

COUR DES COMPTES

RAPPORT INTERMEDIAIRE

OCTOBRE 2021

MISSION D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN

**DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, DE LA
RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

(DG DERI)

AIDES FINANCIÈRES « CAS DE RIGUEUR »

CONTEXTE GENERAL

La pandémie de COVID-19 a conduit les autorités fédérales et cantonales à prendre des mesures qui ont eu un impact important sur l'activité économique de la Suisse et du canton de Genève à partir du printemps 2020. Afin d'atténuer les effets négatifs de ces mesures, les autorités ont décidé de soutenir l'économie avec notamment le versement d'aides à fonds perdu pour les entreprises qui remplissent les conditions de « cas de rigueur ». La baisse significative de chiffre d'affaires ou la fermeture obligatoire en 2020 et 2021 sont les conditions qui permettent de bénéficier des aides financières.

L'adoption, le 25 novembre 2020, de l'ordonnance fédérale 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), marque le début de la distribution d'aides non remboursables. La Confédération participe désormais aux coûts engendrés par les aides financières distribuées pour soutenir les entreprises. Les conditions de cette participation aux coûts sont définies dans l'ordonnance.

À Genève, le Conseil d'État a décidé dès le printemps 2020 de confier à la direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI) la distribution des aides financières. Cette nouvelle tâche a constitué un véritable défi pour la DG DERI dont la mission première est de développer un tissu économique local dynamique, diversifié et durable. La DG DERI, dotée d'environ 25 collaborateurs, a dû adapter rapidement son activité. Pour les aides financières « cas de rigueur », elle a mobilisé 4 collaborateurs qui ont mis en place une organisation pour gérer les demandes et la distribution d'aides financières. Pour effectuer l'examen des demandes, 20 gestionnaires et 2 responsables ont été engagés à durée déterminée.

INTERVENTION DE LA COUR

Dans cette situation de crise inédite, la Cour a souhaité apporter son soutien aux opérations d'octroi d'aides financières. Il lui est apparu qu'une mission en lien avec la mise en place de contrôles efficaces afin d'éviter des abus et des erreurs amènerait une valeur ajoutée pour l'administration cantonale, au contraire d'un contrôle « classique » intervenant bien après la distribution des aides. Après un échange avec la conseillère d'État alors en charge du département du développement économique auquel était rattachée la DG DERI, la Cour a proposé ses services en sa qualité de pôle de compétence (art. 38 al. 3 de la loi sur la surveillance de l'État).

L'intervention de la Cour consiste en une mission d'accompagnement et de soutien de la DG DERI dans la mise en place et l'organisation des contrôles en lien avec les demandes d'aides financières accordées aux entreprises.

Les objectifs de cette mission visent à :

- Assurer la bonne utilisation des deniers publics ;
- Vérifier l'application des dispositions fédérales et cantonales ;
- Renforcer l'efficacité de l'octroi des aides aux entreprises.

L'intervention de la Cour se déroule en deux phases :

1. Analyser les processus utilisés pour la réception et le traitement des dossiers de demandes ainsi que pour le mode de calcul des aides financières ;
2. Conseiller la DG DERI dans la mise en place du dispositif de contrôle effectué à l'issue de la période de dépôt des demandes d'aides (contrôle a posteriori¹).

Les éléments relevés lors des travaux de la Cour font l'objet de retours réguliers à la DG DERI. Des propositions d'amélioration lui sont ainsi régulièrement soumises afin qu'elle décide si des mesures correctives sont à prendre.

L'intervention de la Cour vise à aider la DG DERI à améliorer le fonctionnement de sa procédure et à identifier les erreurs ou les abus relatifs aux aides financières cas de rigueur. Cette intervention ne vise pas à valider les décisions de la DG DERI relatives aux demandes d'aides financières.

Ce rapport intermédiaire concerne uniquement les travaux réalisés lors de la première phase. Un rapport final est prévu à la fin des travaux.

ÉVOLUTION FREQUENTE DES BASES LEGALES²

La loi fédérale COVID-19 du 25 septembre 2020 permet la mise en place de mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises affectées directement par les conséquences de l'épidémie COVID-19. Il est précisé qu'un cas de rigueur existe si le chiffre d'affaires 2020 est inférieur à 60 % du chiffre d'affaires moyen des deux exercices précédents. L'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, du 25 novembre 2020, précise les modalités de participation de la Confédération aux coûts et pertes que les mesures destinées aux entreprises occasionnent à un canton.

La loi et son ordonnance ont été élaborées au cours de l'été 2020, soit avant la deuxième vague de l'épidémie survenue dès l'automne. De ce fait, l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur a fait l'objet de plusieurs modifications au cours du premier semestre 2021 qui ont été transposées à l'échelon cantonal.

Le Conseil fédéral a décidé, le 13 janvier 2021, d'assouplir les conditions qu'une entreprise doit remplir pour avoir droit à une aide au titre des cas de rigueur. Entre autres, les entreprises fermées par les autorités pendant au moins 40 jours civils depuis le 1er novembre 2020 sont considérées comme des cas de rigueur sans qu'elles ne doivent prouver le recul de leur chiffre d'affaires. De plus, les entreprises peuvent également faire valoir les pertes de chiffre d'affaires subies en 2021. La limite supérieure des contributions à fonds perdu passe à 20 % du chiffre d'affaires ou à 750'000 F par entreprise (auparavant 10% du chiffre d'affaires ou un maximum de 500'000 F).

En date du 31 mars 2021, les modifications de l'ordonnance portent avant tout sur de nouvelles dispositions pour le calcul des contributions accordées aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de francs. Le plafond des aides pour ces entreprises est porté à 5 millions F. Il peut être relevé à 30 % du chiffre d'affaires annuel, mais au maximum à 10 millions F si l'entreprise enregistre un recul du chiffre d'affaires de plus de 70 % ou si ses propriétaires apportent des fonds

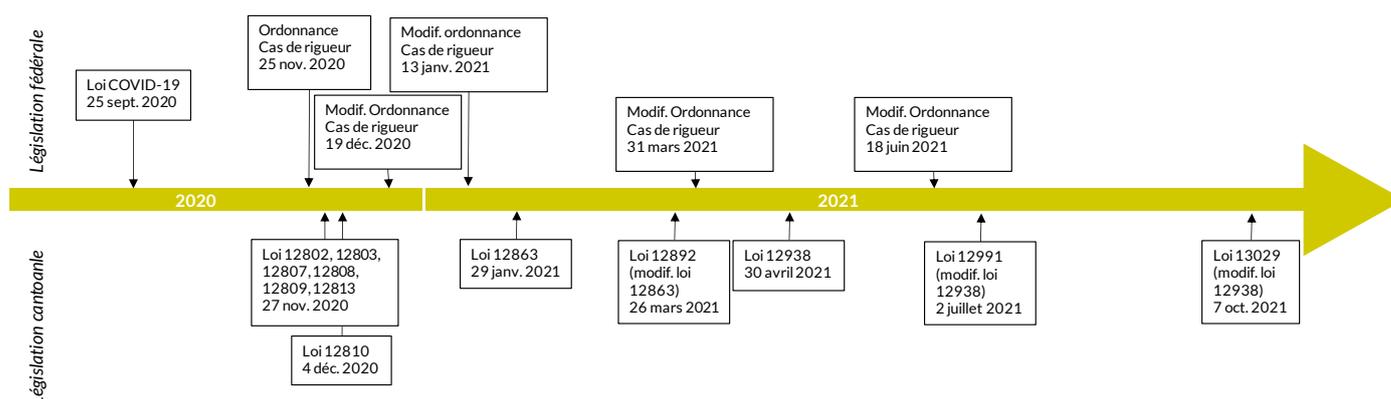
¹ Le dispositif de contrôle a posteriori consiste en des contrôles qui sont réalisés après l'octroi de l'aide financière parce qu'ils nécessitent d'obtenir des informations de la part de différentes administrations fédérales et cantonales. L'obtention de ces informations peut prendre du temps ce qui est incompatible avec la volonté des autorités exprimée au début de la procédure, de distribuer les aides dans un délai court.

² Ces évolutions ont principalement porté sur les articles 1 à 8 de l'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, 951.262).

propres conséquents. La Confédération finance la totalité des contributions destinées à ces entreprises. Pour celles réalisant un chiffre d'affaires jusqu'à 5 millions F le plafond des aides est relevé à 1 million F. Une entreprise doit désormais avoir été créée avant le 1^{er} octobre 2020 pour pouvoir bénéficier d'une aide financière (précédemment avant le 1^{er} mars 2020).

Enfin, le 18 juin 2021, le Conseil fédéral a décidé de relever le plafond des contributions à fonds perdu en faveur des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel atteint 5 millions de francs au plus et qui font état d'une baisse de chiffre d'affaires supérieure à 70 %. Ce plafond passe ainsi de 20 à 30 % du chiffre d'affaires annuel moyen et à 1,5 million de francs au maximum.

L'évolution des bases légales se résume de la manière suivante :



Le canton de Genève a décidé d'étendre les aides aux entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires se situe entre 25% et 40% et qui ne couvrent pas leurs coûts fixes (loi 12863). Par ailleurs, les entreprises dont la date de création ne coïncide pas avec celle du début de l'activité commerciale, et pour autant que celle-ci ait débuté après le 1^{er} mars 2020, peuvent bénéficier d'une aide financière cantonale (loi 12938). Dans ces cas, c'est le canton de Genève qui finance intégralement les aides financières.

DONNEES CHIFFREES SUR LES AIDES VERSEES

Au 16 septembre 2021, l'état du disponible par rapport aux montants votés est le suivant :

Suivi budgétaire des aides versées par catégorie d'indemnisation

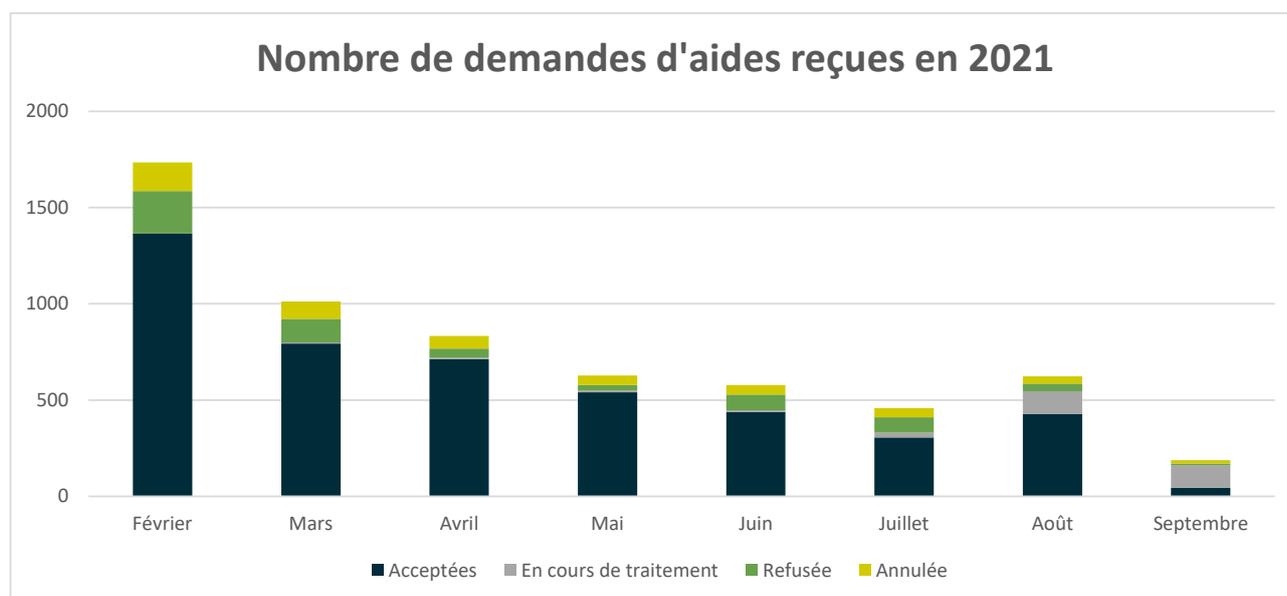
<i>en millions de francs</i>	Budget initial	Part cantonale	Part fédérale	Aides versées au 16.09.2021	Soldes disponibles
CA < 5 mio	178.5	53.6	125.0	146.9	31.6
CA > 5 mio	350.0	-	350.0	198.5	151.5
Indemnité GE	40.0	40.0		42.9	-2.9
Total	568.5	93.6	475.0	388.2	180.3

Source : Projet de loi 13029 modifiant la loi 12938 relative aux aides financières extraordinaires de l'État destinées aux entreprises particulièrement touchées par la crise économique ou directement par les mesures de lutte contre l'épidémie de coronavirus, pour l'année 2021.

La DG DERI a constaté ces derniers mois un accroissement important des demandes des entreprises ayant subi une perte de chiffre d'affaires entre 25% et 40%. Cette situation l'a conduite à déposer un projet de loi pour obtenir un crédit complémentaire de 35 millions de francs, lequel a été voté le 7 octobre 2021.

En date du 16 septembre 2021, la DG DERI avait reçu 6'054 demandes d'aides financières COVID-19 cas de rigueur, soit :

- 4'627 demandes acceptées ;
- 293 demandes en cours de traitement ;
- 628 demandes refusées ;
- 506 demandes annulées par l'entreprise (qui a généralement déposé une nouvelle demande).

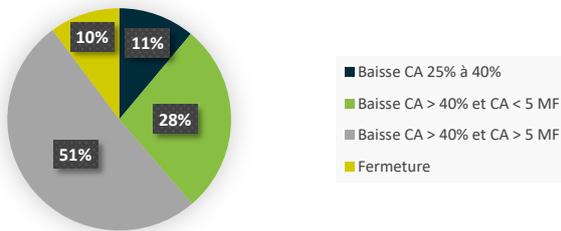


Compte tenu qu'une entreprise a pu déposer plusieurs demandes, en fonction des modifications des conditions d'éligibilité et de calcul de l'aide financière, le nombre de demandes acceptées (4'627) excède le nombre d'entreprises soutenues (2'786) en date du 16 septembre 2021.

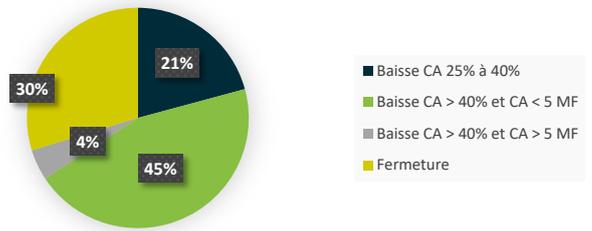
A cette date le montant total des aides financières s'élève à 388'239'771 F et se répartit de la manière suivante :

- 579 entreprises réalisant un chiffre d'affaires jusqu'à 5 millions F et ayant subi une baisse de chiffre d'affaires comprise entre 25% et 40% (Baisse CA 25% à 40%) ont reçu des aides pour un montant de 42'900'763 F ;
- 1'252 entreprises réalisant un chiffre d'affaires jusqu'à 5 millions F et ayant subi une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 40% (Baisse CA > 40% et CA < 5MF) ont perçu un montant de 107'387'431 F ;
- 126 entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F et ayant subi une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 40% (Baisse CA > 40% et CA > 5MF) ont reçu un montant de 198'469'106 F ;
- 829 entreprises ayant été contraintes de fermer durant 40 jours sur décision des autorités (Fermeture) ont perçu un montant de 39'482'471 F.

Répartition du montant des aides versées par type d'aides financières (sept. 2021)



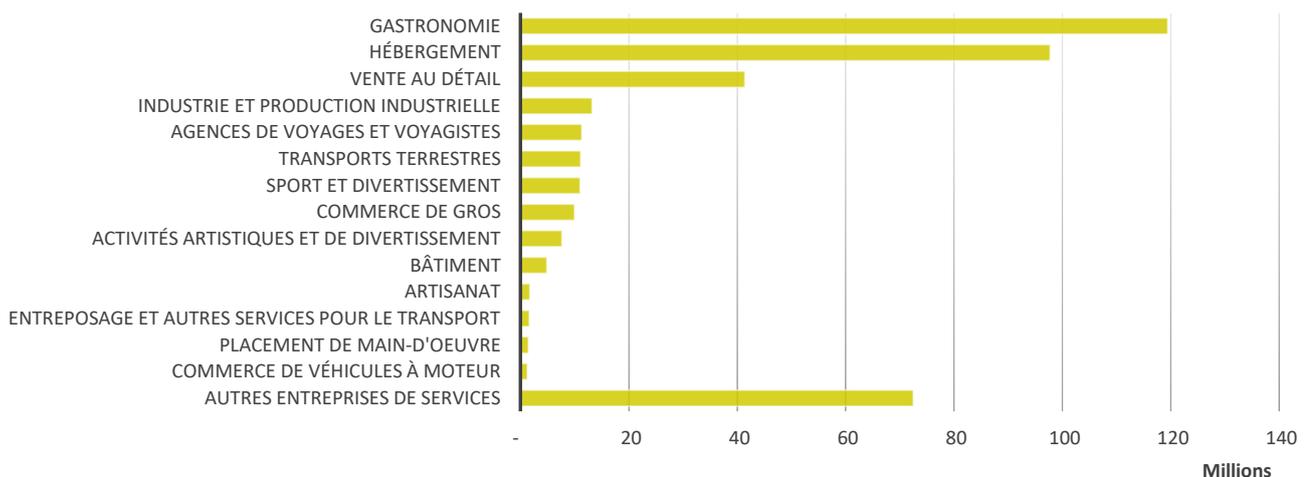
Répartition du nombre d'entreprises par type d'aides financières (sept. 2021)



Les entreprises ayant subi une baisse de chiffre d'affaires comprise entre 25% et 40% représentent 21% du nombre d'entreprises aidées et 11% des montants versés. Il s'agit d'une aide financière spécifique au canton de Genève et financée intégralement par ce dernier.

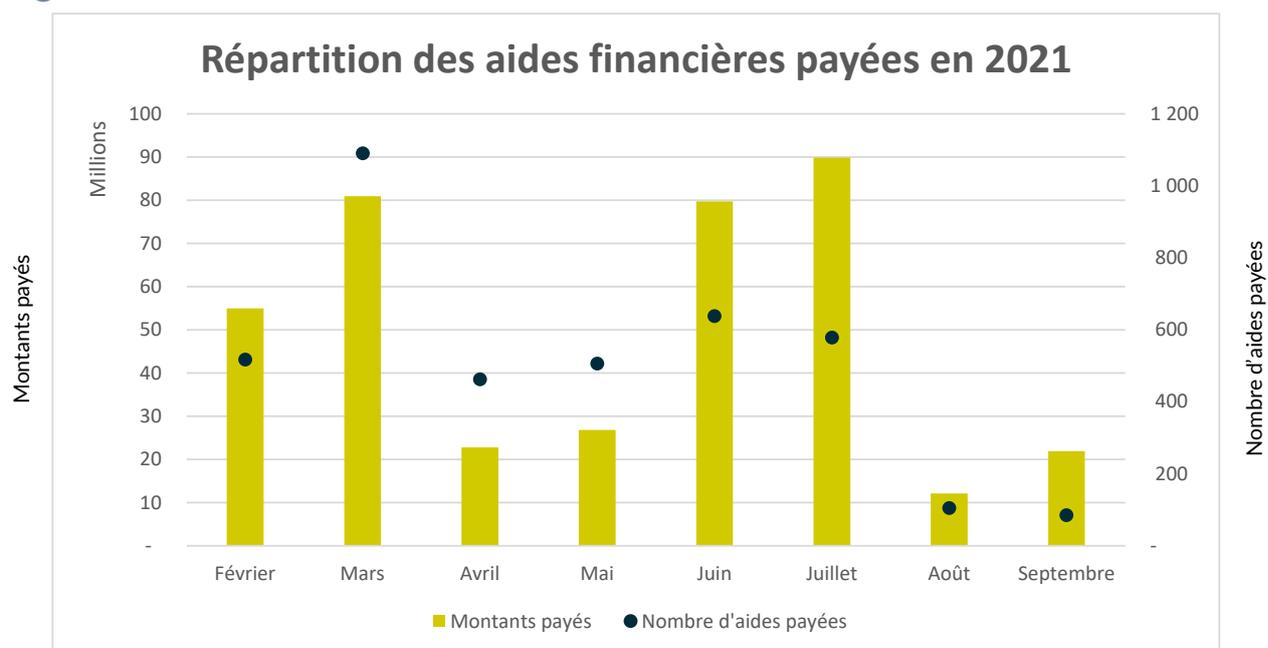
Le graphique suivant montre la répartition des aides financières selon le secteur d'activité :

Répartition des aides financières versées par secteurs d'activité (sept. 2021)



Il ressort du graphique que plus de la moitié des aides accordées concerne deux secteurs : les entreprises actives dans la gastronomie (29%) et les entreprises actives dans l'hébergement (24%).

Comme cela était voulu par les autorités, les demandes d'aides financières ont fait l'objet d'un traitement rapide de la part de la DG DERI, avec un délai moyen de 23 jours entre le dépôt de la demande et le paiement des aides financières aux entreprises. La répartition des paiements par mois se présente comme suit :



L'augmentation du nombre de paiements au cours du mois de mars s'explique par le paiement des aides financières aux indépendants³. L'augmentation des montants versés au cours des mois de juin et juillet correspond au paiement des aides attribuées aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F. Ces dossiers ont nécessité un travail de contrôle plus fourni de la part de la DG DERI compte tenu des montants en jeu.

TRAVAUX MENÉS PAR LA COUR

Afin d'accompagner la DG DERI dans l'octroi des aides financières COVID-19 cas de rigueur, à partir du mois de février 2021, la Cour a effectué une vérification des éléments demandés dans les formulaires de demandes d'aides financières sur la base des exigences légales. Cela a permis de modifier le formulaire en exigeant que la demande d'aide financière soit accompagnée des états financiers 2020.

La Cour a ensuite effectué une revue des contrôles mis en place, ainsi que des tests de détail en fonction de la typologie des demandeurs⁴ et à partir d'une analyse des données financières et de particularités relevées⁵.

L'examen des dossiers a permis d'apporter des améliorations dans le processus de contrôle défini par la DG DERI afin de limiter le risque d'erreur et d'abus, sans ralentir le traitement d'une demande d'aide financière. Par exemple :

- Tous les dossiers dont les éléments chiffrés ont été modifiés par les gestionnaires (chiffre d'affaires, coûts totaux) ont fait l'objet d'un contrôle supplémentaire par des collaborateurs plus expérimentés ;
- Une limite supérieure dans le ratio de coûts variables 2020 sur les coûts totaux a été introduite pour le calcul du montant de l'aide financière ;

³ Le versement des aides financières aux indépendants a pris plus de temps, car il a fallu décider de la prise en compte du salaire théorique de l'exploitant.

⁴ Par exemple, entreprises créées en 2018 ou en 2019, avec une clôture décalée, cas de fermeture avec et sans activité partielle, entreprises non éligibles.

⁵ Par exemple, entreprises présentant un ratio élevé de charges variables 2020, un taux de coûts fixes ou des taux de charges de personnel élevés ; chiffre d'affaires 2020 déclaré de 0 F.

- Un contrôle supplémentaire a été instauré afin de s'assurer que les entreprises ayant fait une demande d'aide financière n'étaient pas en infraction à la loi sur l'inspection et les relations du travail ou à la loi sur le travail au noir ;
- Le courrier d'accompagnement des aides financières a été complété en mentionnant les montants retenus pour le calcul de l'aide financière, à savoir les coûts totaux et le chiffre d'affaires 2020, respectivement les coûts fixes et le nombre de jours de fermeture, ainsi qu'un rappel du règlement sur les modalités du calcul de l'aide.

Avec l'introduction en avril 2021 d'un calcul spécifique applicable au niveau suisse, pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 5 millions F, la Cour a accompagné la DG DERI dans l'élaboration d'un programme de contrôles spécifiques et dans la mise à jour du formulaire de demande d'aide financière.

Enfin, la Cour a conseillé la DG DERI dans le traitement de dossiers particuliers. Cela a permis d'identifier les compléments d'information à recevoir des demandeurs, mais également les éléments nécessitant une clarification de la part de Confédération (par exemple sur la définition du chiffre d'affaires).

APPRECIATION GENERALE DE LA COUR

Au terme de la première phase, la Cour constate que l'organisation mise en place par la DG DERI a permis d'assurer un versement rapide des aides financières, dans le respect des dispositions légales, tout en limitant le risque d'erreur et d'abus.

Elle relève le fort engagement de la DG DERI dans l'octroi des aides financières pour les cas de rigueur. La direction a su se mobiliser dès les premières heures de cette crise sanitaire et s'adapter afin de répondre aux attentes des entreprises. La DG DERI a dû assumer de nouvelles tâches, éloignées de sa mission d'origine, afin de délivrer des aides financières aux entreprises.

La Cour tire un bilan positif de cette première phase de sa mission d'accompagnement de la DG DERI. Les échanges fréquents entre les deux entités et la qualité de ceux-ci ont permis de formuler des propositions d'améliorations, lesquelles ont été prises en compte par la DG DERI et mises en œuvre rapidement.

Genève, le 22 octobre 2021

Sophie FORSTER CARBONNIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

