

Audits COVID-19 : troisième rapport intermédiaire

Mesures de la Confédération, état au 31 juillet 2020

L'essentiel en bref

Le 19 juin 2020, le Conseil fédéral a mis fin à la « situation extraordinaire » qu'il avait déclarée en vertu de la loi sur les épidémies. La Suisse est retournée à une « situation particulière ». Les ordonnances d'urgence édictées dans le contexte de la crise du coronavirus seront, au besoin, transférées dans une loi fédérale. Ainsi, des prestations de soutien pourront être versées « dans la mesure nécessaire pour surmonter l'épidémie de COVID-19 »¹.

Le troisième rapport intermédiaire sur les audits du Contrôle fédéral des finances (CDF) est consacré aux résultats actuels et à la lutte contre les abus.

Les ressources financières à disposition sont suffisantes

Au 24 juin 2020, l'engagement financier de la Confédération pour lutter contre la pandémie proprement dite ou pour traiter les problèmes qui s'ensuivent s'élevait à 72,2 milliards de francs². Cet argent est destiné à couvrir les dépenses décidées pour 2020, les cautionnements et les garanties. Les ressources sont réparties en trois catégories, bien que la distinction ne soit pas toujours nette.

Un montant de 26,1 milliards de francs est prévu pour des aides financières et des contributions, dont un peu plus de 7 milliards ont été utilisés à la fin de juillet 2020.

Budgétés à quelque 2,55 milliards de francs, les crédits affectés à l'acquisition de matériel sanitaire et de médicaments ont été sollicités à hauteur de 500 millions environ.

La Confédération met à disposition 43,5 milliards de francs pour des cautionnements, des garanties et des prêts. Selon l'importance du risque de défaillance, une grande partie de ce montant devrait rester dans les caisses fédérales ou y être reversée.

Les constats des audits antérieurs sont largement confirmés

Le 3 août 2020, quelque 11 000 demandes émanaient du **secteur culturel**, soit 2400 de plus qu'au pointage du dernier rapport du 1^{er} juin 2020. Le volume sollicité s'élève à 395 millions de francs. Le traitement des demandes progresse : environ 65 % des dossiers ont été traités, et quelque 5300 décisions favorables ont été rendues, pour un montant total de 69 millions de francs. Le CDF et l'Office fédéral de la culture ont des avis divergents sur la prise en compte d'autres indemnités. Depuis la mi-juin, il est possible que le montant global des indemnisations soit supérieur au montant du dommage causé par une mesure de lutte contre le COVID-19. Le CDF estime que cette façon de procéder est contraire aux principes de l'équité et de l'égalité de traitement, même si les sommes concernées ne représentent «que» quelques millions.

Dans le **domaine du sport**, les demandes ont nettement augmenté ces deux derniers mois. Leur traitement est également en bonne voie puisque 95 des 213 demandes reçues sont

¹ Projet de loi: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61797.pdf>

² <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/aktuell/brennpunkt/covid19.html>

encore dans l'attente d'une décision. Au 28 juillet 2020, 2,1 millions de francs d'aides à fonds perdu et 9,3 millions de prêts ont été octroyés. Les demandes pour un montant supérieur à 9 millions de francs ont été rejetées ou revues à la baisse. Le 1^{er} juin 2020, des moyens supplémentaires ont été mis à disposition dans le cadre de la promotion du sport : 50 millions de francs ont été octroyés sous forme de subventions non remboursables au sport populaire et au sport de compétition ainsi que des prêts de 175 millions pour les ligues de football et de hockey sur glace. Ces derniers n'ont pas encore été sollicités.

Pour l'**accueil extrafamilial d'enfants**, les cantons ont obtenu plus de liberté pour traiter les demandes de soutien et peuvent ainsi mieux tenir compte des particularités individuelles. Certains cantons disposaient déjà d'un système d'aide avant que la Confédération n'adopte des mesures, ils doivent maintenant vérifier leurs prestations s'ils entendent profiter des subventions fédérales. Cette obligation augmente non seulement la charge de travail des cantons, mais complique aussi la tâche de l'Office fédéral des assurances sociales, bien qu'il ait déjà une certaine expérience dans le domaine de la subvention des crèches.

Sur le plan des **allocations pour perte de gain COVID-19**, l'indemnité journalière brute et les sommes versées aux indépendants n'ont pas beaucoup varié par rapport au mois précédent. Dans près de 60 % des cas, l'indemnité journalière s'élève au maximum à 80 francs brut. À l'heure actuelle, 172 000 demandes ont été traitées et un montant d'environ 1,1 milliard de francs a été versé. De cette somme, presque 1 milliard de francs est destiné aux indépendants qui ont dû fermer leur entreprise ou qui constituent des cas de rigueur. Des différences régionales apparaissent.

À la mi-juillet, le volume des paiements d'**indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail** atteignait presque 5 milliards de francs. De manière générale, les contrôles effectués auprès des caisses de chômage se sont améliorés. Depuis la fin du mois d'avril, le versement d'indemnités à des institutions de droit public fait l'objet d'un audit. Jusqu'à fin juillet, un tiers des 603 entreprises concernées ont été contrôlées. Dans la moitié des cas, les cantons ont confirmé les décisions favorables. Le principe selon lequel l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail doit servir à prévenir des licenciements imminents devrait aussi s'appliquer aux entreprises qui ont licencié des employés durant la période du COVID-19.

Le volume des **cautionnements solidaires** n'a que peu augmenté depuis le rapport précédent. Plus de 134 000 crédits représentant un montant de quelque 16,5 milliards de francs ont été accordés au 30 juillet 2020, dont une faible part, tout juste 989, est constituée de crédits dépassant un demi-million de francs. À noter que les montants ne correspondent pas aux crédits effectivement utilisés, mais désignent uniquement ceux qui ont été validés. Le CDF a pu étendre son analyse à 115 300 cas, équivalant à un total de 13,8 milliards de francs. Dans les secteurs représentés, la taille des entreprises emprunteuses (avant tout des entreprises de très petite taille) et la part de marché des banques, il n'y a pas eu de variations importantes comparé au rapport précédent. Les organisations de cautionnement ont réussi à rattraper leur retard en matière de saisie, à suivre activement les cas suspects signalés et à acquérir un système de gestion des cas. Lors de l'audit, les coûts externes liés à la saisie des données et à la lutte contre les abus avoisinaient les 4,8 millions de francs.

Il n'y a rien de très nouveau à signaler au niveau des **acquisitions**. Principal responsable des achats liés au COVID-19, l'**Office fédéral de la santé publique** continue de ne contracter que peu d'engagements financiers en son nom. Afin d'être prêt à affronter une éventuelle « deuxième vague », il table, d'ici à la fin de 2020, sur des garanties de reprise de médica-

ments de l'ordre de quelque 10 millions de francs. Les commandes passées par la **Pharmacie de l'armée** à hauteur de 492 millions de francs ne suffisent de loin pas à épuiser le crédit de 2,55 milliards de francs de l'ordonnance COVID-19. Jusqu'à fin juin, les commandes de matériel sanitaire basées sur les directives de l'Office fédéral de la santé publique ont été honorées à 80 % environ, les capacités de stockage sont épuisées et doivent être augmentées. Des lacunes subsistent au niveau du traitement interne, elles sont abordées dans les limites des ressources en personnel disponibles et requiert encore du temps. La gestion des marchandises au moyen des systèmes SAP est à la traîne, avec les défis et un manque de transparence y relatifs. La facturation des marchandises aux grossistes et aux grands distributeurs portant sur un montant de 16,2 millions de francs (état au 30 juin 2020) fonctionne; l'argent rentre. La question de savoir s'il en va de même avec les cantons se posera après l'envoi des premières factures (elles sont établies à la mi-août). À l'heure actuelle, l'Office fédéral de la santé publique et la Pharmacie de l'armée disposent d'un montant de 1,6 million de francs pour acquérir des prestations logistiques externes.

Pour ce qui est des **compagnies aériennes** Swiss et Edelweiss, le groupe de travail de la Confédération chargé des questions d'aviation attend le plan d'aide définitif mis au point notamment par le gouvernement allemand pour sauver le groupe Lufthansa. La Confédération octroie un cautionnement de 79,2 millions de francs à l'**entreprise de maintenance aéronautique** SR Technics AG. Le CDF contrôlera la mise en œuvre des mesures et le respect des conditions convenues après la conclusion de tous les contrats et n'est par conséquent informé que périodiquement des procédures en cours. Lorsque cela est pertinent, il suggère des améliorations possibles.

Des forces unies dans la lutte contre les abus

Les irrégularités, à savoir les indices d'obtention indue de prestations, augmentent, mais ne sont toujours pas un phénomène de masse. Il est donc d'autant plus important de surveiller les cas suspects de manière conséquente.

Sur le plan des **cautionnements solidaires**, le nombre d'infractions potentielles aux dispositions de l'ordonnance a quasiment doublé depuis le dernier rapport et s'élève à 859. Les cas représentent une contre-valeur de 217 millions de francs. Cette augmentation est due au nombre élevé de versements de dividendes non autorisés. La première comparaison faite avec le registre du commerce portait sur 105 preneurs de crédit, qui s'étaient déjà déclarés en faillite à la fin du mois de juin. L'élément le plus frappant est le grand nombre de divergences parfois énormes entre les chiffres d'affaires déclarés pour le calcul de la TVA ou ceux qui ont été fournis lors de la demande de cautionnement. D'autres soupçons pèsent sur des entreprises qui n'ont déclaré aucune activité ou qui ont versé des dividendes élevés juste avant de recevoir un prêt.

Le CDF a reçu quelque 403 000 bases de données sur les **allocations pour perte de gain COVID-19** des 84 caisses de compensation et de leurs succursales. Rien n'indique qu'il y a des abus ou des erreurs systématiques. Environ 200 cas ont été transmis pour examen à l'Office fédéral des assurances sociales. L'analyse des allocations pour perte de gain COVID-19 devient intéressante lorsque celles-ci sont associées à d'autres mesures prises en compte réciproquement. Il faut toutefois que les données relatives à ces autres mesures (par ex. culture, accueil extrafamilial d'enfants, sport, etc.) soient disponibles sous une forme qui permette une évaluation, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Depuis son dernier rapport, le CDF a reçu 91 nouveaux signalements³ concernant l'**indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail**. Cela porte le nombre total à 134 signalements depuis le début de la période COVID-19. Parmi ces derniers, 92 touchent des entreprises qui ont reçu des indemnités d'un montant supérieur à 40 millions de francs. Presque tous les signalements portent sur des taux d'occupation qui dépassent en réalité les taux déclarés pour le calcul de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail. Les secteurs les plus touchés sont le commerce de gros et de détail, la vente et la réparation de véhicules à moteur et de motos et le domaine de la santé. Le Secrétariat d'État à l'économie a obtenu 125 autres signalements des caisses de chômage et de l'Institut de Lutte contre la criminalité économique de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale⁴. Les analyses de données du CDF ont révélé des paiements à une centaine d'entreprises qui avaient cessé leurs activités à la suite de fusions antérieures à la crise du COVID-19. En outre, le CDF a identifié une douzaine d'entreprises qui ont été liquidées à la mi-juillet. Le Secrétariat d'État à l'économie, plus précisément les organes d'exécution, ont déjà pris des premières mesures. Ils doivent cependant rigoureusement réclamer le remboursement de tous les paiements induits et éviter ce genre de cas à l'avenir, sinon les pertes financières pourraient, selon les estimations du CDF, dépasser les 10 millions de francs.

La collaboration avec les **ministères publics cantonaux** évolue de façon réjouissante. Dans le cadre de procédures pendantes, le CDF informe les autorités qui en font la demande sur la nature des prestations obtenues. Des détails peuvent ainsi être recueillis directement et rapidement auprès des offices concernés. En contrepartie, le CDF reçoit des indications précieuses sur les abus types et peut les utiliser pour ses futures analyses de données.

Texte original en allemand

³ Via www.whistleblowing.admin.ch

⁴ Sur son site www.coronafraud.ch, l'Institut de Lutte contre la criminalité économique collecte les signalements de fraudes ou d'abus économiques liés au COVID-19.