonnance COVID-19 cas de rigueur). À moins que les cantons n'aient édicté des règles plus strictes, il suffit à une entreprise de confirmer simplement qu'elle répond aux autres critères d'éligibilité énoncés aux art. 4 et 5a (par ex. en cochant la case correspondante dans le formulaire et en y apposant sa signature).

Art. 6, let. a (interdiction de distribuer un dividende)

Le régime actuel prévoit qu'une entreprise ne décide ni ne distribue de dividendes ou de tantièmes, qu'elle ne rembourse pas d'apports de capital et n'octroie pas de prêts à ses propriétaires pendant toute la durée du prêt, du cautionnement ou de la garantie, et pendant les 5 années suivant l'obtention d'une contribution à fonds perdu ou jusqu'à la restitution volontaire de cette contribution.

De nombreux cantons considèrent que cette réglementation est trop stricte: ils ont notamment souligné que l'interdiction de la rémunération des fonds propres pouvait créer des incitations indésirables mettant en péril la survie de certaines entreprises et donc d'emplois. En outre, la durée de l'interdiction dans le cas des contributions non remboursables a été jugée disproportionnée. C'est pourquoi la durée de l'interdiction visant les contributions remboursables et les contributions à fonds perdu sera désormais limitée à trois ans. Certaines restrictions s'imposent, car les mesures pour les cas de rigueur financées par la Confédération visent à garantir la survie des entreprises suisses et la préservation des emplois, et non la distribution de dividendes et de tantièmes. Cette restriction quant à l'utilisation des fonds est également un élément important du système global des crédits garantis par des cautionnements solidaires liés au COVID. L'interdiction est levée après le remboursement intégral des prêts ou des crédits garantis ou cautionnés et en cas de remboursement volontaire des contributions à fonds perdu.

Art. 8, al. 2 et 2^{bis} (nouveau) (adaptation du montant maximal octroyé par entreprise)

L'art. 8 fixe les montants maximaux des contributions par entreprise: selon le droit en vigueur, les contributions non remboursables s'élèvent au maximum à 10 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 et ne doivent pas dépasser 500 000 francs par entreprise. La limite supérieure est liée au chiffre d'affaires, car celui-ci est plus facile à contrôler que les coûts fixes. Toutefois, les contributions des cantons peuvent et doivent être basées sur les coûts fixes non couverts. Dans le cas des restaurants, par exemple, les coûts fixes représentent en moyenne environ 25 % des coûts; 10 % du chiffre d'affaires annuel peuvent donc couvrir entièrement les coûts fixes pendant un peu moins de 5 mois (ce qui correspond approximativement à la période de fermeture entre mars 2020 et probablement fin février 2021). Le relèvement des plafonds est destiné à mieux prendre en compte les entreprises ayant des coûts fixes élevés. En outre, il est ainsi possible de dégager une marge de manœuvre suffisante pour permettre aux cantons de prévoir des contributions aux coûts fixes dans leurs programmes même si les autorités devaient prolonger leurs restrictions au-delà de la fin février 2021.

Les cantons auront en outre la possibilité d'augmenter le plafond nominal à 1,5 million au maximum si l'entreprise procède à une restructuration, à condition que les propriétaires et les bailleurs de fonds apportent une contribution supplémentaire à hauteur d'un montant correspondant. Ainsi, l'augmentation de la contribution de la Confédération à 1 million de francs présuppose une contribution des propriétaires ou de bailleurs de fonds d'un montant total de 250 000 francs (composé, par ex., d'une augmentation des fonds propres de 150 000 francs

et d'un abandon de créances de 100 000 francs). Seuls les fonds propres fraîchement apportés sont considérés comme une contribution supplémentaire des propriétaires, et non la conversion de prêts d'actionnaires en fonds propres.

Art. 12, al. 2 (examen des demandes)

Le nouvel al. 2 précise que l'examen des demandes au cas par cas peut également être effectué en s'appuyant sur des instruments numériques.

Art. 14 Montant de la participation de la Confédération

L'art. 12, al. 1, loi COVID-19 prévoit des fonds d'un montant total de 1,75 milliard de francs en faveur des mesures pour les cas de rigueur, répartis en trois tranches financées différemment par la Confédération et les cantons. En complément à ces aides, l'art. 12, al. 6, loi COVID-19, prévoit la création d'une «réserve» du Conseil fédéral: La Confédération peut verser aux cantons particulièrement touchés des contributions supplémentaires à hauteur de 750 millions de francs au plus en faveur des mesures cantonales pour les cas de rigueur, sans que les cantons doivent participer financièrement à ces contributions supplémentaires. Toutefois, la loi ne précise pas si les fonds de la réserve du Conseil fédéral doivent être versés aux cantons sur la base des dispositions de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur ou s'ils doivent être utilisés pour des mesures cantonales spécifiques supplémentaires en dehors du champ d'application de l'ordonnance sur les cas de rigueur.

Grâce à l'assouplissement prévu des conditions relatives à la baisse du chiffre d'affaires, en particulier la création de critères distincts pour les entreprises qui ont dû cesser leur activité, l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur permet désormais de tenir compte des solutions sectorielles prévues pour les entreprises fermées par les autorités. La mise sur pied d'un programme spécifique n'est donc pas nécessaire.

La modification de l'art. 14 précise que la réserve du Conseil fédéral doit aussi être affectée au financement des mesures cantonales pour les cas de rigueur conformément à l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Par conséquent, un total de 2,5 milliards est disponible pour le financement prévu par cette ordonnance des mesures pour les cas de rigueur. La réserve du Conseil fédéral sera utilisée à titre de quatrième tranche, une fois épuisées les trois premières tranches.

Les deux tiers des trois premières tranches sont répartis entre les cantons en fonction de leur PIB et le tiers restant en fonction de la population résidente. En principe, cette clé de répartition pourrait également être appliquée à la réserve du Conseil fédéral. Comme très peu de fonds ont été alloués aux cantons à l'heure actuelle, il n'est pas encore possible de procéder à des évaluations fiables pour savoir si la clé de répartition s'avère efficace ou si, en raison de particularités régionales, certains cantons sont touchés de manière disproportionnée par les cas de rigueur. C'est pourquoi le Conseil fédéral déterminera ultérieurement la répartition de la réserve du Conseil fédéral.