

# COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 173

SEPTEMBRE 2022

MISSION D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN

**DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE,  
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION  
(DG DERI)**

**AIDES FINANCIÈRES « CAS DE RIGUEUR »**

## LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
<http://www.cdc-ge.ch/>

# SYNTHÈSE

## CONTEXTE GENERAL

La crise sanitaire de COVID-19 a conduit les autorités fédérales et cantonales à prendre, dès le printemps 2020, des mesures de restrictions pour endiguer la pandémie de coronavirus et éviter une surcharge du système de santé, hospitalier en particulier. Ainsi, la fermeture de la plupart des commerces et des établissements publics a entraîné des conséquences importantes sur l'activité des entreprises. Afin d'atténuer les conséquences économiques et sociales de ces mesures, les autorités ont légiféré dès septembre 2020 pour permettre l'octroi d'aides financières à fonds perdu, destinées aux entreprises qui remplissent les conditions de « cas de rigueur ». Plus précisément, les aides financières « cas de rigueur » sont destinées aux entreprises qui ont été contraintes de fermer ou dont le recul du chiffre d'affaires a entraîné une non-couverture des coûts fixes et menacé donc leur viabilité.

À Genève, le Conseil d'État a décidé de confier à la direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI) la distribution des aides financières « cas de rigueur » aux entreprises. Cette nouvelle activité a représenté un véritable défi pour la DG DERI, dont la mission première est de développer un tissu économique local dynamique, diversifié et durable. La gestion de ces aides financières a nécessité de mettre en place une gestion administrative des demandes avec l'élaboration de formulaires, l'analyse des dossiers et le développement de contrôles en relation avec le versement de ces aides.

## INTERVENTION DE LA COUR

En pleine situation de crise, la Cour a souhaité apporter son soutien aux opérations d'octroi d'aides financières, 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 a consisté 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 « cas de rigueur ». L'objectif de cette mission visait à assurer une bonne utilisation des deniers publics ainsi qu'à renforcer l'efficacité de la prestation de délivrance des aides aux entreprises, tout en garantissant l'application des dispositions fédérales et cantonales relatives aux mesures « cas de rigueur ». L'intervention de la Cour s'est déroulée en deux phases :

- Analyser les processus utilisés par la DG DERI pour la réception et le traitement des dossiers de demandes ainsi que pour le mode de calcul des aides financières ;
- Conseiller la DG DERI dans la mise en place du dispositif de contrôle a posteriori<sup>1</sup>.

Dans le cadre de son intervention, qui s'est déroulée de février 2021 à juin 2022, la Cour a proposé des mesures destinées à corriger les erreurs ou les abus qu'elle a contribué à identifier dans le traitement des aides financières « cas de rigueur ». La Cour a fait part à la DG DERI de ses constats et propositions d'amélioration au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux. La DG DERI a pris position dans la foulée et a procédé aux corrections qu'elle a estimées utiles. Dès lors, ce rapport ne comporte pas de recommandations à mettre en place. Il recense les propositions formulées en cours de mission par la Cour et les mesures prises par la DG DERI. Il ne fera donc pas l'objet d'un suivi.

Enfin, la Cour tient à souligner qu'elle ne s'est jamais impliquée dans les décisions de la DG DERI ni prononcée sur la pertinence de ses décisions.

---

<sup>1</sup> 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.

## DEFINITION DES CAS DE RIGUEUR

Une entreprise est considérée comme « cas de rigueur » selon la loi COVID-19 lorsque :

- Son chiffre d'affaires a diminué d'au moins 40% en 2020 par rapport à la moyenne annuelle des années 2018 et 2019 (art.12, al.1bis de la Loi COVID-19) ;
- Elle a été contrainte de fermer pendant 40 jours à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2020 (art.12, al.5 de la Loi COVID-19 et art.5b OMCR 20).

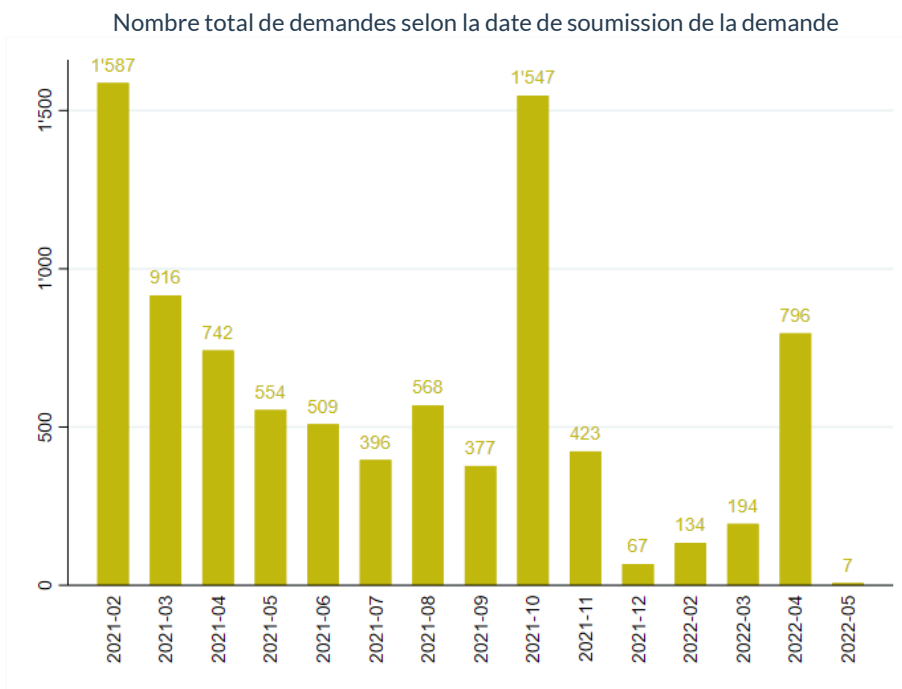
Les autorités genevoises ont décidé en janvier 2021 d'élargir le cercle des bénéficiaires d'aides financières en abaissant la limite de perte de chiffre d'affaires à 25% (au lieu de 40%), mais en limitant cette disposition élargie aux entreprises qui ont réalisé un chiffre d'affaires moyen pour les années 2018-2019 inférieur ou égal à 5 millions F.

## ÉVOLUTION DES BASES LEGALES

La loi fédérale et son ordonnance ont été élaborées au cours de l'été 2020 avant la deuxième vague de l'épidémie survenue dès l'automne. Compte tenu du besoin de soutien prolongé de l'économie, l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur a fait l'objet de plusieurs modifications jusqu'en mars 2022. La législation cantonale (loi et règlement d'application) a été adaptée à chaque modification de l'ordonnance dans un délai très court (quelques semaines). Ces modifications ont obligé la DG DERI à revoir à chaque fois le dispositif en place et l'ont conduite à solliciter la Cour tout au long de cette période.

## DONNEES CHIFFREES SUR LES DEMANDES ET LES AIDES FINANCIERES « CAS DE RIGUEUR »

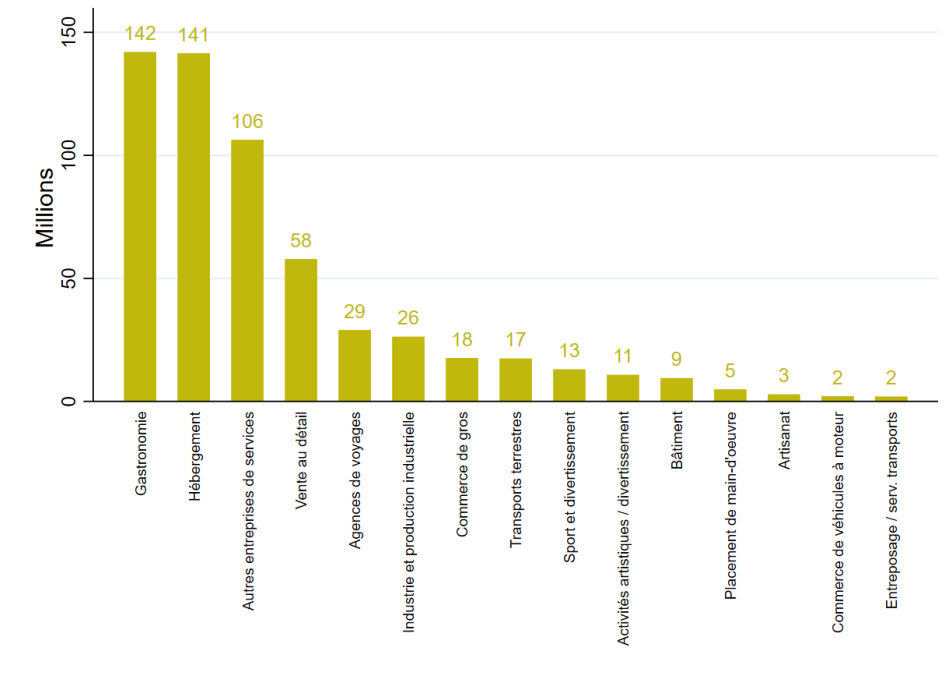
Au 30 juin 2022, la DG DERI avait reçu 8'817 demandes d'aides financières pour des cas de rigueur émanant de 4'137 entreprises (une entreprise ayant pu déposer plusieurs demandes). Ces 8'817 demandes d'aides reçues par la DG DERI entre février 2021 et juin 2022 se répartissent de la manière suivante dans le temps :



Note : N=8'817  
Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

Les aides financières accordées au titre des cas de rigueur ont permis de soutenir 3'266 entreprises en date du 30 juin 2022, pour un montant total de 580'886'298 F, lequel se répartit selon le secteur d'activité comme suit :

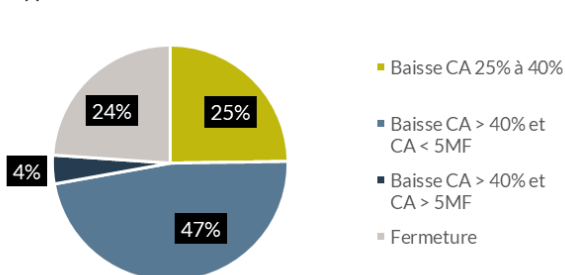
Montants payés (totaux en millions F) par secteur d'activités entre février 2021 et juin 2022



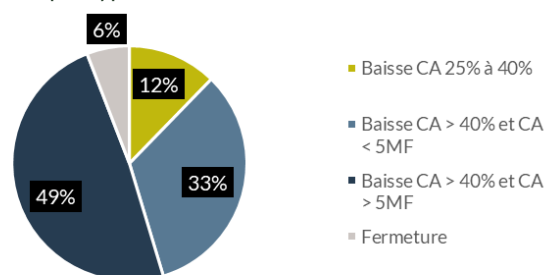
Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

Exprimée selon le type de cas de rigueur, la répartition du nombre d'entreprises soutenues et des montants d'aides financières payés par type d'aides financières se présente de la manière suivante :

Répartition du nombre d'entreprises soutenues par type d'aides financières



Répartition du montant d'aides financières allouées par type d'aides financières



Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

L'aide financière spécifique au canton de Genève concerne les entreprises ayant subi une baisse de chiffre d'affaires comprise entre 25% et 40%. Elle représente 25% du nombre d'entreprises aidées et 12% des montants versés.

### **TRAVAUX ET PROPOSITIONS DE LA COUR**

Dans une première phase, la Cour a effectué une analyse des processus mis en place pour le traitement des demandes et le calcul des aides financières. Ensuite, elle a effectué une revue, par sondage, des dossiers de demandes pour s'assurer du respect des conditions d'éligibilité et des modalités de calcul de l'aide financière. Enfin, elle a répondu à des sollicitations de la DG DERI sur des points spécifiques. Dans une deuxième étape, la Cour a analysé le dispositif de contrôle mis en place par la DG DERI dans le cadre des contrôles a posteriori.

Ces travaux ont permis de formuler des propositions d'amélioration afin de limiter les risques d'erreur et d'abus, sans ralentir le traitement d'une demande d'aide financière. Par exemple :

- Renforcement des contrôles grâce à la demande de documents supplémentaires disponibles auprès des entreprises ou des services de la Confédération et du canton ;
- Mise en place de ratios financiers pour détecter des anomalies ;
- Mise en place d'un contrôle additionnel (contrôle des « quatre yeux ») sur les dossiers qui ont fait l'objet de modifications opérées par les gestionnaires de la DG DERI ;
- Ajout d'explications sur les modalités de calcul retenues par la DG DERI dans les lettres de réponses aux entreprises.

### **APPRECIATION GENERALE DE LA COUR**

À l'issue de ses travaux, la Cour constate que, de manière générale, l'organisation mise en place par la DG DERI a permis d'assurer le versement rapide des aides financières aux bénéficiaires, pour un montant supérieur à 550 millions de francs, dans le respect des dispositions légales, tout en limitant les risques d'erreur et d'abus.

Elle rappelle que la DG DERI a dû s'organiser, notamment en engageant près de 25 gestionnaires au plus fort de son activité, pour effectuer des tâches qui sont éloignées de sa mission d'origine.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
Liste des figures, tableaux et graphiques.....	9
1. CADRE ET CONTEXTE DE LA MISSION .....	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	12
3. CONTEXTE.....	14
3.1. Définition des cas de rigueur .....	14
3.2. Bases légales.....	14
3.2.1. Législation fédérale.....	15
3.2.2. Législation cantonale.....	17
3.3. Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI).....	21
3.3.1. Mission et organisation de la DG DERI .....	21
3.3.2. Dispositif mis en place par la DG DERI.....	21
3.3.3. Chiffres-clés.....	23
4. ANALYSE – TRAITEMENT DES DEMANDES ET CALCUL DES AIDES .....	29
4.1. Éligibilité à l'aide financière des cas de rigueur 2020-2021 .....	30
4.1.1. Contexte .....	30
4.1.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI.....	31
4.2. Calcul de l'aide financière des cas de rigueur 2020-2021.....	33
4.2.1. Contexte .....	33
4.2.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI.....	34
4.3. Versement et suivi de l'aide financière des cas de rigueur 2020-2021 .....	36
4.3.1. Contexte .....	36
4.3.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI.....	37
4.4. Questions spécifiques .....	39
4.4.1. Contexte .....	39
4.4.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI.....	39
5. ANALYSE - CONTRÔLE A POSTERIORI.....	43
5.1. Contexte .....	43
5.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI.....	43
6. APPRECIATION DU TRAVAIL DE LA DG DERI .....	45
7. REMERCIEMENTS.....	46

## Liste des principales abréviations utilisées

DDE	Département du développement économique
DEE	Département de l'économie et de l'emploi
DF	Département des finances et des ressources humaines
DG DERI	Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation
LIRT	Loi sur l'inspection et les relations du travail
Loi COVID-19	Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19
LTN	Loi fédérale sur le travail au noir
OCSIN	Office cantonal des systèmes d'information et du numérique
OMCR 20	Ordonnance fédérale concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19
OMCR 22	Ordonnance fédérale concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée



## Liste des figures, tableaux et graphiques

- Figure 1 Évolution des bases légales relatives aux aides financières cas de rigueur
- Tableau 1 Tableau récapitulatif du budget cas de rigueur
- Tableau 2 Suivi budgétaire des aides versées par catégorie d'indemnisation
- Tableau 3 Répartition des entreprises en fonction du nombre de demande(s) qu'elles ont déposée(s)
- Tableau 4 Financement des mesures cas de rigueur pour l'année 2022
- Tableau 5 Suivi budgétaire des aides versées par catégorie d'indemnisation (en millions F)
- Graphique 1 Évolution du nombre de gestionnaires en contrat à durée déterminée en équivalent temps plein
- Graphique 2 Nombre total de demandes selon la date de soumission de la demande
- Graphique 3 Nombre total de demandes selon le secteur d'activité
- Graphique 4 Nombre d'entreprises ayant déposé une demande selon le nombre de demandes déposées par entreprise
- Graphique 5 Répartition du nombre d'entreprises soutenues selon le CA moyen 2018-2019
- Graphique 6 Répartition du nombre d'entreprises soutenues par type d'aides financières
- Graphique 7 Répartition du montant (totaux en millions F) d'aides financières payées selon le CA moyen 2018-2019
- Graphique 8 Répartition du montant d'aides financières payées selon par type d'aides financières
- Graphique 9 Montants payés (totaux en millions F) par secteur d'activités entre février 2021 et juin 2022
- Graphique 10 Montants moyens payés selon le secteur d'activités entre février 2021 et juin 2022
- Graphique 11 Délai moyen de traitement et nombre de demandes payées à la date du versement

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE LA MISSION<sup>2</sup>

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 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 activité 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, sans pour autant disposer de toutes les compétences requises pour cette mission. Pour les aides financières « cas de rigueur », elle a mobilisé 4 collaborateurs qui ont mis en place un dispositif pour gérer les demandes et la distribution d'aides financières (élaboration de formulaires électroniques, analyse de la conformité aux bases légales des dossiers et mise en place de contrôles). En pratique, 20 gestionnaires et 2 responsables ont été engagés sous contrat de durée déterminée à fin 2020, pour effectuer l'examen des milliers de demandes attendues.

Dans cette situation de crise inédite, la Cour a souhaité apporter son soutien aux opérations d'octroi d'aides financières en sa qualité de pôle de compétence (art. 38 al. 3 de la loi sur la surveillance de l'État). Dans ce cadre, elle a décidé d'effectuer une mission en lien avec la mise en place de contrôles efficaces afin d'éviter des abus et des erreurs considérant qu'elle amènerait une valeur ajoutée pour l'administration cantonale, au contraire d'un contrôle « classique » intervenant bien après la distribution des aides.

L'intervention de la Cour a consisté en une mission sous la forme d'un accompagnement et d'un soutien de la DG DERI dans la mise en place et l'organisation des contrôles en lien avec les demandes d'aides financières des cas de rigueur. 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 s'est déroulée en deux phases :

- Analyser les processus utilisés pour la réception et le traitement des dossiers de demandes ainsi que pour le mode de calcul des aides financières (chapitre 4) ;
- Conseiller la DG DERI dans la mise en place du dispositif de contrôle a posteriori<sup>3</sup> (chapitre 5).

---

<sup>2</sup> Le texte de ce chapitre est identique à celui qui figure dans le rapport intermédiaire d'octobre 2021 sur le même sujet.

<sup>3</sup> 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.

Dans le cadre de son intervention, la Cour a proposé des mesures destinées à corriger les erreurs ou les abus qu'elle a contribué à identifier dans le traitement des aides financières des cas de rigueur. Il est par ailleurs souligné que la Cour ne s'est jamais impliquée dans les décisions de la DG DERI ni prononcée sur la pertinence de ses décisions.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a informé le service d'audit interne de sa mission.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

La Cour a débuté ses travaux en février 2021 et les a achevés en juin 2022. La durée de la mission s'explique par les nombreuses modifications légales et réglementaires qui sont intervenues depuis décembre 2020 et jusqu'en mars 2022. Ces modifications ont obligé la DG DERI à revoir à chaque fois le dispositif en place et l'ont conduite à solliciter la Cour tout au long de cette période.

Les modifications susmentionnées ont permis aux entreprises de déposer plusieurs demandes successives d'aides financières, à savoir :

- 1<sup>ère</sup> demande : basée sur l'activité de l'année 2020, de février à fin octobre 2021 ;
- 2<sup>ème</sup> demande : basée sur l'activité du 1<sup>er</sup> semestre 2021, de mai à fin décembre 2021 ;
- 3<sup>ème</sup> demande : basée sur l'activité du 2<sup>ème</sup> semestre 2021, de mars à fin avril 2022 ;
- 4<sup>ème</sup> demande : basée sur l'activité du 1<sup>er</sup> trimestre 2022, de mai à fin août 2022.

La Cour a analysé les documents remis par la DG DERI et a mené des entretiens ciblés. Elle a ainsi entendu :

- La conseillère d'État en charge du département du développement économique (DDE) auquel était rattachée la DG DERI jusqu'au mois de mai 2021 ;
- La conseillère d'État en charge du département de l'économie et de l'emploi (DEE) auquel a été rattachée la DG DERI dès le mois de juin 2021 ;
- À la DG DERI :
  - o Le directeur général ;
  - o Des attachés au développement économique en charge de l'activité liée aux cas de rigueur.
- Au secrétariat général du département de l'économie et de l'emploi (DEE) :
  - o Le directeur financier ;
  - o Le directeur de l'organisation, de la sécurité de l'information et de la logistique (DOSIL).
- Des collaborateurs d'une société fiduciaire en charge des contrôles a priori sur des dossiers de demandes d'entreprises.

La Cour a effectué des travaux d'analyse (tests de cheminement, tests de détail, analyses de points spécifiques en lien avec les bases légales et réglementaires) dont le détail est donné en introduction du chapitre 4.

Il est à noter que la Cour n'a pas été impliquée dans l'organisation de la DG DERI pour la délivrance des aides financières des cas de rigueur.

Enfin, la Cour a émis un rapport intermédiaire au mois d'octobre 2021 qui porte uniquement sur les travaux réalisés lors de la première phase (à l'exclusion des contrôles a posteriori).

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

La Cour a fait part à la DG DERI de ses constats et propositions d'amélioration au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux. La DG DERI a pris position à la suite et a procédé aux corrections qu'elle

a estimées utiles. Ces corrections ont conduit la DG DERI à modifier certaines de ses pratiques et, dans certains cas, à réévaluer des demandes d'aides financières déjà traitées pour déterminer si le montant de l'aide octroyé devait être revu, à la hausse comme à la baisse.

Les constats et propositions faits durant l'intervention de la Cour sont intégralement repris dans le présent rapport. Compte tenu de la particularité de la mission, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte et présente les constats et les propositions d'amélioration qui ont été discutés avec la DG DERI au fur et à mesure des travaux. Dès lors, ce rapport ne comporte pas de recommandations à mettre en place ni d'observations de la DG DERI à leur sujet. Il ne fera donc pas l'objet d'un suivi.

## 3. CONTEXTE

### 3.1. Définition des cas de rigueur

La loi fédérale COVID-19<sup>4</sup>, adoptée le 25 septembre 2020, a créé la base légale permettant au Conseil fédéral d'édicter des mesures d'aides financières, dénommées cas de rigueur, destinées aux entreprises et en lien avec l'épidémie. Les aides financières sont destinées aux entreprises individuelles, aux sociétés de personnes ou aux sociétés de capitaux ayant leur siège en Suisse et qui sont particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique.

Une entreprise est considérée comme cas de rigueur selon la loi COVID-19 lorsque :

- Son chiffre d'affaires a diminué d'au moins 40% en 2020 par rapport à la moyenne annuelle des années 2018 et 2019 (art.12, al.1bis de la Loi COVID-19) ;
- Elle a été contrainte de fermer pendant 40 jours à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2020 (art.12, al.5 de la Loi COVID-19 et art.5b OMCR 20).

Les autorités genevoises ont décidé en janvier 2021 d'élargir le périmètre des bénéficiaires d'aides financières en abaissant la limite de perte de chiffre d'affaires à 25% (au lieu de 40%) mais en limitant cette disposition élargie aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires moyen 2018-2019 inférieur ou égal à 5 millions F. Le coût des aides financières pour les entreprises, dont la perte de chiffre d'affaires, se situe entre 25% et 40% est pris en charge entièrement par le canton.

### 3.2. Bases légales

La loi fédérale et son ordonnance ont été élaborées au cours de l'été 2020, soit avant la deuxième vague de l'épidémie survenue dès l'automne. Compte tenu du besoin de soutien prolongé de l'économie, l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur a fait l'objet de plusieurs modifications jusqu'en mars 2022. La législation cantonale (loi et règlement d'application) a été adaptée à chaque modification de l'ordonnance dans un délai très court (quelques semaines).

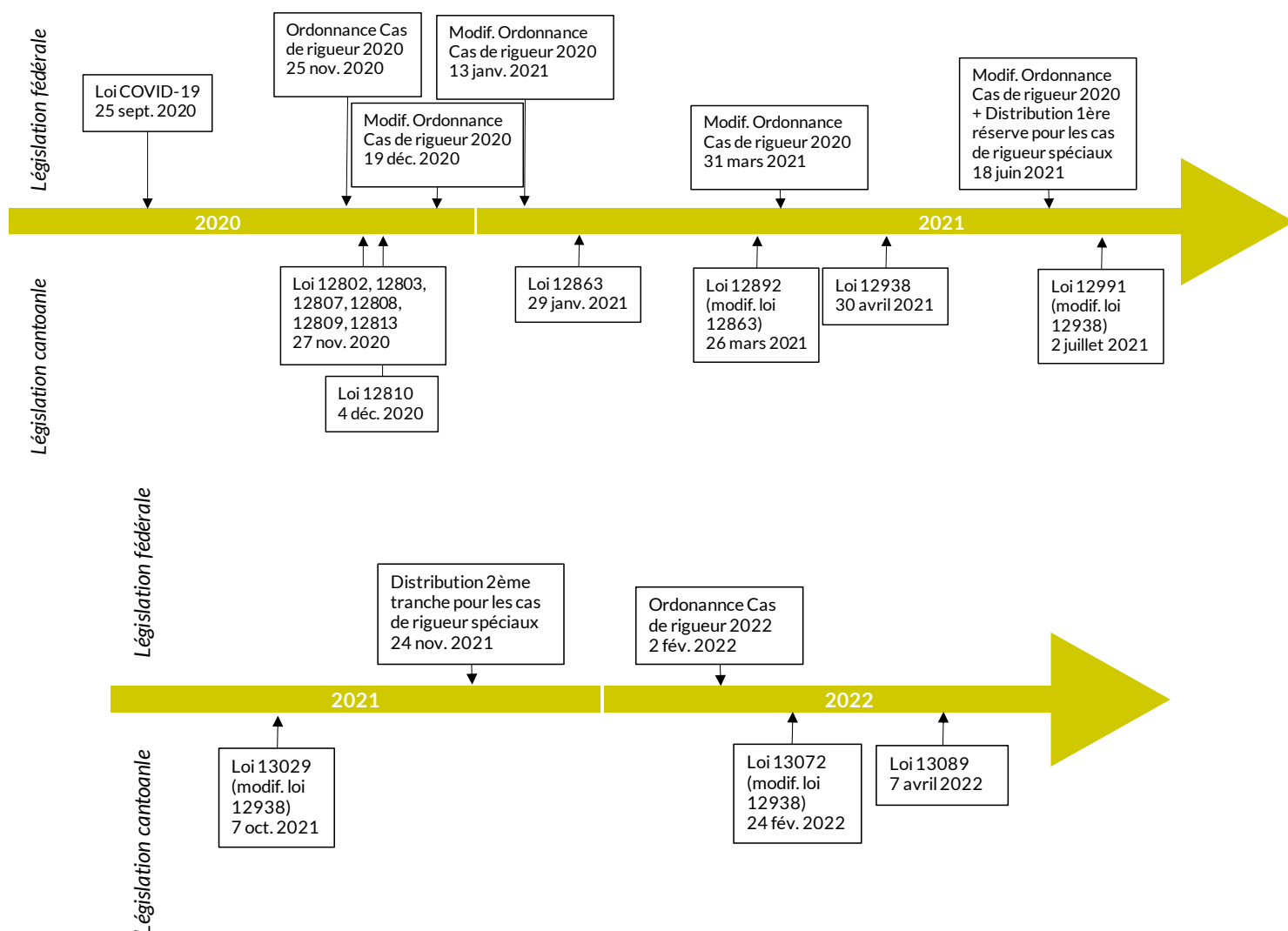
La Confédération a laissé libres les cantons de définir les modalités de calcul des aides financières pour autant qu'elles respectent les dispositions fédérales. Les dispositions légales et réglementaires cantonales devaient préciser les modalités de calcul des aides et les exigences formelles requises pour le dépôt des demandes (notamment les pièces à joindre). Cette liberté quant à la méthode de calcul a concerné dans un premier temps toutes les entreprises, puis dès fin mars 2021 uniquement celles avec un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions F. Pour les entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F, le mode de calcul de l'aide a toujours été défini par l'ordonnance fédérale puisque la Confédération assume l'intégralité des coûts.

La figure ci-après indique chronologiquement les principales modifications légales intervenues depuis la mise en application de la fédérale de septembre 2020 et de son ordonnance de novembre 2020 ainsi que les impacts législatifs au niveau cantonal. Nous détaillons aux chapitres 3.2.1 et 3.2.2 les modalités ressortant des différents actes législatifs.

---

<sup>4</sup> Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19), RS 818.102

Figure 1 : Évolution des bases légales relatives aux aides financières cas de rigueur



Source : Cour des comptes à partir des données du SECO

 Lien : [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues\\_coronavirus/haertefallmassnahmen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/haertefallmassnahmen.html)

### 3.2.1. Législation fédérale<sup>5</sup>

Le 25 septembre 2020, le parlement adopte la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19. Elle règle les compétences particulières du Conseil fédéral pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 et pour surmonter les conséquences des mesures sanitaires sur la société, l'économie et les autorités en lui permettant de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines (par exemple en matière de droits politiques, de capacités sanitaires, de protection des travailleurs, de fermeture des frontières ou encore en cas de perte de gain et d'assurance chômage). Cette base légale permet également à la Confédération de soutenir financièrement les mesures prises par les cantons pour les cas de rigueur (art. 12 Mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises).

<sup>5</sup> Source : [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues\\_coronavirus/haertefallmassnahmen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/haertefallmassnahmen.html)

Le 25 novembre 2020, le Conseil fédéral adopte l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur (OMCR 20)<sup>6</sup>. Elle précise les modalités de participation de la Confédération aux coûts et pertes que les mesures destinées aux entreprises occasionnent aux cantons. Cette ordonnance prévoit que seules les entreprises qui réalisaient un chiffre d'affaires d'au moins 100'000 F avant la crise peuvent demander des contributions au titre des mesures pour les cas de rigueur. Elle interdit également aux entreprises de verser des dividendes ou des tantièmes pendant les cinq années suivant l'obtention de cette contribution non remboursable. Les entreprises avec une participation de plus de 10% des cantons ou des communes (de plus de 12'000 habitants) sont exclues de ces mesures pour les cas de rigueur<sup>7</sup>.

Le 18 décembre 2020, le Conseil fédéral adopte une première modification de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, en raison des modifications apportées par le parlement à la loi COVID-19. Ainsi, l'exigence de chiffre d'affaires minimum est abaissée à 50'000 F et il est également précisé que les aides financières sont destinées aux entreprises dont le recul du chiffre d'affaires entraîne une non-couverture des coûts fixes et menace donc leur viabilité<sup>8</sup>.

Le 13 janvier 2021, dans une deuxième modification de l'ordonnance, le Conseil fédéral décide « *d'assouplir les conditions qu'une entreprise doit remplir pour bénéficier d'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* ». Cette dernière disposition permet aux entreprises, notamment celles qui ont une activité saisonnière, de prendre en compte les premiers mois de 2021 (pendant lesquels elles n'ont pas réalisé, ou très peu, de recettes contrairement à l'année 2020) tout en calculant un chiffre d'affaires sur les douze derniers douze mois glissants. La durée de l'interdiction de distribuer des dividendes ou des tantièmes et de rembourser les apports de capital a été limitée à trois ans ou jusqu'au remboursement de l'aide reçue. 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)<sup>9</sup>.

En date du 31 mars 2021, la troisième modification de l'ordonnance porte sur de nouvelles dispositions pour le calcul des contributions accordées aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F. Le plafond des aides pour ces entreprises est porté à 5 millions F (contre 750'000 auparavant). 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 propres conséquents. En outre, 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 (contre 750'000 F auparavant). Une entreprise doit désormais avoir été créée avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 pour pouvoir bénéficier d'une aide financière (précédemment avant le 1<sup>er</sup> mars 2020). L'interdiction de distribuer des bénéfices et des tantièmes est prolongée d'un an (l'exercice durant lequel l'aide financière est versée et les trois exercices suivants)<sup>10</sup>.

Le 18 juin 2021, dans une quatrième modification de l'ordonnance, le Conseil fédéral décide de relever le plafond des contributions à fonds perdu en faveur des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel

---

<sup>6</sup> 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), RS 951.262

<sup>7</sup> Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 25 novembre 2020, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-81342.html>

<sup>8</sup> Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 18 décembre 2020, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-81734.html>

<sup>9</sup> Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 13 janvier 2021, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-81966.html>

<sup>10</sup> Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 31 mars 2021, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-82923.html>



est inférieur ou égal à 5 millions F 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 F au maximum. Comme prévu par la loi COVID-19, le Conseil fédéral décide de verser une première tranche de 300 millions F aux cantons sur la réserve pour les contributions complémentaires constituée de 1 milliard F<sup>11</sup>. « Les cantons sont libres d'utiliser les contributions supplémentaires comme ils l'entendent, pourvu qu'ils respectent le cadre légal »<sup>12</sup>.

Le 24 novembre 2021, le Conseil fédéral décide de verser une deuxième tranche de 200 millions F aux cantons provenant de la réserve fédérale. La répartition de ces fonds entre les cantons est identique à celle utilisée lors de la distribution de la première tranche (60 % en fonction du PIB, 30 % selon la population et 10 % selon les nuitées)<sup>13</sup>.

En date du 2 février 2022, le Conseil fédéral adopte l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur en 2022 (OMCR 22)<sup>14</sup>. L'aide financière est toujours destinée à indemniser les coûts non couverts des entreprises, mais elle est limitée au premier semestre 2022 au maximum. Les conditions d'éligibilité demeurent identiques, à savoir une perte d'au moins 40 % du chiffre d'affaires ou une cessation d'activité imposée par les autorités en 2020, ainsi qu'un chiffre d'affaires annuel d'au moins 50'000 F et une création antérieure au 1<sup>er</sup> octobre 2020. Les plafonds des aides financières s'élèvent au maximum à 9 % du chiffre d'affaires annuel des exercices 2018 et 2019. Le plafond absolu est de 450'000 F pour les petites entreprises (chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions) et de 1,2 million F pour les grandes entreprises. Enfin, les grandes entreprises doivent confirmer que toutes les mesures d'autofinancement raisonnablement exigibles pour protéger leurs liquidités et leur base de capital ont été entreprises depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>15</sup>.

### 3.2.2. Législation cantonale

Le 4 décembre 2020, l'adoption de la loi 12810<sup>16</sup> permet l'octroi d'un premier crédit de 30 millions F pour des aides à fonds perdu, afin de limiter les conséquences économiques de la lutte contre l'épidémie de coronavirus (COVID-19). Cette loi s'adresse aux entreprises visées par les lois suivantes :

- Loi 12802 du 27 novembre 2020 pour le secteur de l'événementiel ;
- Loi 12803 du 27 novembre 2020 pour les secteurs des forains et des magasins de souvenirs ;
- Loi 12807 du 25 novembre 2020 pour le secteur des agences de voyages ;
- Loi 12808 du 25 novembre 2020 pour le secteur de l'hôtellerie ;
- Loi 12809 du 25 novembre 2020 pour le secteur du transport professionnel de personnes ;
- Loi 12813 du 25 novembre 2020 pour le secteur des commerces et restaurants présents dans la galerie marchande de l'Aéroport international de Genève.

L'aide financière est accordée aux entreprises ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 40%, afin de participer aux charges fixes incompressibles.

---

<sup>11</sup> « En vertu de l'art. 12, al. 2, de la loi COVID-19, le Conseil fédéral peut verser aux cantons particulièrement touchés des contributions supplémentaires en faveur des mesures cantonales pour les cas de rigueur, sans que les cantons participent financièrement à ces contributions supplémentaires. Une réserve de 1 milliard de francs a été constituée à ce titre »

<sup>12</sup> Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 18 juin 2021, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-84037.html>

<sup>13</sup> Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 24 novembre 2021, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-86061.html>

<sup>14</sup> Ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022 (Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022, OMCR 22), RS 951.264

<sup>15</sup> Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 2 février 2022, <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-87035.html>

<sup>16</sup> Loi sur l'aide financière extraordinaire de l'État destinée aux entreprises visées par les lois 12802, 12803, 12807, 12808, 12809 et 12813 (12810)

Le 29 janvier 2021, l'adoption de la loi 12863<sup>17</sup> par le Grand Conseil permet de reprendre les conditions d'éligibilité de l'OMCR 20 (40% de baisse de chiffre d'affaires ou 40 jours de fermeture) et d'étendre les aides financières aux entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires se situe entre 25% et 40% et qui ne couvrent par leurs coûts fixes.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le nombre d'entreprises concernées est estimé entre 5'000 et 6'000. Cette estimation se base sur une analyse de l'économie genevoise identifiant les secteurs les plus touchés par la pandémie, ainsi que le nombre d'entreprises frappées d'une décision de fermeture ordonnée par les autorités cantonales ou fédérales. La charge financière totale est estimée à 250 millions F, avant la participation de la Confédération, dont 15 millions pour le soutien aux entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires est comprise entre 25% et 40% (soutien non prévu par l'OMCR 20 et donc financé à 100% par le canton de Genève)<sup>18</sup>.

Le 26 mars 2021, l'adoption de la loi 12892<sup>19</sup> permet de modifier la loi 12863 afin de répondre au nombre important de demandes d'aides financières pour les entreprises dont le recul du chiffre d'affaires est compris entre 25% et 40%. À cette date, un montant additionnel de 25 millions F est estimé, portant le budget global à 40 millions F<sup>20</sup>.

Le 30 avril 2021, le Grand Conseil adopte la loi 12938<sup>21</sup> pour prendre en compte les importantes modifications fédérales. Cette loi introduit la catégorie des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F et dont l'aide financière versée est prise en charge à 100% par la Confédération. Les entreprises peuvent désormais demander que le recul du chiffre d'affaires soit calculé sur une période maximale de 18 mois, échéant au 30 juin 2021. Enfin, une nouvelle indemnisation cantonale spécifique est créée pour les entreprises dont la date de création ne coïncide pas avec celle du début de l'activité commerciale, pour autant que celle-ci ait débuté le 1<sup>er</sup> mars 2020. Dans ce dernier cas de figure, les aides financières sont financées intégralement par le canton de Genève.

À cette date, le nombre d'entreprises est estimé à environ 2'700 au lieu des 5'000 à 6'000 entreprises initialement prévues. Le projet de loi 12938 fait état d'un montant de 173 millions F d'aides accordées au titre de la loi 12863. En prenant en compte ce montant distribué, le budget est désormais estimé à 568.5 millions F, avant participation de la Confédération, réparti de la manière suivante :

- 178.5 millions F pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions F ;
- 350 millions F pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F ;
- 40 millions pour les entreprises ayant subi une baisse de chiffre d'affaires entre 25% et 40%<sup>22</sup>.

Le 2 juillet 2021, l'adoption de la loi 12991<sup>23</sup> modifie la loi 12938, afin d'intégrer la modification de l'OMCR 20 du 18 juin 2021 à savoir le relèvement du plafond, à 30% du chiffre d'affaires annuel et 1,5

---

<sup>17</sup> Loi 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 (12863)

<sup>18</sup> Source : PL 12863, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12863.pdf>

<sup>19</sup> Loi modifiant la loi 12863 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 (12892)

<sup>20</sup> Source : PL 12892, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12892.pdf>

<sup>21</sup> Loi 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 (12938)

<sup>22</sup> Source : PL 12938, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12938.pdf> et Loi 12938, <https://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L12938.pdf>

<sup>23</sup> Loi 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 (12991)

million F pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions F et ayant subi un recul du CA supérieur à 70%. Cette modification a pour conséquence un besoin supplémentaire de budget de 5.3 millions F<sup>24</sup>.

Tableau 1 : Tableau récapitulatif du budget cas de rigueur

<i>en millions de francs</i>	Budget initial	Aides versées	Soldes disponibles	Prévisions de dépenses	Besoins supplémentaires	Nouveau budget
<b>CA &lt; 5 mio</b>	178,5	145	33,5	183,8	5,3	183,8
<b>CA &gt; 5 mio</b>	350,0	54	296,0	350,0	0	350,0
<b>Indemnité GE</b>	40,0	22	18,0	40,0	0	40,0
<b>Total</b>	<b>568,5</b>	<b>221</b>	<b>347,5</b>	<b>573,8</b>	<b>5,3</b>	<b>573,8</b>

Source : PL 12991

Le 7 octobre 2021, le Grand Conseil adopte la loi 13029<sup>25</sup> modifiant la loi 12938 qui a pour objectif, d'une part, d'augmenter de 35 millions F (portant le montant global de 40 à 75 millions F) le budget des aides financières pour les entreprises ayant subi une baisse du chiffre d'affaires entre 25% et 40% et d'autre part, de mettre en place les nouvelles dispositions régissant l'octroi du soutien complémentaire financé par la réserve fédérale. Cette contribution supplémentaire est destinée aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions F et pour lesquelles l'indemnité perçue n'a pas permis de couvrir entièrement les frais fixes à cause des plafonds légaux (montant maximum de l'aide ou pourcentage maximum applicable au chiffre d'affaires moyen)<sup>26</sup>.

Tableau 2 : 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
<b>CA &lt; 5 mio</b>	178.5	53.6	125.0	146.9	31.6
<b>CA &gt; 5 mio</b>	350.0	-	350.0	198.5	151.5
<b>Indemnité GE</b>	40.0	40.0	-	42.9	-2.9
<b>Total</b>	<b>568.5</b>	<b>93.6</b>	<b>475.0</b>	<b>388.2</b>	<b>180.3</b>

Source : PL 13029

Le 2 février 2022, le Conseil d'État modifie le règlement d'application de la loi 12938<sup>27</sup> en relevant les montants maximums admis par entreprise à 1.5 million F et 30% du chiffre d'affaires de référence des exercices 2018-2019 (contre 1 million F et 20% du chiffre d'affaires de référence auparavant). Le montant de cette aide complémentaire s'élève à 21.33 millions F.

Le 24 février 2022, pour appliquer la nouvelle ordonnance fédérale, le Grand Conseil adopte la loi 13072<sup>28</sup> qui modifie la loi 12938 en introduisant une nouvelle indemnité complémentaire pour les « cas de rigueur des cas de rigueur », avec un relèvement des plafonds d'aides à 2 millions F par entreprise et 40% du chiffre d'affaires de référence des exercices 2018-2019, (contre 1.5 million F et 30% du chiffre d'affaires de référence auparavant), pour les entreprises avec un chiffre d'affaires ne

<sup>24</sup> Source : PL 12991, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12991.pdf>

<sup>25</sup> Loi 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 (13029)

<sup>26</sup> Source : PL 13029, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13029.pdf>

<sup>27</sup> Règlement d'application de 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

<sup>28</sup> Loi 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 (13072)

dépassant pas les 5 millions F et accusant une perte de chiffre d'affaires de plus de 70%. Cette aide complémentaire est estimée à 6.6 millions F et elle est financée par la deuxième tranche de la réserve fédérale. La période d'indemnisation qui était limitée au 30 juin est prolongée jusqu'au 31 décembre 2021 pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires jusqu'à 5 millions F et accusant une perte de chiffre d'affaires d'au moins 25% par rapport au chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019. Ce soutien est estimé à 32.7 millions F, pris en charge par la Confédération à hauteur de 16.2 millions F<sup>29</sup>.

Le 7 avril 2022, l'adoption de la loi 13089<sup>30</sup> s'inscrit dans la continuité de la loi 12938 et prévoit des aides à fonds perdu pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 2022. Il est estimé dans cette loi que 3'675 entreprises peuvent prétendre à une aide financière des cas de rigueur pour le premier trimestre 2022, pour un total de 123.6 millions F :

Tableau 3 : Projection des indemnités par catégorie d'entreprises pour l'année 2022

Catégories d'entreprises	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Montants d'indemnités
<b>Indemnisations fédérales</b>	<b>2'786</b>	<b>107'600'643</b>
CA < 5 millions CHF	2'605	44'589'559
CA > 5 millions CHF	155	62'739'055
Forains	26	272'029
<b>Indemnisations cantonales</b>	<b>889</b>	<b>15'968'138</b>
<b>Total</b>	<b>3'675</b>	<b>123'568'781</b>

Source : PL 13089

La répartition du financement de cette aide financière cas de rigueur pour l'année 2022 est la suivante :

Tableau 4 : Financement des mesures cas de rigueur pour l'année 2022

Financement	Indemnisations fédérales			Indemn. cantonales	Total
	CA < 5 mio CHF	CA > 5 mio CHF	Forains		
Fédéral	31'212'692	62'739'055	272'029	-	94'223'776
Cantonal	13'376'868	-	-	15'968'138	29'345'006
<b>Total</b>	<b>44'589'559</b>	<b>62'739'055</b>	<b>272'029</b>	<b>15'968'138</b>	<b>123'568'781</b>

Source : PL 13089

<sup>29</sup> Source : PL 13072, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13072.pdf>

<sup>30</sup> Loi 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 2022 (loi cas de rigueur 2022) (13089)

### 3.3. Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI)

#### 3.3.1. Mission et organisation de la DG DERI

Les missions principales de la DG DERI sont :

- Le développement d'un tissu économique local dynamique, diversifié et durable ;
- La promotion de l'entrepreneuriat ;
- La transformation numérique ;
- L'émergence de talents ;
- Le soutien à l'innovation et à la recherche scientifique<sup>31</sup>.

Pour remplir ses missions, la DG DERI est dotée de 25 collaborateurs. Précédemment rattachée au département du développement économique (DDE), elle fait partie depuis le mois de mai 2021 du département de l'économie et de l'emploi (DEE).

Le Conseil d'État a confié à la DG DERI la gestion des aides financières à fonds perdu. Dès l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2020 de l'ordonnance cas de rigueur, la DG DERI s'est réorganisée de sorte à mettre en place un dispositif qui répond aux milliers de demandes attendues dès le mois de février 2021.

#### 3.3.2. Dispositif mis en place par la DG DERI

Pour traiter les demandes d'aides financières, la DG DERI a délégué, dès le mois de janvier 2021, quatre attachés au développement économique et recruté plus d'une vingtaine de gestionnaires (sous contrat à durée déterminée). Elle a élaboré un dispositif pour répondre aux questions des entreprises, mettre à leur disposition un formulaire de demande sur le site internet de l'État de Genève, effectuer l'analyse des dossiers et réaliser des contrôles automatiques sur la base des données collectées, dans le but d'émettre les décisions en relation avec le versement de ces aides.

Lors de sa mise en place début 2021, le dispositif vise un objectif double, à savoir payer rapidement des aides et réduire les risques d'abus par des contrôles automatiques et manuels (voir chapitre 4). Ainsi, le formulaire de demande avec les annexes à joindre comprend à la fois des éléments déclaratifs (chiffre d'affaires 2020, frais totaux, frais fixes) et des éléments probants (par exemple extrait du registre du commerce, extrait de non-poursuites, etc.). Le dispositif prévoit également des contrôles à réaliser après le versement des aides (dit a posteriori) pour valider les éléments déclaratifs.

Concrètement, la DG DERI a réparti les gestionnaires en deux équipes :

- Une équipe « helpdesk » qui a eu la charge de gérer la ligne d'information téléphonique pour les entreprises genevoises. Cette équipe a répondu aux questions des entreprises concernant les modalités des diverses aides financières et a contribué à résoudre des situations particulières des entreprises ;
- Une équipe de gestionnaires, avec la mission d'analyser les demandes selon les conditions d'éligibilité définies par la législation fédérale et cantonale en vigueur, de contrôler les pièces justificatives et de calculer le montant des aides financières. Elle était chargée de traiter le dossier administrativement et d'effectuer des demandes de pièces complémentaires lorsque nécessaire.

---

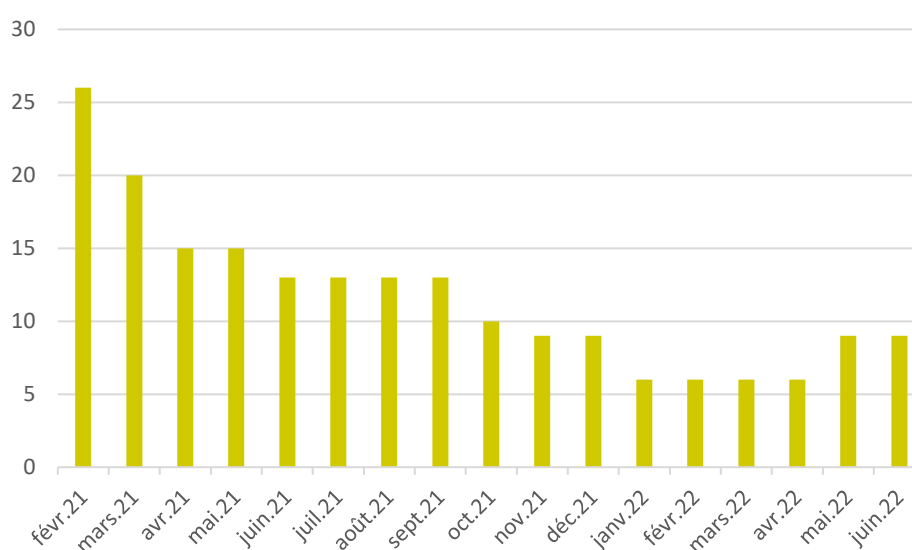
<sup>31</sup> Source : <https://www.ge.ch/organisation/direction-generale-du-developpement-economique-recherche-innovation>

Les gestionnaires engagés étant peu expérimentés, la DG DERI a d'abord dû les former aux modalités des contrôles à effectuer.

À partir du 2<sup>ème</sup> semestre 2021 et suite à la reprise de l'activité économique, les effectifs de la DG DERI ont diminué pour ne plus comprendre que six gestionnaires en début d'année 2022. Cependant, avec la décision des autorités de prolonger le droit aux aides financières pour le 2<sup>ème</sup> semestre 2021 puis pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2022, mais également pour faire face aux réclamations, la DG DERI a dû engager plusieurs collaborateurs au printemps 2022. Au 30 juin, deux collaborateurs de la DG DERI et neuf gestionnaires sont en charge des dossiers d'aides financières à fonds perdu.

Entre février 2021 et juin 2022, l'évolution du nombre de gestionnaires, exprimée en équivalent temps plein, se présente de la manière suivante :

Graphique 1 : Évolution du nombre de gestionnaires en contrat à durée déterminée en équivalent temps plein



Source : DG DERI  
Analyse : Cour des comptes 2022

Par ailleurs, la DG DERI a fait appel à des sociétés fiduciaires pour l'assister dans une partie des travaux d'analyse des dossiers de demandes (à défaut d'avoir pu trouver des compétences en expertise comptable au sein de l'État de Genève) :

- Au printemps 2021, pour traiter les dossiers des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F ;
- En automne 2021, pour vérifier les éléments financiers des demandes d'indemnisation complémentaire pour le premier semestre 2021 ;
- Au printemps 2022, pour vérifier les éléments financiers des demandes d'indemnisation complémentaire pour le second semestre 2021.

### 3.3.3. Chiffres-clés

#### Synthèse

Au 30 juin 2022, la DG DERI avait reçu 8'817 demandes d'aides financières pour des cas de rigueur émanant de 4'137 entreprises. La différence entre le nombre de demandes et le nombre d'entreprises s'explique par le fait qu'une entreprise a pu déposer plusieurs demandes, selon les périodes concernées (2020, premier semestre 2021, deuxième semestre 2021) et en fonction de l'atteinte ou non des plafonds fixés par les dispositions légales après chaque période de décompte.

Le total des aides octroyées aux 3'266 entreprises représente un montant de 552 millions F, au 30 juin 2022, versé par le canton sans tenir compte de la part à charge de la Confédération. La refacturation en cours par le canton à la Confédération représente un montant d'environ 444 millions F ou 80 % du total des aides. Pour rappel, les aides financières octroyées aux entreprises dont la baisse de chiffre d'affaires s'échelonnait entre 25% et 40%, sont prises en charge entièrement par le canton.

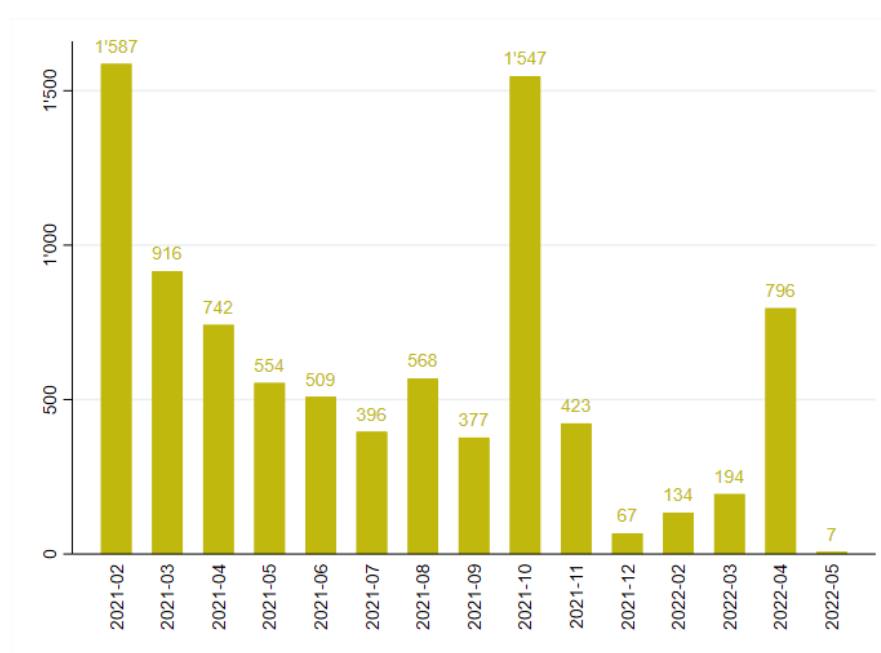
Les aides financières prélevées sur les montants de la réserve fédérale (voir chapitre 3.2.1), octroyés par la Confédération au canton, d'un montant de 24.6 millions F, n'ont pas nécessité de nouvelles demandes de la part des entreprises.

La Cour présente plusieurs graphiques pour illustrer l'activité de la DG DERI en lien avec les aides financières. D'abord en relation avec les demandes, ensuite avec les entreprises et enfin avec les aides financières versées.

#### Demandes

Les 8'817 demandes d'aides reçues par la DG DERI entre février 2021 et juin 2022 se répartissent de la manière suivante :

Graphique 2 : Nombre total de demandes selon la date de soumission de la demande



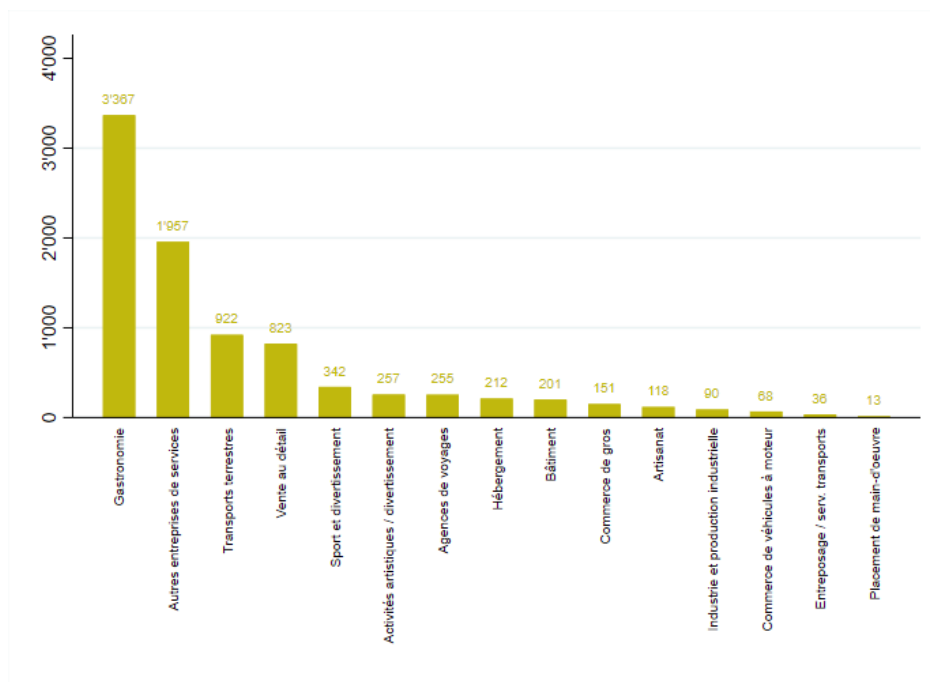
Note : N=8'817  
 Source : DG DERI, 2022  
 Analyse : Cour des comptes 2022



Le niveau élevé de demandes en février 2021 correspond à la date d'ouverture pour le dépôt des demandes. Le pic relevé en octobre 2021 s'explique par l'échéance fixée à la fin de ce mois pour déposer les demandes pour l'année 2020. Les demandes entre novembre 2021 et février 2022 correspondent aux demandes d'extension de l'aide financière pour le premier semestre 2021 qui devraient être effectuées après le traitement de l'année 2020. L'augmentation du nombre de demandes au mois d'avril 2022 correspond à l'échéance du délai de dépôt des demandes au 30 avril 2022 des aides financières pour le deuxième semestre 2021.

Les 8'817 demandes se répartissent de la manière suivante selon les secteurs d'activités :

Graphique 3 : Nombre total de demandes selon le secteur d'activité



Note : N= les secteurs d'activité sont issus du formulaire de demande d'aides financières établi par la DG DERI  
 Source : DG DERI, 2022  
 Analyse : Cour des comptes 2022

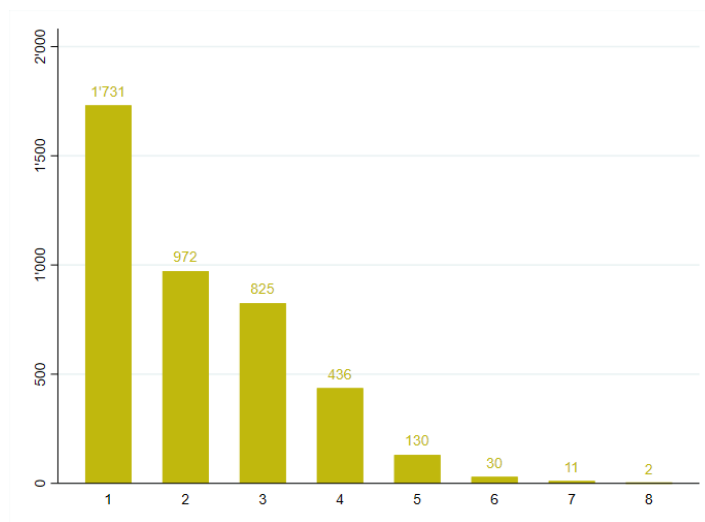
Le tableau montre qu'un nombre important de demandes (3'367 ou 40%) a été déposé par le secteur de la gastronomie. C'est également ce secteur qui a bénéficié du montant le plus élevé des aides versées (voir graphique 9 ci-dessous).



## Entreprises

Sachant qu'une entreprise pouvait déposer plusieurs demandes, la répartition des 8'817 demandes déposées par les 4'137 entreprises se présente de la manière suivante :

Graphique 4 : Répartition des entreprises en fonction du nombre de demande(s) qu'elles ont déposée(s)



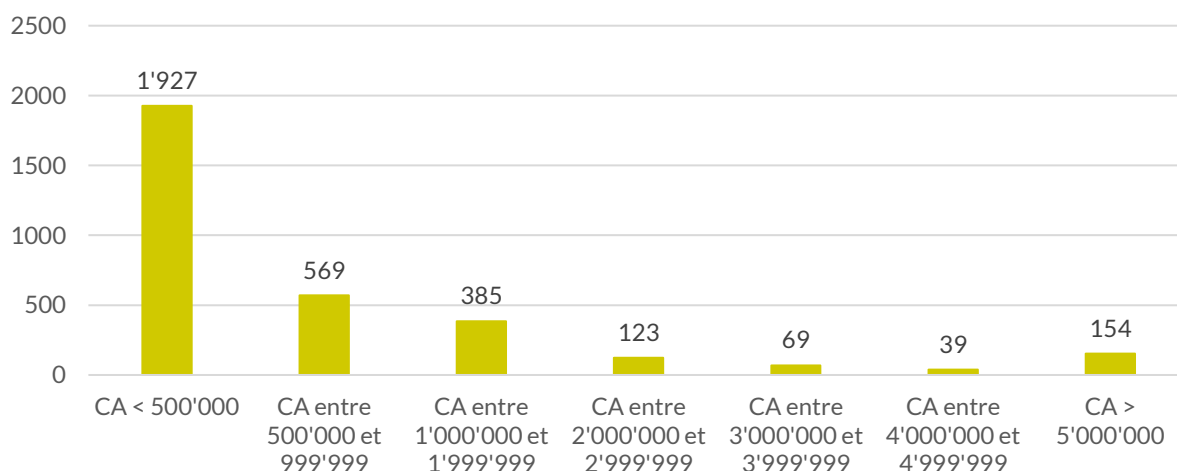
Note : N=4'137  
 Source : DG DERI, 2022  
 Analyse : Cour des comptes 2022

La majorité des entreprises (2'703 sur 4'137) a déposé jusqu'à deux demandes (soit un total cumulé de 3'675 demandes sur 8'817) alors que la majorité des demandes (soit un total cumulé de 5'142 demandes sur 8'817) est le fait des entreprises qui en ont déposé trois ou plus.

## Aides accordées et versées

Les aides financières accordées au titre des cas de rigueur ont permis de soutenir 3'266 entreprises en date du 30 juin 2022. La répartition selon le chiffre d'affaires moyen de référence est la suivante :

Graphique 5 : Répartition du nombre d'entreprises soutenues selon le CA moyen 2018-2019

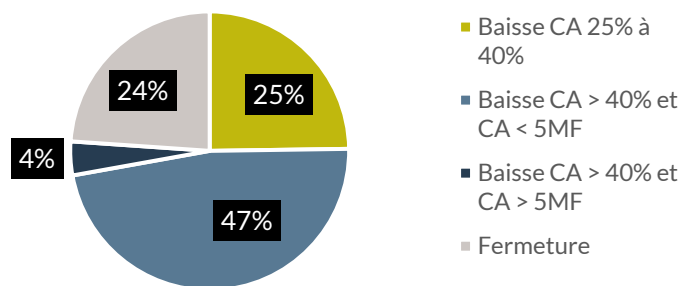


Note : N=3'266  
 Source : DG DERI, 2022  
 Analyse : Cour des comptes 2022

Indépendamment des montants versés, la majorité des entreprises qui ont bénéficié d'aides financières sont des petites et moyennes entreprises avec un chiffre d'affaires moyen de référence inférieur à 500'000 francs (1'927 sur 3'266). Les entreprises aidées financièrement avec un chiffre d'affaires moyen de référence supérieur à 5 millions F représentent moins de 5 % du total (154 sur 3'266).

Exprimée selon le type de cas de rigueur, la répartition du nombre d'entreprises soutenues se présente de la manière suivante :

Graphique 6 : Répartition du nombre d'entreprises soutenues par type d'aides financières

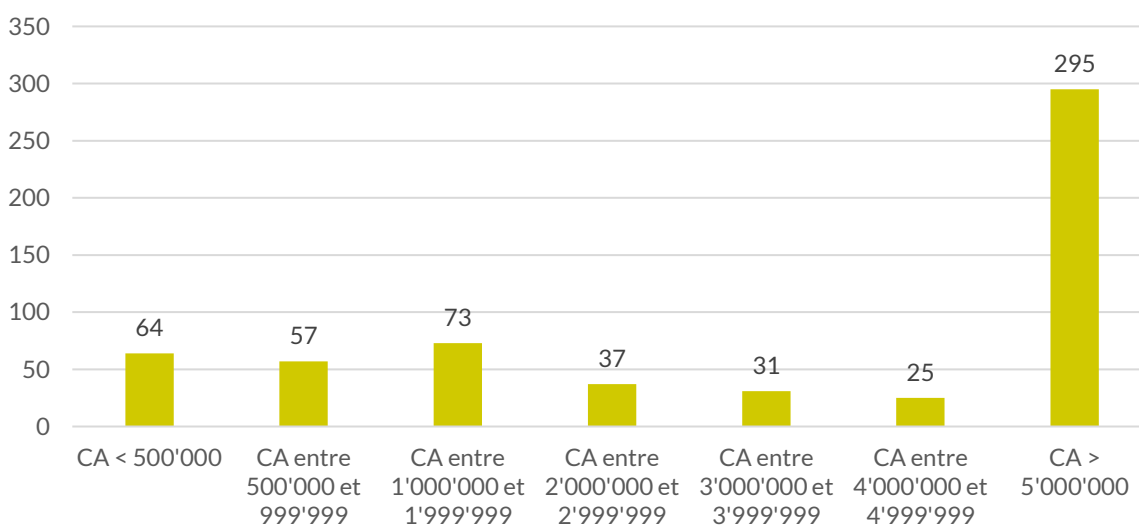


Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

Ainsi, près de la moitié des entreprises soutenues (47%) l'ont été pour les cas de rigueur avec une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 40% et un chiffre d'affaires moyen inférieur à 5 millions F.

Au 30 juin 2022, le montant total des aides financières des cas de rigueur s'élève à 580'886'298 F. Ce montant se répartit de la manière suivante selon le chiffre d'affaires moyen de référence :

Graphique 7 : Répartition du montant (totaux en millions F) d'aides financières payées selon le CA moyen 2018-2019

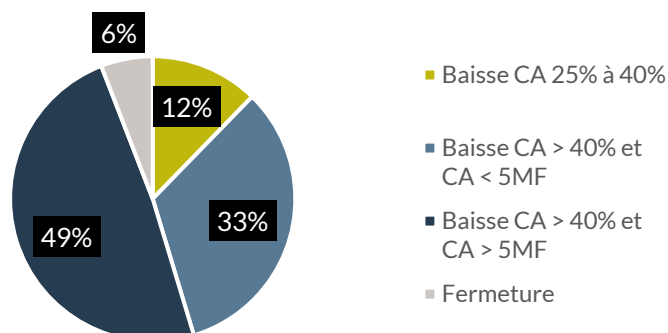


Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

Il ressort du tableau que la moitié des aides versées concerne les entreprises qui ont un chiffre d'affaires moyen de référence supérieur à 5 millions F.

Exprimée selon le type de cas de rigueur, la répartition des montants des aides financières se présente de la manière suivante :

Graphique 8 : Répartition du montant d'aides financières payées par type d'aides financières

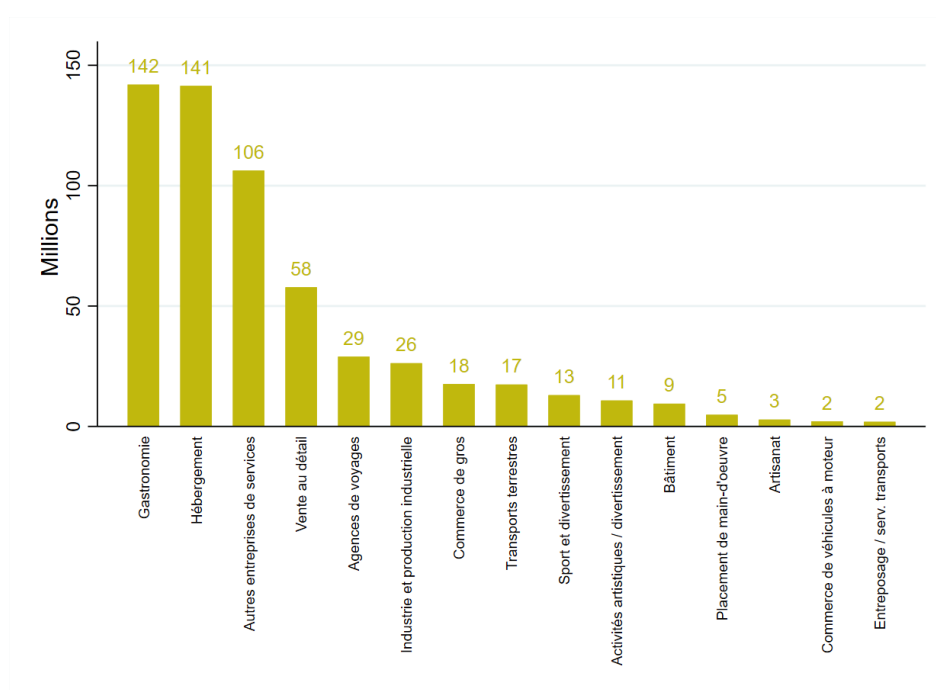


Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

Bien évidemment, ce sont les entreprises dont le chiffre d'affaires moyen de référence est supérieur à 5 millions qui ont reçu la partie la plus importante des aides financières (49%).

Le montant des aides financières des cas de rigueur se répartit selon le secteur d'activité comme suit :

Graphique 9 : Montants payés (totaux en millions F) par secteur d'activités entre février 2021 et juin 2022



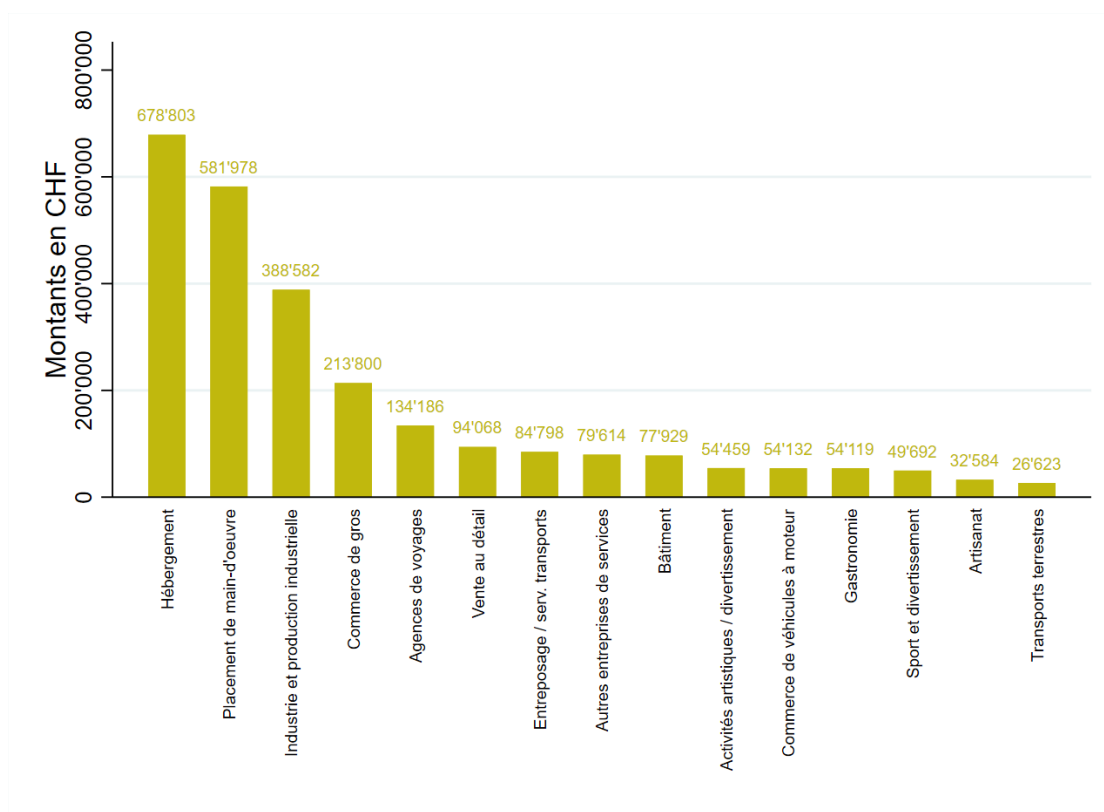
Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

Près de la moitié des aides financières octroyées (283 millions F) a été versée à des entreprises des secteurs de la gastronomie et de l'hébergement. Cela s'explique par le fait que les entreprises du

secteur de la gastronomie ont dû fermer leurs portes selon la décision des autorités alors que celles du secteur de l'hébergement ont été durement touchées par les restrictions en lien avec les voyages.

Exprimé selon le secteur d'activités, le montant moyen versé par entreprise est le suivant au 30 juin 2022 :

Graphique 10 : Montants moyens payés selon le secteur d'activités entre février 2021 et juin 2022



Source : DG DERI, 2022  
Analyse : Cour des comptes 2022

C'est le secteur de l'hébergement qui a bénéficié de l'aide moyenne par entreprise la plus élevée avec un montant de plus de 678'000 francs devant le secteur du placement de main-d'œuvre.

Au 31 août 2022, l'état du disponible par rapport aux montants votés est le suivant :

Tableau 5 : Suivi budgétaire des aides versées par catégorie d'indemnisation (en millions F)

	Budget initial	Part cantonale	Part fédérale	Aides versées au 31.08.2022	Soldes disponibles
CA > 5 mio	350	-	350	291.2	58.8
CA < 5 mio	280	84	196	235.6	44.4
Indemnité GE	75	75	-	57.9	17.1
<b>Total</b>	<b>705</b>	<b>159</b>	<b>546</b>	<b>584.7</b>	<b>120.3</b>

Source : DG DERI

## 4. ANALYSE – TRAITEMENT DES DEMANDES ET CALCUL DES AIDES

### Contrôles mis en place par la DG DERI

Afin de conjuguer le respect des exigences légales liées à l'obtention d'une aide avec la volonté politique de verser rapidement les montants aux entreprises, la DG DERI a mis en place dès le mois de février 2021 des contrôles à effectuer avant la décision d'octroi de l'aide :

Sous la supervision de collaborateurs de la DG DERI, des gestionnaires sont chargés de :

- Vérifier que le dossier de demande est complet ;
- Vérifier si les conditions d'éligibilité et d'exclusion sont ou non remplies ;
- Vérifier que les données financières indiquées dans le formulaire de demande sont identiques à celles ressortant des états financiers.

Ensuite, les gestionnaires doivent remplir un tableau avec des données financières afin de procéder au calcul du montant de l'aide financière. Enfin, ce montant doit être comparé avec les plafonds d'aide financière déterminés par les bases légales (montant maximum calculé selon un pourcentage applicable au chiffre d'affaires de référence, montant maximum forfaitaire de l'aide, montant de l'aide n'excédant pas le montant des frais fixes).

### Travaux effectués par la Cour

En février 2021, la Cour a établi une matrice de contrôle et a effectué un test de cheminement<sup>32</sup> afin de s'assurer que les étapes décrites dans le processus défini par la DG DERI étaient adéquates pour rendre une décision sur les dossiers de demandes d'aides financières.

Ensuite, elle a réalisé des tests de détail sur les dossiers de demandes déposés par les entreprises :

- Un premier test de détail a été réalisé au mois de mars 2021 sur 45 dossiers ayant fait l'objet d'une décision de la DG DERI et représentant un montant d'aides financières de 10.4 millions F. Les travaux ont porté sur le respect du processus défini par la DG DERI (intégralité des documents à fournir et exactitude des données à renseigner) et des bases légales (conditions d'éligibilité et modalités de calcul de l'aide financière).
- En mai 2021, faisant suite à la modification de l'ordonnance fédérale intervenue en mars 2021 introduisant un calcul spécifique pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires de plus de 5 millions F, un deuxième test de détail a été opéré sur 16 dossiers totalisant un montant d'aides financières de 29.4 millions F. Les travaux ont porté sur le respect du processus défini par la DG DERI (intégralité des documents à fournir et exactitude des données à renseigner) et des bases légales (conditions d'éligibilité et modalités de calcul de l'aide financière propres à cette catégorie d'entreprises).

Au mois de juin 2021, la Cour a également effectué une revue de la grille d'analyse utilisée par les sociétés fiduciaires mandatées par la DG DERI pour traiter les demandes d'aides financières des entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 5 millions F.

Entre les mois de juin 2021 et février 2022, la Cour a été sollicitée à plusieurs reprises par la DG DERI sur des points spécifiques : l'approche de contrôle propre à certains secteurs d'activité, l'application de certaines dispositions des bases légales et le traitement de dossiers particuliers.

---

<sup>32</sup> « Un test de cheminement permet de déterminer le bon fonctionnement des contrôles sur un petit nombre de transactions ou sur les opérations de l'entité audité », Source: Manuel de mise en œuvre des ISSAI – Audit de conformité: <https://idi.no/elibrary/professional-sais/issai-implementation-handbooks/handbooks-french/1455-compliance-audit-handbook-v1-french/file>

Pour donner suite à l'entrée en vigueur le 2 février 2022 de l'ordonnance cas de rigueur 2022, la Cour a revu les contrôles prévus par la DG DERI.

### Structure du chapitre

Comme exposé dans le chapitre 2, la Cour a fait part de ses constats et de ses propositions d'amélioration au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux. La DG DERI a ensuite pris rapidement position sur les propositions et a mis en œuvre sans délai les mesures correctrices qu'elle a acceptées. Ainsi, ce rapport ne comporte pas de nouvelles recommandations. Il résume les constats issus des travaux de la Cour, les propositions d'améliorations formulées en cours de mission, et les mesures prises par la DG DERI.

Les propositions de la Cour résultent essentiellement des tests de détail effectués entre mars et juin 2021 (chapitre 4.1 à 4.3).

## **4.1. Éligibilité à l'aide financière des cas de rigueur 2020-2021**

### **4.1.1. Contexte**

#### Conditions d'octroi de l'aide financière

Les critères d'éligibilité et d'exclusion, issus de l'OMCR 20 exigent que l'entreprise :

- Dispose d'un numéro d'identification des entreprises (IDE) (art.2) ;
- Soit inscrite au registre du commerce avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020. Jusqu'au 31 mars 2021, l'exigence avait été fixée au 1<sup>er</sup> mars 2020 (art.3, al.1, let.a) ;
- Ait réalisé un chiffre d'affaires moyen de 50'000 au cours des exercices 2018 et 2019 (art.3, al.1, let.b) ;
- Paie la plus grande partie de ses charges salariales en Suisse (art.3, al.1, let.c) ;
- Ait pris les mesures qui s'imposent pour protéger ses liquidités et sa base de capital : ne pas verser de dividendes, de tantièmes, ne pas rembourser d'apport en capital, ne pas octroyer de prêts à ses propriétaires, ne pas transférer les fonds accordés à une société du groupe qui n'a pas son siège en Suisse (art.4, al.1, let.b) ;
- Ne fasse pas l'objet d'une procédure de faillite ou d'une liquidation au moment du dépôt de la demande d'aide financière (art.4, al.2, let.a) ;
- Ne faisait pas, le 15 mars 2020 l'objet d'une procédure de poursuite relative à des cotisations sociales (sans plan de paiement) (art.4, al.2, let.b) ;
- Ne soit pas détenue à plus de 10 % par la Confédération, les cantons ou les communes comptant plus de 12'000 habitants (art.1, al.2, let.a) ;
- Exerce une activité commerciale et emploie du personnel en Suisse (art.1, al.2, let.b) ;
- N'ait pas bénéficié d'aides financières accordées par la Confédération aux domaines de la culture, du sport, des transports publics ou des médias (art.4, al.1., let.c).

Ces conditions d'octroi ont été complétées au niveau cantonal par les éléments suivants (art.5 de la loi 12938) :

- « *L'entreprise ne figure pas sur la liste des entreprises en infraction aux articles 45 de la loi sur l'inspection et les relations du travail [LIRT], du 12 mars 2004, de la loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail [LDét], du 8 octobre 1999, ou 13 de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir [LTN], du 17 juin 2005, et elles s'engagent à respecter les usages en vigueur applicables dans leur secteur d'activité dans le canton de Genève ;*
- *L'activité de l'entreprise respecte les principes du développement durable ;*
- *Le cas échéant, l'entreprise maintient son activité de formation d'apprentis ».*

### Justificatifs et documents requis

L'art.18 al.1bis de l'OMCR 20 demande les pièces justificatives suivantes :

- Un extrait du registre du commerce ou une attestation d'indépendant de la caisse de compensation ;
- Les états financiers annuels des années 2018 à 2020 puis, suite aux modifications légales subséquentes, et pour l'année 2021, des états financiers périodiques ;
- Un extrait du registre des poursuites daté de moins de 15 jours au moment du dépôt de la demande.

L'art 24 du règlement d'application de la loi 12938 requiert les documents supplémentaires suivants :

- La convention<sup>33</sup> signée par les ayants droit et formulaire de demande ;
- La copie des pièces d'identité des ayants droit ;
- Le relevé d'identité bancaire ;
- Une ventilation complète par secteur (comptabilité analytique) pour les entreprises déposant une demande pour un domaine d'activité clairement délimité (art.2a de l'OMCR 20) ;
- La copie de l'autorisation d'exploiter pour les entreprises bénéficiaires qui ont été créées depuis mars 2020, ou avant mars 2020, mais dont les activités commerciales n'ont débuté qu'après le 1er mars 2020.

Enfin, la liste des justificatifs a été complétée par l'art.8f de l'OMCR 20 dès le 31 mars 2021, pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F avec :

- Les comptes annuels révisés si l'entreprise est assujettie à l'obligation de révision ;
- Les décomptes trimestriels de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les exercices 2018, 2019, 2020 et 2021 ou, à défaut, d'autres justificatifs concernant le recul allégué du chiffre d'affaires.

À noter que le respect des deux conditions d'octroi cantonales additionnelles, à savoir le respect des principes du développement durable et le maintien de l'activité de formation, n'ont pas été contrôlés au moment de l'analyse de l'éligibilité de l'entreprise à une aide financière, mais doit faire l'objet d'un contrôle a posteriori (voir chapitre 5).

## **4.1.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI**

### ***Proposition 1 : Vérification des annexes transmises par l'entreprise***

La Cour a relevé que le formulaire de requête pour les aides financières cas de rigueur ne demandait pas les états financiers de l'exercice 2020 parmi la liste des documents à remettre impérativement. Cela contrevenait à l'art. 18 de l'OMCR 20 qui prévoit que les justificatifs concernant le chiffre d'affaires ne doivent pas reposer sur une simple autodéclaration.

La Cour a proposé à la direction de la DG DERI de corriger le formulaire en ajoutant la production des états financiers 2020 comme pièce justificative obligatoire. Cela a permis d'obtenir un élément probant pour vérifier le chiffre d'affaires déclaré par l'entreprise en 2020, puis en 2021 par la suite.

---

<sup>33</sup> Conformément à l'article 9 de l'OMCR 20 cas de rigueur, l'entreprise demanderesse et le département signent une convention qui permet au département de se procurer des données sur l'entreprise concernée auprès d'autres offices de la Confédération et des cantons ou de communiquer à ces offices des données sur l'entreprise, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires à l'examen des demandes, à la gestion des aides et à la lutte contre les abus (art.22 du règlement de la loi 12938)

**Mesure prise par la DR DERI :**

*Cette mesure a été mise en œuvre en mars 2021.*

**Proposition 2 : Vérification des conditions d'éligibilité de l'entreprise**

Lors du test de détail réalisé au mois de mars 2021, la Cour a identifié des entreprises qui ne respectaient pas toutes les conditions d'éligibilité :

- Deux entreprises détenues indirectement à plus de 10% par le canton ont reçu des aides financières totalisant 920'000 F ;
- Trois entreprises présentes sur la liste LIRT ont bénéficié d'aides financières pour un total de 500'000 F.

Comme aucun contrôle n'était prévu par la DG DERI sur ces conditions d'éligibilité, la Cour a proposé de vérifier que les entreprises ne figurent pas sur les listes de participations de l'État de Genève et de la Ville de Genève, ainsi que sur les listes LIRT. La mise en place de ce contrôle a permis une refacturation d'au moins 1'420'000 F (gain financier) à ces entreprises ayant effectué une demande d'aide financière au mois de mars 2021 et de prévenir l'octroi de futures aides injustifiées.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Pour les entreprises détenues à plus de 10% par la Confédération, le canton ou une commune de plus 12'000 habitants, la DG DERI a mis en place ce contrôle, au mois de juin 2021 et avant le paiement de l'aide financière, pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 5 millions F. Pour les autres entreprises, ce contrôle est réalisé durant les contrôles a posteriori.*

*La vérification de la présence des entreprises sur les listes LIRT a été mise en place au mois d'avril 2021, avant le paiement de l'aide financière.*

*La DG DERI a décidé d'intégrer ces cinq dossiers dans la phase "contrôles a posteriori" du projet, qui a débuté le 1er juillet 2022. A ce jour, lesdits contrôles ont été effectués et confirment les observations de la Cour.*

*Les décisions avec demandes de remboursement seront adressées courant septembre 2022.*



## 4.2. Calcul de l'aide financière des cas de rigueur 2020-2021

### 4.2.1. Contexte

Jusqu'au 30 mars 2021, le calcul de l'aide financière était déterminé par les cantons pour autant qu'il respecte les dispositions de l'art.8 de l'ordonnance (au maximum à 20 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 et au maximum à 750'000 francs par entreprise). Les plafonds applicables ont ensuite évolué au fur et à mesure des modifications de l'OMCR 20 qui ont été reprises dans les lois cantonales.

Suite à la modification de l'OMCR 20 intervenue le 30 mars 2021 et sa transposition dans la loi cantonale 12938 votée par le Grand Conseil le 30 avril 2021, une distinction a été faite entre les entreprises réalisant un chiffre d'affaires moyen de moins de 5 millions F et celles réalisant un chiffre d'affaires moyen de plus de 5 millions F. Pour ces dernières, les modalités de calcul de l'aide financière ont été définies par l'Ordonnance, applicables pour toute la Suisse, avec pour corollaire que la Confédération prend dès lors intégralement en charge les coûts des aides financières.

#### Calcul de l'aide financière pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires moyen 2018-2019 supérieur à 5 millions F

Pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F, le calcul de l'aide financière est déterminé en multipliant le recul du chiffre d'affaires avec la part des coûts fixes forfaitaires. Selon l'art.8b de l'OMCR 20, « la part des coûts forfaitaires est de :

- a. 8 % pour les agences de voyage, les commerces de gros et les commerces de véhicules automobiles ;
- b. 15 % pour les commerces de détail ;
- c. 25 % pour les autres entreprises ».

#### Calcul de l'aide financière pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires moyen 2018-2019 inférieur ou égal à 5 millions F

Le modèle de calcul pour l'aide financière des cas de rigueur établi par le canton de Genève était valable pour l'ensemble des entreprises jusqu'à la modification de l'OMCR 20 du 30 mars 2021 et de la transposition dans la loi cantonale 12938 du 30 avril 2021. À partir du mois de mai 2021, ce modèle de calcul a été appliqué uniquement pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions F.

Sachant que l'objectif de ces aides financières est de compenser les coûts fixes non couverts en raison du recul du chiffre d'affaires en 2020 et jusqu'au 30 juin 2021, le canton de Genève a défini par voie réglementaire les coûts fixes admissibles (art.7 du règlement d'application de la loi 12938).

Ensuite, le modèle de calcul se distingue en fonction des situations suivantes :

- Pour les entreprises dont l'activité a été totalement ou partiellement interdite, le montant de l'indemnité correspond aux coûts fixes 2020, calculé à compter du 1er janvier 2021 au prorata du nombre de jours pendant lesquels l'activité est totalement ou partiellement interdite. Une partie du chiffre d'affaires éventuel réalisé durant cette période (p. ex. vente à l'emporter, click and collect) est déduit du montant de l'indemnité octroyée (art.9 du règlement de loi 12938) ;
- Pour les entreprises ayant réalisé une perte de chiffre d'affaires de plus de 40%, ainsi que les entreprises ayant réalisé une perte de chiffre d'affaires comprise entre 25 et 40%, Le montant de l'indemnité correspond à la différence entre les coûts totaux, hors impôts et taxes, et le chiffre d'affaires de l'entreprise pour l'année 2020, ainsi que pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2021 (art.12 al.1,2, art.15 al.1,2 du règlement de loi 12938).

### Augmentation des plafonds (montants maximums de l'aide et pourcentage applicable au chiffre d'affaires moyen) et extension de la période

La modification de l'OMCR 20 du 30 mars 2021 a permis d'augmenter le plafond de l'aide financière au maximum à 1 million F par entreprise. Par la suite, la modification de l'OMCR du 18 juin 2021 a permis d'augmenter les plafonds « au maximum à 30 % du chiffre d'affaires annuel et au maximum à 1,5 million de francs, si le chiffre d'affaires de l'entreprise a reculé de plus de 70 % par rapport au chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019 » (art.8a).

Les deux tranches de la réserve fédérale<sup>34</sup> versées par la Confédération au canton ont été utilisées pour augmenter les aides en relevant des plafonds. Pour ces aides liées au financement par la réserve fédérale, les entreprises n'ont pas eu à formuler une nouvelle demande.

Cette modification de la loi cantonale 12938 a également permis d'étendre la période d'indemnisation de six mois supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2021 (au lieu du 30 juin 2021 initialement prévu) (art.8 al.2 et art.10 al.1). Le calcul de l'indemnisation de cette période a été déterminé sur la base d'un examen des états financiers de l'entreprise au 31 décembre 2021, et correspond à la différence entre les coûts totaux, hors impôts et taxes, et le chiffre d'affaires de l'entreprise sur cette même période (art.12. al.6 et art.15 al.6 du règlement de la loi 12938).

Il est à noter que la DG DERI a décidé d'appliquer une définition du chiffre d'affaires prenant en compte l'ensemble des produits, afin notamment d'intégrer les éventuels montants d'aides financières qui n'auraient pas été déduits des charges (p. ex. les RHT ou les aides financières pour les loyers).

## 4.2.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI

### **Proposition 3 : Vérification des données financières**

La Cour a constaté que les données financières n'étaient pas suffisamment vérifiées :

- Certains éléments financiers renseignés dans la demande (chiffre d'affaires, charges et coûts fixes) ne correspondaient pas systématiquement aux données des états financiers ;
- Les consignes de la DG DERI à propos des composantes du CA n'étaient pas respectées par tous les gestionnaires.

L'absence de vérification des données financières a notamment eu une implication dans le taux de charges variables<sup>35</sup> pris en compte pour le calcul de l'aide financière, pour les cas de fermeture avec une activité partielle (vente à l'emporter). Lors de son test de détail, la Cour a identifié une entreprise avec un taux de charges variables supérieur à 100% à cause d'une erreur de saisie des coûts totaux de 4'000'000 F au lieu de 400'000 F.

La Cour a proposé à la DG DERI de mettre en place un contrôle aléatoire des dossiers sur les éléments financiers à partir d'indicateurs visant à identifier des situations exceptionnelles ou anormales (p. ex. chiffre d'affaires 2020 à zéro, fixation d'un plafond pour les taux de charges variables et les taux de coûts fixes). La mise en place de ce contrôle a permis d'éviter une dépense d'au moins 500'000 F (gain financier) sur base des entreprises ayant effectué une demande d'aide financière au mois de mars 2021.

---

<sup>34</sup> Voir chapitre 3.2.1. Légalisation fédérale décision du Conseil fédéral du 18 juin et du 24 novembre 2021.

<sup>35</sup> Taux de charges variables = (coûts totaux 2020 - coûts fixes 2020) / chiffre d'affaires 2020

**Mesure prise par la DG DERI :**

À partir du mois d'avril 2021, un contrôle de 2<sup>ème</sup> niveau a été mis en place, dans un premier temps, sur tous les dossiers enregistrant une correction par un gestionnaire d'une donnée chiffrée et ensuite sur l'ensemble des dossiers (dès juillet 2021). Ce contrôle a été effectué par des ressources ayant des compétences financières.  
De plus, une limite supérieure à 100% du ratio des coûts variables 2020 a été instaurée pour limiter le risque d'erreur de saisie.

**Proposition 4 : Prise en compte des spécificités des entreprises créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2018**

Pour les entreprises créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le calcul du chiffre d'affaires de référence ne comportait pas les mois de janvier et février 2020 lors du traitement des premières demandes, en contradiction avec l'art.3, al.2 de l'OMCR 20. Cela concernait 24 entreprises qui ont donc perçu une aide financière supérieure au plafond de 20% du chiffre d'affaires. Cette lacune a également été identifiée par la DG DERI qui a corrigé cette pratique dès la fin du mois de février 2021.

La Cour a également relevé que la formule de calcul du nombre de mois à prendre en compte pour une création d'entreprise après le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne tenait pas compte du jour exact de création, mais uniquement du mois. Ceci pouvait avoir comme conséquence de modifier le montant maximum de l'aide financière.

Sachant qu'une modification du calcul automatique était complexe à mettre en œuvre, la Cour a proposé d'effectuer un contrôle manuel pour les entreprises dont le chiffre d'affaires de référence est juste en dessous du seuil de 50'000 F pour donner droit aux aides financières.

**Mesure prise par la DG DERI :**

Cette mesure n'a pas été mise en œuvre.

Ayant constaté que les entreprises concernées déposaient régulièrement réclamation, durant laquelle les corrections idoines étaient apportées par la DG DERI, cette dernière a estimé que cette approche était suffisante.

**Proposition 5 : Utilisation des décomptes TVA pour la vérification du chiffre d'affaires**

Comme la DG DERI avait en sa possession les décomptes TVA pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F (art.8f de l'OMCR 20), la Cour lui a proposé d'utiliser ces documents pour contrôler la baisse du chiffre d'affaires au moyen d'une deuxième source. Cela permettait de vérifier la plausibilité des chiffres d'affaires déclarés et d'identifier les cas nécessitant une explication de la part de l'entreprise. La Cour a également proposé de calculer la variation de la marge brute afin de vérifier les chiffres d'affaires déclarés quand la DG DERI n'avait pas de décomptes TVA ou qu'elle identifiait des écarts avec les comptes révisés.

**Mesure prise par la DG DERI :**

Cette mesure a été mise en œuvre.

### 4.3. Versement et suivi de l'aide financière des cas de rigueur 2020-2021

#### 4.3.1. Contexte

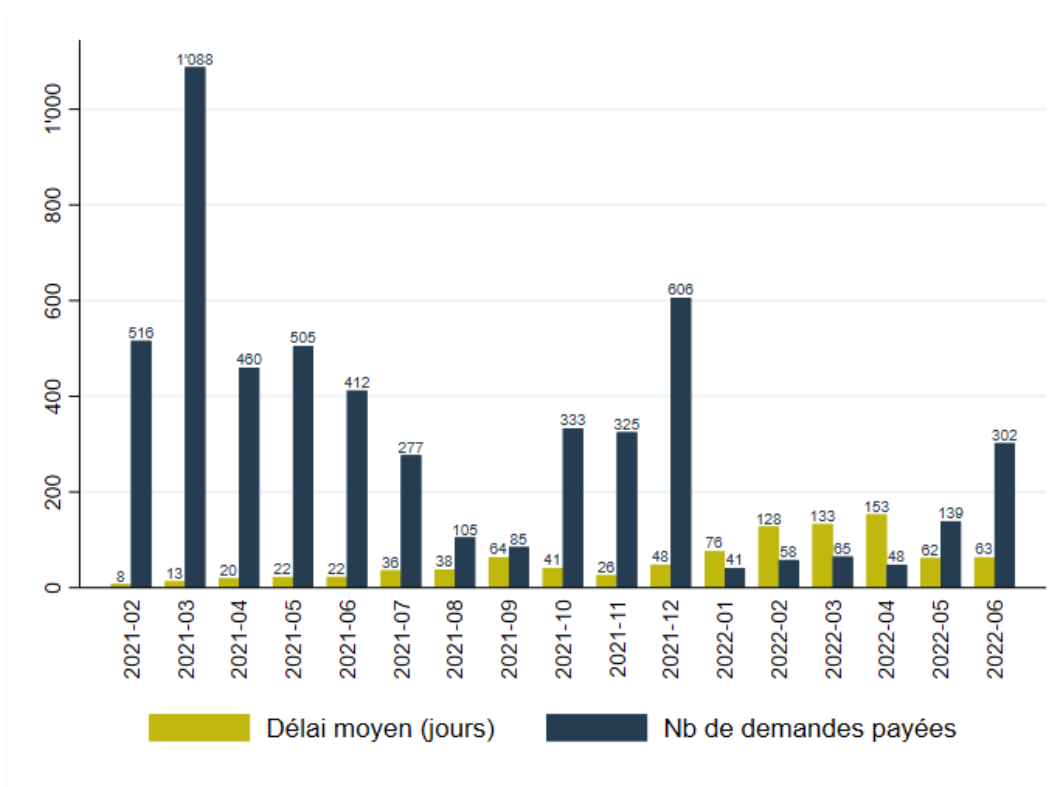
##### Décision sur la demande d'aide financière

Le versement de l'aide financière fait l'objet d'une décision formalisée dans un courrier mentionnant les conditions et modalités d'octroi ainsi que les obligations du bénéficiaire. Ce courrier précise également le montant de l'aide financière versée. De même, les entreprises qui ne sont pas éligibles à l'aide financière des cas de rigueur ont également reçu une décision formalisée dans un courrier (art.27 du règlement de la loi 12938).

##### Délai de versement de l'aide financière

À la demande des autorités cantonales, les demandes d'aides financières ont fait l'objet d'un traitement rapide de la part de la DG DERI afin d'effectuer des paiements dans un délai court. Sur la période de février 2021 à juin 2022, le délai moyen de traitement s'est élevé à 31.7 jours. À ce délai de traitement par la DG DERI, il faut ajouter 4 jours pour le processus de paiement par les services des finances du DEE et du DF. L'évolution mensuelle du délai de traitement est la suivante :

Graphique 11 : Délai moyen de traitement et nombre de demandes payées à la date du versement



Source : DG DERI, 2022  
Analyse Cour des comptes 2022

À des fins de comparaison avec le résultat présenté dans le rapport intermédiaire (il porte sur la période de février à septembre 2021), la Cour a calculé le délai moyen de traitement pour la période d'octobre 2021 à juin 2022 :

- Sur la période de février 2021 à sept 2021 (inclus), le délai moyen s'établit à 19.5 jours ;
- Sur la période d'octobre 2021 à juin 2022 (inclus), le délai moyen est de 97.7 jours :

L'augmentation du nombre de paiements au cours du mois de mars 2021 s'explique par le paiement des aides financières aux indépendants<sup>36</sup>. L'augmentation du nombre de paiements au mois de décembre 2021 s'explique par le fait que durant ce mois de nombreuses demandes reçues au cours du mois d'octobre (en lien avec l'échéance du 31 octobre 2021 pour les aides financières de l'année 2020 et du premier semestre 2021), ont été payées (soit 1'547). L'augmentation du délai de traitement à partir du mois d'octobre 2021 coïncide avec la baisse des effectifs de la DG DERI et le nombre de réclamations importantes reçues.

#### Réclamations et voies de recours

Conformément à l'art.19 de la loi 12938, les décisions formulées par le DEE peuvent faire l'objet d'une réclamation écrite, avec indication du motif, auprès du département dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Cette dernière peut ensuite faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative dans un délai de 30 jours dès notification.

Au 30 juin 2022, la DG DERI avait reçu 768 réclamations dont moins de 50 étaient encore en cours de traitement à cette date. Parmi ces réclamations, 43 ont fait l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative, dont 23 cas ont à ce jour été jugés par la chambre administrative de la Cour de justice (CACJ) et 1 a fait l'objet d'une renonciation à la poursuite de la procédure par le demandeur. Toutes les décisions rendues par l'instance cantonale de recours ont confirmé les décisions de la DG DERI, étant précisé que 3 d'entre-elles font actuellement l'objet d'une procédure ouverte auprès du Tribunal fédéral. 20 dossiers sont encore pendants devant la CACJ.

#### Contribution de la Confédération

Les aides financières sont versées en totalité par le Canton qui avance la part à charge de la Confédération. Pour obtenir cette dernière, le canton a conclu un contrat avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). La facture de la part à payer par la Confédération doit lui être adressée au plus tard le 31 octobre 2022 (art.16 et 17 OMCR 2020).

### 4.3.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI

#### ***Proposition 6 : Compléter les éléments indiqués dans le courrier de décision***

Les projets de courrier de réponses aux demandes d'aides rédigés par la DG DERI ne prévoyaient de mentionner que le montant alloué, sans préciser les modalités de calcul. Cette manière de procéder ne répondait pas aux bonnes pratiques en matière de transparence de l'information et aurait pu engendrer un nombre plus élevé de réclamations.

La Cour a donc proposé à la DG DERI de mentionner les montants retenus 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 financière.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Cette mesure a été mise en œuvre au mois de mars 2021.*

---

<sup>36</sup> 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.

**Proposition 7 : Refacturer au SECO l'ensemble des aides « fermetures » pour les entreprises ayant bénéficié de l'aide cantonale relative à la baisse du chiffre d'affaires entre 25% et 40%**

Pour les entreprises contraintes à la fermeture et qui ont subi une baisse de chiffre d'affaires comprise entre 25% et 40%, la DG DERI a déterminé l'aide financière selon deux modes de calcul<sup>37</sup> et leur a octroyé la plus avantageuse : soit selon le nombre de jours de fermeture à la date de la demande, soit selon la baisse du chiffre d'affaires. Lorsque le montant de l'aide le plus élevé s'avérait être celui résultant de la baisse du chiffre d'affaires entre 25% et 40 (aide cantonale uniquement), la DG DERI a distingué le montant de l'aide octroyé en deux parties distinctes pour les besoins de la refacturation à la Confédération :

- Le montant de l'aide selon le nombre de jours de fermeture (à la date de la demande) qui aurait été octroyé si l'entreprise n'avait pas bénéficié de l'aide cantonale. Ce montant, communiqué au SECO, est pris en charge par la Confédération à hauteur de 70% ;
- Le solde résultant de la différence entre le montant effectivement versé à l'entreprise selon le calcul de la baisse de chiffre d'affaires et le montant calculé précédemment. Ce solde est pris en charge entièrement par le canton.

Cependant, la Cour a identifié que ce calcul ne prend pas en compte le nombre de jours réels de fermeture (en fonction des décisions fédérales et cantonales de réouverture), mais uniquement le nombre de jours déterminé au moment de la demande. De ce fait, le canton ne tire pas pleinement parti des contributions fédérales en ne refacturant qu'une partie des jours réels de fermeture.

La Cour a donc proposé à la DG DERI de contacter les entreprises concernées afin de mettre à jour le nombre de jours réels de fermeture ainsi que le chiffre d'affaires réalisé durant cette période de fermeture (vente à l'emporter et activité des terrasses entre le 19 avril et le 31 mai 2021), puis procéder à une refacturation à la Confédération. Cette démarche concerne 273 entreprises et représente un gain financier pour l'État de Genève estimé à au moins 3.5 millions F.

Afin de s'assurer de la faisabilité de cette proposition, la Cour a conseillé à la DG DERI de prendre contact avec le SECO afin de lui présenter cette démarche et d'échanger avec lui sur la possibilité de ne contacter qu'un nombre limité d'entreprises. En effet, obtenir les informations auprès de 73 entreprises représenterait d'ores et déjà un gain financier estimé à 3 millions F.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Conformément à la proposition de la Cour, la DG DERI a sollicité la validation du SECO. Dans sa réponse, ce dernier ne s'est pas positionné sur la recommandation, laissant à la pleine discrétion de l'État de Genève le soin de déterminer s'il entendait la mettre en œuvre, tout en rappelant que celle-ci devrait s'effectuer dans le strict respect des dispositions fédérales. Dans l'hypothèse où l'État de Genève devait suivre la recommandation de la Cour, le SECO a cependant exigé que le contrat de droit public entre la Confédération et l'État de Genève relatif aux aides financières "cas de rigueur" soit renégocié.*

*Dans le cadre de son examen de la recommandation, la DG DERI a par ailleurs identifié un certain nombre de problématiques potentielles, notamment relatives à l'existence de bases légales permettant de fonder la facturation sur un périmètre allant au-delà d'une demande effective et à l'application de la mesure sur un nombre limité d'entreprises.*

*Dans ces circonstances, la DG DERI évalue actuellement le risque que représenterait la démarche préconisée.*

<sup>37</sup> Voir chapitre 4.2.1 pour ce qui concerne les méthodes de calcul

## 4.4. Questions spécifiques

### 4.4.1. Contexte

En marge du processus général de gestion des aides financières des cas de rigueur, la DG DERI a sollicité la Cour sur des questions spécifiques, notamment dans l'interprétation de l'ordonnance et ses modifications successives.

### 4.4.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI

#### ***Proposition 8 : Prise en compte et calcul du salaire théorique des indépendants***

La DG DERI et des associations faïtières ont identifié que le mode de calcul initial de l'aide financière ne prenait pas en compte le salaire des indépendants (entreprise en raison individuelle) dans les coûts totaux, contrairement aux autres entreprises. En effet, le salaire est en règle générale compris dans le bénéfice de l'entreprise. Cette omission affectait le montant de l'aide et représentait une inégalité de traitement. Pour remédier à cette situation, la DG DERI avait prévu de calculer le salaire théorique<sup>38</sup> sur la base des données de l'exercice 2020<sup>39</sup>. La Cour a relevé que cette méthode pouvait générer une augmentation artificielle du bénéfice dans la mesure où l'on utilisait des chiffres datant d'avant la pandémie (chiffre d'affaires des deux premiers mois de 2020) avec des chiffres impactés par la pandémie (coûts totaux).

La Cour a proposé à la DG DERI d'utiliser un salaire théorique calculé sur la base du bénéfice moyen des années 2018 et 2019 pour déterminer le montant de l'aide. Cette approche a l'avantage de se baser sur des données déjà collectées et permet de tenir compte des activités cycliques (saisonnalité) de certaines entreprises.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Cette mesure a été mise en œuvre au mois de mars 2021.*

#### ***Proposition 9 : Détermination du chiffre d'affaires pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions F***

Avec l'introduction dans l'ordonnance fédérale d'un calcul spécifique pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F, le processus de gestion des aides financières des cas de rigueur a nécessité une adaptation. Le chiffre d'affaires indiqué par le secrétariat d'État à l'économie (SECO) qui se référait aux articles 959b et 957 du Code des obligations était égal au produit net des

---

<sup>38</sup> Après discussion avec l'administration fiscale, la DG DERI a décidé de rajouter un salaire théorique dans les charges d'un indépendant avec les paliers suivants :

- Jusqu'à 30'000 F, le résultat est considéré à 100% comme du salaire ;
- Entre 30'001 F et 250'000 F, 75% du résultat est considéré comme du salaire et 25% comme du bénéfice ;
- Entre 250'001 F 500'000 F, 50% du résultat est considéré comme du salaire et 50% comme du bénéfice ;
- Entre 500'001 F 1'220'000 F, 25% du résultat est considéré comme du salaire et 75% comme du bénéfice ;
- Au-delà de 1'220'001 F, 100% du résultat est considéré comme du bénéfice.

<sup>39</sup> À savoir le chiffre d'affaires annualisé de janvier et février 2020, ainsi que les coûts totaux 2020 déclarés dans le formulaire.



ventes de biens et de prestations de services<sup>40</sup>. Cette définition était différente de la définition du chiffre d'affaires appliquée depuis le mois de février 2021 par la DG DERI qui prenait en compte en plus des produits nets des ventes de biens et de prestations de services, les produits hors exploitation, ainsi que les produits financiers.

Après analyse des impacts de l'application des deux différentes définitions du chiffre d'affaires, la Cour a proposé à la DG DERI de conserver sa méthode de détermination du chiffre d'affaires pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 millions F et d'appliquer la définition du SECO pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F (qui est obligatoire uniquement pour cette catégorie d'entreprises).

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Pour aller dans le sens de la volonté du législateur fédéral, la définition du CA retenue pour les entreprises avec un CA > 5 millions est le produit net des ventes de biens et prestations de services*

*Pour les entreprises avec un CA < 5 millions, la définition du CA retenue demeure le total des produits (une modification de la définition aurait induit des changements colossaux dans le dispositif cantonal)*

**Proposition 10 : Définition du chiffre d'affaires pour les agences de voyage**

La modification de l'ordonnance fédérale COVID-19 du 31 mars 2021 a introduit une distinction entre les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions F et celles qui réalisent un chiffre d'affaires ou supérieur à 5 millions F.

Un mode de calcul spécifique des aides financières a été mis en place pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions F, incluant des taux forfaitaires à appliquer à la perte de chiffre d'affaires, en fonction du type d'activité. Le commentaire de l'ordonnance<sup>41</sup> mentionne que « On appliquera en principe une part de coûts fixes forfaitaires de 25% en moyenne. Des taux inférieurs sont prévus pour les branches dont les coûts fixes sont particulièrement bas ».

La DG DERI a interpellé la Cour pour savoir si le taux forfaitaire de 8% spécifié pour les agences de voyage devait être appliqué au chiffre d'affaires brut (ventes de prestations) ou à la marge brute (ventes moins achats de prestations).

L'analyse des états financiers de deux dossiers transmis par la DG DERI révèle que le taux forfaitaire de 8%, défini dans l'OMCR 20, était représentatif de la part de coûts fixes exprimés par rapport au chiffre d'affaires brut pour les agences de voyage. La Cour a considéré qu'il convenait de prendre le chiffre d'affaires total des agences de voyages, tel que déclaré dans leur formulaire.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Cette mesure a été mise en œuvre au mois de juin 2021.*

---

<sup>40</sup> En tenant compte des diminutions de produits, qui doivent être retranchées des produits bruts (rabais, escomptes, réclamations, pertes sur débiteurs, primes de fidélité, remboursements sur retours, rabais, extournes, reprises d'emballages, etc.).

<sup>41</sup> A chaque modification de l'ordonnance, un commentaire a été rédigé pour expliquer certaines dispositions et leurs modalités d'application.



### **Proposition 11 : Analyse de la comptabilité analytique par secteur et détermination du recul du chiffre d'affaires**

La DG DERI a été confrontée au cas d'une entreprise possédant un numéro d'identification unique (IDE) et dont l'activité se déployait dans trois établissements géographiquement distincts (dont un dans un autre canton). Certains établissements avaient plusieurs activités. Cette entreprise avait initialement déposé une demande d'aide financière en présentant les comptes de chacun des établissements. Ces établissements ont été contraints de cesser tout ou partie de leurs activités. De plus, un des établissements avait été créé en 2019.

Sachant que l'entreprise avait communiqué une comptabilité par secteur géographique et non par secteur d'activité<sup>42</sup>, la Cour a proposé à la DG DERI de se rapprocher du SECO pour confirmer :

- Que le chiffre d'affaires devait être déterminé par domaine d'activité et non par lieu géographique ;
- Quelle base de comparaison entre le chiffre d'affaires de référence et le chiffre d'affaires 2020 devait être utilisée dans le cas où une entreprise a créé un nouvel établissement le 1er février 2019.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Selon nos échanges avec le SECO, la comptabilité analytique ne peut s'appliquer que par secteur d'activité et non pas par zone géographique. Toutefois, une analyse plus approfondie des comptes de la société montre que la majorité de l'activité de l'entreprise (sur les 3 ans) a dû être fermée.*

*Ce dossier a été finalisé au mois d'août 2021.*

### **Proposition 12 : Traitement des demandes issues de sociétés détentrices de participations**

La DG DERI a approché la Cour au sujet des sociétés « mères », détentrices de plusieurs participations majoritaires pour savoir comment calculer l'aide à laquelle elles avaient droit. La Cour lui a conseillé de clarifier avec le SECO :

- La notion d'activité commerciale, notamment est-ce qu'une société « mère » d'un groupe avec des revenus issus uniquement ou majoritairement de « royalties fees, management, licences fees, incentives fees et technical fees » est considérée comme une entreprise réalisant une activité commerciale ?
- La méthode de calcul de l'aide financière, à savoir pour la détermination du chiffre d'affaires des sociétés « mères » : faut-il déduire les revenus provenant des filiales en Suisse qui ont déjà reçu une aide financière des cas de rigueur ? Est-ce que les dividendes des filiales suisses et étrangères doivent être pris en compte dans le chiffre d'affaires ?

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Le SECO a précisé que les décisions sont prises par le canton au niveau du numéro d'identification de l'entreprise (IDE), cela pour autant que la plus grande partie des charges salariales soit payée en Suisse. Cette interprétation est en accord avec la pratique de la DG DERI depuis le démarrage du dispositif d'aide CDR.*

---

<sup>42</sup> Selon les commentaires de l'article 2a de l'OMCR 20, il ressort que le chiffre d'affaires devrait être déterminé par domaine d'activité (p. ex. restauration et scène culturelle) plutôt que selon le lieu géographique.

### **Proposition 13 : Interprétation des mesures de protection de liquidités et de la base de capital**

L'OMCR 20 indique à son art.4, al.1, let.b que « l'entreprise a fourni au canton les preuves [...] qu'elle a pris les mesures qui s'imposent pour protéger ses liquidités et sa base de capital ».

L'analyse de la Cour a fait ressortir que les conditions d'éligibilité de l'art.4, al.1, let.b de l'OMCR 20 n'excluaient pas les sociétés ayant des créances / comptes courants actionnaires. En revanche, il convenait de se rapprocher des entreprises concernées afin de pouvoir analyser l'augmentation de la créance / compte courant au cours de l'année 2020 : à savoir obtenir les conditions du prêt (montant, échéance et taux d'intérêt) et identifier si l'entreprise à une relation commerciale avec les actionnaires. Cela permettait d'identifier si l'augmentation de cette créance / compte courant était liée à une augmentation du montant du prêt ou à des intérêts, et s'assurer que ce montant n'était pas lié à une relation commerciale. Par la suite, le commentaire de l'OMCR 22, établi le 2 février 2022 a précisé cet élément et a confirmé cette interprétation en indiquant que « les paiements d'intérêts et d'amortissements ordinaires prévus contractuellement pour des prêts préexistants (y c. intérêts moratoires) seront autorisés aux fins du respect du principe pacta sunt servanda. Par contre, une entreprise n'aura par exemple pas le droit de rembourser un prêt à titre extraordinaire ou anticipé, en dehors des clauses contractuelles prévues ».

**Mesure prise par la DG DERI :**

Cette mesure a été mise en œuvre au mois d'octobre 2021.

### **Proposition 14 : Mise en œuvre de l'OMCR 22**

La Cour a été consultée à propos de la mise en œuvre de l'ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022 (OMCR 22), le 2 février 2022 :

- Pour les mesures d'autofinancement (art. 5 al. 3), la Cour a relevé que les demandes d'indication demandées aux entreprises sur les mesures d'autofinancement allaient plus loin que la simple déclaration. Cette information détaillée sera essentiellement utile pour les éventuels contrôles a posteriori ;
- Pour le calcul de l'aide (art. 5 al. 6) la Cour a indiqué que pour identifier les charges et les produits non monétaires, notamment les provisions, les amortissements et les réévaluations, le formulaire de demande pourrait inclure une question déclarative après la déclaration des coûts fixes (à savoir, « Pouvez-vous indiquer les charges et les produits non monétaires ? »). Cela permettrait d'isoler plus aisément les éléments non monétaires et de les retirer des coûts fixes et des coûts totaux.

**Mesure prise par la DG DERI :**

Cette mesure a été mise en œuvre au mois d'avril 2021.

## 5. ANALYSE - CONTRÔLE A POSTERIORI

### 5.1. Contexte

En échange de son soutien financier, la Confédération a exigé des cantons qu'ils mettent en place des moyens de lutte contre les abus (art.11 OMCR 20).

Pour répondre à cette exigence, la DG DERI a complété les contrôles réalisés au moment du dépôt de la demande (avant la décision d'octroi d'une aide) par un dispositif de contrôles à effectuer après le paiement des aides, appelés contrôles a posteriori. Compte tenu du nombre d'entreprises qui ont bénéficié d'une ou plusieurs aides, la DG DERI a développé des critères pour effectuer une sélection d'entreprises à contrôler et a établi un programme de travail.

### 5.2. Propositions de la Cour et mesures prises par la DG DERI

#### ***Proposition 15 : Critères supplémentaires pour la sélection des contrôles a posteriori***

Afin d'identifier des dossiers comportant des erreurs dans les données financières, la Cour a proposé des critères supplémentaires pour déterminer l'échantillon des entreprises concernées par les contrôles a posteriori. Ces critères supplémentaires permettent d'identifier des cas qui sont en principe comptablement « impossibles » ou économiquement non viables, et peuvent préjuger d'une erreur ou d'un abus dans les données renseignées. Sur la base d'une extraction des données du mois de novembre 2021, la Cour a proposé plusieurs ratios ou variables à retenir comme critères de composition de l'échantillon à contrôler.

***Mesure prise par la DG DERI :***

*Cette mesure a été mise en œuvre au mois de décembre 2021.*

#### ***Proposition 16 : Éléments complémentaires du programme de travail des contrôles a posteriori***

La Cour a constaté que certaines obligations ressortant de l'OMCR 20 ou de la loi 12938 n'étaient pas intégrées dans le programme de travail pour les contrôles a posteriori.

Concernant l'OMCR 20, la Cour a proposé à la DG DERI d'intégrer les contrôles suivants :

- Le contrôle sur les entreprises détenues à plus de 10% par la Confédération, les cantons ou les communes comptant plus de 12'000 habitants (art.1, al.2, let.a OMCR 20), était prévu uniquement sur les participations de l'État de Genève. La Cour a suggéré d'étendre le contrôle à la Ville de Genève, dont les participations sont publiées dans les comptes annuels ;
- Le contrôle sur les entreprises ayant bénéficié d'aides financières spécifiques à la culture, au sport, aux transports publics et aux médias (art.4, al.1, let.c OMCR 20), était limité au domaine de la culture. La Cour a donc suggéré d'étendre le contrôle aux entreprises actives dans les domaines du sport, des transports publics et des médias, en obtenant auprès du département de la culture et du sport (DCS) ou du SECO la liste des entreprises aidées dans ces secteurs d'activité pour le canton de Genève ;
- En lien avec la restriction d'utilisation de l'aide financière, à savoir, l'interdiction de distribution de dividende, de tantième, remboursement d'apports de capital, prêts aux propriétaires et transfert des fonds à une société extérieure à la Suisse (art.4, al.1 et art.6 OMCR 20), la Cour a suggéré

d'identifier les dividendes et les variations des prêts/avances aux actionnaires (à l'actif et au passif) sur base des états financiers 2020 et 2021.

Pour la loi 12938, la Cour a proposé à la DG DERI d'intégrer les contrôles suivants :

- En lien avec le respect des principes du développement durable (art.5, let.d de la loi 12938) :
  - o Vérifier s'il existe une définition commune ou une base légale sur ce qu'est une activité respectant les principes du développement durable et, si ce n'est pas le cas, indiquer que le contrôle n'est pas possible ou pas pertinent ;
- En lien avec le maintien de la formation d'apprentis (art.5, let.e de la loi 12938) :
  - o Vérifier que les entreprises n'ont pas connu une baisse significative du nombre d'apprentis et définir ce qui constitue une baisse significative acceptable ;
- En lien avec la signature de la charte de partenariat favorisant le recrutement de demandeurs d'emploi, contribuant au développement de l'économie du canton et au maintien de la paix sociale (art.6 al.3 de la loi 12938) :
  - o Obtenir auprès de l'office cantonal de l'emploi la liste des entreprises ayant signé cette charte de partenariat ;
  - o À partir de la liste des entreprises ayant signé cette charte de partenariat, identifier celles qui font partie de la sélection pour les contrôles a posteriori.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Les trois premières mesures ont été mises en place au mois de juillet 2021.*

*Les trois dernières mesures n'ont pas été appliquées dans le cadre du dispositif, pour les motifs suivants :*

- *Développement durable : en l'absence d'une définition dans la loi, l'application de ce critère n'a pas été possible.*
- *Apprentis : la loi stipule le maintien de l'activité de formation et non une absence de baisse significative. Ceci étant, le dispositif des aides cas de rigueur s'insère dans une relation relevant du droit public administratif, lequel ne peut pas régir les rapports de droit privé (employeur-employé) sous réserve de réalisation de conditions strictes.*
- *Charte : la loi cantonale invite les entreprises à signer la charte ; en aucun cas cela ne constituait une condition objective à l'éligibilité ou/et à l'octroi d'une aide.*

**Proposition 17 : Assistance pour la réalisation des contrôles a posteriori**

Devant la charge de travail que connaissait la DG DERI en début d'année 2022, la Cour lui a proposé qu'elle explore la possibilité de faire appel à l'assistance du service d'audit interne de l'État de Genève pour exécuter les contrôles a posteriori. Cette proposition représentait une alternative à la solution envisagée par la DG DERI de faire appel à des fiduciaires.

**Mesure prise par la DG DERI :**

*Cette mesure n'a pas été mise en place par la DG DERI.*

*Les quatre premiers mois de l'année 2022 ont été consacrés au montage et à la mise en œuvre de nouvelles mesures (aide complémentaire liée à la réserve fédérale, indemnisation sur le 2ème semestre 2021, aides CDR 2022), repoussant d'autant le démarrage des contrôles a posteriori. La réalisation des contrôles nécessitait la mise à disposition - à brève échéance - d'une équipe d'au moins quatre personnes pour une période minimale de 2 mois. Partant, par souci de réactivité, la DG DERI a opté pour le recours à un mandat externe auprès d'une entreprise au bénéfice de l'expertise nécessaire.*

## 6. APPRECIATION DU TRAVAIL DE LA DG DERI

À l'issue de ses travaux, la Cour constate que, de manière générale, l'organisation mise en place par la DG DERI a permis d'assurer le versement rapide des aides financières aux bénéficiaires, pour un montant supérieur à 550 millions de francs, dans le respect des dispositions légales, tout en limitant le risque d'erreur et d'abus.

Elle rappelle que la DG DERI a dû s'organiser, notamment en engageant près de 25 gestionnaires au plus fort de son activité, pour effectuer des tâches qui sont éloignées de sa mission d'origine. Malgré cette situation inédite, la Cour constate l'engagement important des collaborateurs de la DG DERI dès la fin de l'année 2020 et jusqu'à ce jour pour répondre aux attentes des entreprises en octroyant des aides financières à celles qui en avaient besoin.

La Cour relève encore la qualité des échanges fréquents et constructifs avec la DG DERI, ce qui a permis d'améliorer et de renforcer les processus internes de la DG DERI.

## 7. REMERCIEMENTS

La Cour remercie le directeur général du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI), les attachés au développement économique et les collaborateurs en charge de cette prestation de délivrance des aides des cas de rigueur qui lui ont consacré du temps.

La Cour remercie également le directeur financier et le directeur de l'organisation, de la sécurité de l'information et de la logistique (DOSIL) du département de l'économie et de l'emploi (DEE).

La mission s'est terminée en août 2022. Le rapport complet a été transmis à la Conseillère État et au directeur général de la DG DERI le 24 août 2022, pour d'éventuels compléments aux observations faites en cours de mission et reproduites dans le rapport. Cas échéant, les compléments ont été dûment reproduits dans le rapport.

Genève, le 22 septembre 2022

Sophie FORSTER CARBONNIER  
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI  
Magistrat suppléant

Frédéric VARONE  
Magistrat suppléant

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)  
[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

