



Rapport de l'Office fédéral de la santé publique du 8 juin 2026 à l'attention de la CSSS-E pour la séance du 25 juin 2026

25.069 Loi sur les épidémies. Révision partielle

Rapport 9 : aides financières destinées aux entreprises conformément aux art. 70a ss P-LEp

Table des matières

1. Principaux éléments du concept du Conseil fédéral
2. Principaux éléments du concept selon la proposition S042 au regard du concept du Conseil fédéral
3. Conclusions
4. Annexe : tableau comparatif des deux concepts, assorti de brefs commentaires, pour chaque article

1. Principaux éléments du concept du Conseil fédéral

Le concept du Conseil fédéral en matière d'aides financières destinées aux entreprises en raison de mesures au sens de l'art. 6c ou 7 (art. 70a ss du projet de loi sur les épidémies [P-LEp]) prévoit un modèle à trois échelons :

1. *Délai de carence de 30 jours* : dans une première phase, l'accent est mis sur la responsabilité individuelle des entreprises, afin d'éviter toute incitation inopportune. Une entreprise doit être capable d'absorber temporairement des pertes de chiffre d'affaires, et ce d'autant plus qu'elle peut déjà bénéficier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, un instrument aux effets immédiats. Pour cette raison, les aides financières aux entreprises peuvent être versées au plus tôt 30 jours après l'entrée en vigueur de mesures prises dans une situation particulière ou extraordinaire.
2. *Garantie de liquidités* : si les mesures de lutte contre la pandémie se prolongent au-delà de 30 jours, entraînant un risque de récession importante pour l'économie dans son ensemble, la deuxième phase est amorcée : les entreprises peuvent solliciter des aides financières sous forme de crédits bancaires garantis, en vue de couvrir leurs besoins de liquidités. La présente révision de la LEp fixe les grandes lignes des liquidités garanties, s'appuyant notamment sur les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19. Comme il n'est pas possible de proposer *ex ante* des solutions très précises pour faire face à une future épidémie, les principes généraux inscrits dans la loi sont relativement larges. Le Conseil fédéral estime qu'il est acceptable de laisser une certaine marge de manœuvre au niveau de la loi, car il s'agit exclusivement d'aides remboursables. La Confédération et les cantons participent chacun à hauteur de moitié au financement des pertes sur cautionnement et des frais administratifs. La Confédération peut déléguer la mise en œuvre à des tiers, par exemple aux organisations de cautionnement qu'elle reconnaît.
3. *Autres aides, notamment contributions à fonds perdu, si nécessaire* : lors de la troisième phase, il reste possible de verser aux entreprises des contributions à fonds perdu ; toutefois, il convient de ne pas définir ces dernières par avance dans la LEp. Étant financées par le contribuable, les aides non remboursables doivent être ciblées et répondre aux besoins spécifiques engendrés par la crise. Par définition, une disposition *ex ante* ne permet pas de garantir ces critères : on ne connaît à l'avance ni les secteurs et les types d'entreprises concernés, ni les possibilités d'entraide. De plus,

ces données peuvent fortement varier selon le type de pandémie et les mesures prises pour la combattre. C'est pourquoi la garantie de liquidité prévue dans la deuxième phase donne au Conseil fédéral et au Parlement le temps nécessaire pour élaborer, le cas échéant, une solution supplémentaire adaptée aux besoins dans une situation de crise concrète, par la procédure législative urgente.

2. Principaux éléments selon la proposition S042, au regard du concept du Conseil fédéral

Le *concept S042* pose *ex ante* la base d'une indemnisation obligatoire de la part de la Confédération et des cantons : les entreprises et les indépendants ont droit à une indemnisation en vue de compenser les frais courants non couverts ou la perte de gain résultant de mesures de lutte contre une pandémie, pour autant qu'ils aient commencé leurs activités avant une date donnée, qu'ils atteignent un chiffre d'affaires minimal et qu'ils remplissent des critères d'économicité. L'indemnisation ne dépend donc plus d'un critère relatif à l'économie dans son ensemble (« menace de récession importante »). Selon le concept S042, l'obligation d'indemnisation compense les frais courants et les pertes de gain en cas de pertes considérables de chiffre d'affaires. Le concept S042 prévoit en outre que l'autorité (Confédération ou cantons) ayant décidé de prendre des mesures de lutte contre la pandémie supporte la majorité des coûts des indemnisations. La mise en œuvre incombe aux cantons. Le délai de carence de 30 jours est maintenu. En complément des indemnisations (non remboursables), le concept S042 prévoit en outre des crédits bancaires cautionnés, comme le propose le concept du Conseil fédéral. Toutefois, les conditions de leur octroi ne sont pas très claires (couverture des besoins de liquidités pour les entreprises ayant droit à une indemnisation ?).

Le **tableau comparatif** disponible en **annexe** propose pour chaque article une **vue détaillée** des deux concepts (Conseil fédéral et proposition S042), brièvement commentée.

3. Conclusions

Le P-LEp introduit une disposition *ex ante* en matière d'aides financières aux entreprises. Or, la forme concrète d'une pandémie, les mesures qu'elle requerra et les conséquences qui en découleront pour l'économie ne sont pas connues à l'avance. Si, de l'avis du Conseil fédéral, une disposition *ex ante* permet de garantir rapidement des liquidités aux entreprises, elle ne devrait prévoir aucune indemnisation sous forme de contributions non remboursables (contributions à fonds perdu), pour les raisons suivantes :

- **Utilisation très coûteuse et peu ciblée des recettes fiscales** : les indemnisations sont beaucoup plus coûteuses que les crédits bancaires garantis. En outre, il importe encore plus de bien cibler les contributions à fonds perdu que les aides remboursables. Les conditions d'éligibilité et les critères d'évaluation ne peuvent pas être fixés à l'avance, étant donné qu'il n'est pas possible de savoir quels acteurs seront les plus touchés. De plus, des vérifications fastidieuses des conditions d'éligibilité seraient indispensables dans chaque cas (octroi des aides moins rapide, charge administrative élevée pour les cantons). Les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 ont montré que les contributions à fonds perdu sont globalement très coûteuses, qu'il est difficile de définir des conditions d'éligibilité, que celles-ci ne permettent guère de refléter de manière équitable tous les cas de figure, et qu'en dépit des efforts, les contributions sont encore en partie accordées selon le principe de l'arrosoir, ce qui contrevient au principe de l'utilisation parcimonieuse des ressources. Lors de la pandémie de COVID-19, environ 4 milliards de francs ont été versés pour quelque 500 000 allocations pour perte de gain destinées à des indépendants et employés, et environ 5 milliards de francs ont été versés à quelque 35 000 entreprises au titre de mesures non remboursables pour les cas de rigueur. En comparaison, quelque 138 000 entreprises ont bénéficié de crédits COVID-19 cautionnés, ce qui représente un montant total d'environ 17 milliards de francs. Selon les estimations, les pertes effectives s'élèveront à 1,4 milliard une fois le programme terminé. Dès lors, il convient de renoncer à créer dans la LEp une base légale au sens formel et durable pour des indemnisations.
- **Incitations inopportunes** en matière de responsabilité entrepreneuriale : il incombe aux entreprises de prendre les mesures nécessaires pour compenser par leurs propres moyens, pendant un certain temps, les pertes de chiffre d'affaires et de liquidités, quelles qu'en soient les

raisons. Dans une enquête représentative menée en 2022 auprès des entreprises en réponse au postulat 20.3544 Noser « Renforcer la résistance des entreprises suisses », la plupart des entreprises interrogées ont indiqué pouvoir couvrir entre 10 et 30 % de leur perte de revenus annuelle grâce à leurs réserves. Malgré les difficultés alors récentes liées à la pandémie de COVID-19, près de la moitié d'entre elles ont estimé que leurs réserves étaient (plutôt) suffisantes pour faire face à une crise de grande ampleur. Si les entreprises se voient garantir à l'avance des indemnisations, leur responsabilité individuelle de prendre des mesures préventives s'en trouve affaiblie, l'État leur fournissant pratiquement une « assurance » gratuite contre les risques économiques liés à une pandémie. Le résultat serait donc contre-productif. De même, une telle démarche n'incite pas à réduire les risques (p. ex. certains restaurants ont réagi aux mesures de fermeture des établissements prises pendant la pandémie de COVID-19 en proposant des plats à l'emporter, afin de maintenir leur activité).

- **Causalité** : les indemnisations ne constituent pas un outil approprié, puisque la cause des restrictions économiques n'est pas imputable à la Confédération ou aux cantons. En effet, ils ne sont pas responsables de l'apparition de la pandémie ; ils doivent cependant prendre certaines mesures afin de préserver la santé publique. Sans mesures, les entreprises auraient malgré tout subi des pertes de chiffre d'affaires, parce que la population serait restée à la maison par peur ou du fait de la maladie, et parce que la conjoncture s'est globalement détériorée.

Selon le *concept S042*, l'autorité ayant décidé de prendre des mesures doit en principe financer les indemnisations. Or, les indemnisations entraînent des coûts très élevés : une telle mesure pourrait donc constituer une incitation financière inopportune et torpiller la clarification prévue dans le cadre du P-LEP concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle pourrait conduire à ce que la Confédération finisse par prendre en charge l'entièreté des coûts.

Le bilan des aides pour les cas de rigueur liés au COVID-19 a montré non seulement que les contributions à fonds perdu sont très coûteuses, mais aussi que leur mise en œuvre, en raison des directives et des contrôles qu'elle implique, soulève de nombreuses difficultés et interrogations. Pour ces contributions en effet, les structures de mise en œuvre nécessaires au niveau fédéral comme cantonal n'existent pas, à la différence des crédits bancaires garantis.

Pour toutes ces raisons, la disposition *ex ante* relative aux aides aux entreprises doit se limiter aux aides financières accordées sous forme de crédits bancaires garantis, conformément au concept du Conseil fédéral. De telles aides financières peuvent être versées rapidement et sans excès de formalité, comme ce fut le cas pour les crédits de cautionnement solidaire accordés pendant la pandémie de COVID-19. Elles permettent aux entreprises d'obtenir les liquidités nécessaires et donnent ainsi le temps au législateur, si la situation l'exige, d'en octroyer de nouvelles (p. ex. sous la forme de contributions à fonds perdu), adaptées à la pandémie et à ses conséquences économiques spécifiques.



4. Annexe : Tableau comparatif des deux concepts, assorti de brefs commentaires, pour chaque article

Article	Concept du Conseil fédéral	Concept selon la proposition S042
Art. 70a, al. 1	¹ Pour contrer une menace de récession importante de l'économie dans son ensemble, la Confédération peut octroyer des aides financières aux entreprises qui subissent des pertes considérables, notamment au regard de leur chiffre d'affaires, en situation particulière en raison de mesures au sens de l'art. 6c ou dans une situation extraordinaire en raison de mesures au sens de l'art. 7. • Le projet prévoit des aides financières (disposition potestative), et non des indemnisations dues au titre d'une obligation juridique. • Le versement des aides financières est soumis aux trois conditions cumulatives suivantes : - Mesures au sens de l'art. 6c ou 7 LEp - Pertes de chiffre d'affaires considérables pour les entreprises résultant des mesures prises (condition individuelle) - Menace d'une récession importante (composante économique globale).	¹ Pour contrer une menace de récession importante de l'économie dans son ensemble, la La Confédération et les cantons indemnisent les <u>peut octroyer des aides financières aux entreprises et les indépendants sis en Suisse qui ont commencé leurs activités avant la constatation de la situation particulière ou extraordinaire si ceux-ci subissent des pertes considérables, notamment au regard de leur chiffre d'affaires, en situation particulière en raison de mesures au sens de l'art. 6c ou dans une situation extraordinaire en raison de mesures au sens de l'art. 7.</u> • Le concept selon la proposition S042 prévoit une obligation d'indemnisation pour compenser les pertes de chiffre d'affaires importantes subies par les entreprises. • Il se distingue du concept du Conseil fédéral en cela qu'il ne conditionne pas l'octroi d'aides à la présence d'une composante économique globale (menace de récession importante). La Confédération verse donc des indemnisations même si les mécanismes de stabilisation automatiques suffisent à rétablir la conjoncture. • En revanche, il propose de fixer des conditions individuelles supplémentaires (siège en Suisse, date de création de l'entreprise). • La mention explicite des « indépendants » n'est pas indispensable, puisque le concept du Conseil fédéral inclut déjà les entreprises et les indépendants (condition : numéro IDE).
Art. 70a, al. 2	² Aucune aide financière n'est octroyée aux entreprises dont le capital est directement ou indirectement détenu à plus de	² [suit le projet du CF]

Article	Concept du Conseil fédéral	Concept selon la proposition S042
	10 % par la Confédération, les cantons ou les communes. Le Conseil fédéral peut définir des exceptions pour les communes faiblement peuplées. • <i>La participation de l'État au capital d'une entreprise à hauteur de plus de 10 % est le signe d'un intérêt stratégique au titre duquel l'on est en droit d'attendre des échelons étatiques compétents qu'ils soutiennent l'entreprise par leurs propres moyens (exception pour les communes faiblement peuplées).</i> • <i>Cette disposition s'appliquait déjà aux aides pour les cas de rigueur liés au COVID-19.</i>	
Art. 70a, al. 3	³ Les aides financières peuvent être octroyées au plus tôt 30 jours après l'entrée en vigueur des mesures de la Confédération et doivent être limitées dans le temps. • <i>Le délai de carence renforce la responsabilité individuelle des entreprises (la prévention des crises relevant intrinsèquement de l'activité entrepreneuriale).</i>	³ [suit le projet du CF] • <i>Dès lors que le concept S042 prévoit également un délai de carence de 30 jours, il devrait préciser que les frais courants non couverts et pertes de gain ne sont pas indemnisés pendant les 30 premiers jours suivant l'entrée en vigueur des mesures de la Confédération.</i>
<u>Art. 70a, al. 4 et 5</u>	- • <i>En présence de crédits remboursables, ces restrictions ne sont pas nécessaires. Le Conseil fédéral édictera au niveau de l'ordonnance des prescriptions permettant de déterminer le montant des prêts (p. ex. en fonction du chiffre d'affaires). Il s'assurera ainsi que le versement des aides financières contribue à l'objectif visé.</i>	⁴ <u>La Confédération et les cantons indemnisent les entreprises dont le chiffre d'affaires était d'au moins 50 000 francs en moyenne les deux années précédant la constatation de la situation particulière ou extraordinaire.</u> ⁵ <u>Le droit à l'indemnisation est subsidiaire à d'autres droits légaux ou contractuels.</u> • <i>Ces restrictions découlent du versement d'aides sous forme d'indemnisations (pas d'indemnisation des indépendants percevant un très faible revenu par leurs activités, pas de double indemnisation).</i>
Art. 70b, al. 1 et 1a	¹ Les aides financières sont octroyées sous la forme de crédits bancaires partiellement ou entièrement garantis par la Confédération.	¹ Les aides financières <u>indemnisations</u> sont octroyées sous la forme de crédits bancaires partiellement ou entièrement garantis par la Confédération <u>contributions non remboursables.</u> ^{1a} <u>Les indemnisations couvrent les frais courants non couverts et la perte de gain.</u>

Article	Concept du Conseil fédéral	Concept selon la proposition S042
	• <i>Le projet du Conseil fédéral prévoit exclusivement des aides remboursables.</i>	• <i>Le concept S042 prévoit des indemnisations, c'est-à-dire des contributions à fonds perdu.</i> • <i>Il propose de prendre en charge tous les frais non couverts des entreprises ayant droit à une indemnisation. Pour les indépendants, l'indemnisation comprend en outre la totalité de la perte de gain. Le concept ne prévoit aucune « quote-part » ni aucune mesure de prévention des crises ou de réduction des risques.</i> • <i>En relation avec l'art. 70a, al. 1 (indemnisations conditionnées à des pertes considérables du chiffre d'affaires), les entreprises sont soit dédommagées de toutes les pertes subies, soit ne reçoivent aucune indemnisation.</i>
Art. 70b, al. 2	² La Confédération peut déléguer l'octroi de cautionnements à des tiers (cautions). • <i>La Confédération peut assumer le rôle de caution ou le déléguer à des tiers, p. ex. aux organisations de cautionnement reconnues par la Confédération.</i>	² La Confédération peut <u>octroyer des cautionnements et</u> déléguer l'octroi de cautionnements à des tiers (cautions). • <i>Dans les articles précédents, le concept S042 prévoit uniquement des indemnisations (à fonds perdu).</i> • <i>De plus, au titre de cet article, la Confédération doit pouvoir octroyer des cautionnements. La finalité et les conditions de ces cautionnements ne sont pas précisées (les conditions énoncées à l'art. 70a, al. 1, concernent uniquement les indemnisations ; les frais non couverts et la perte de gain sont déjà indemnisés).</i>
Art. 70c, al. 1, et 70c ^{bis} , al. 1 et 2	<u>Art. 70c, al. 1</u> ¹ Les cantons participent à hauteur de moitié aux frais administratifs des cautions et aux pertes sur cautionnements. <u>Art. 70c^{bis}, al. 1 et 2</u> -	<u>Art. 70c, al. 1</u> <i>[suit le projet du CF]</i> <u>Art. 70c^{bis}, al. 1 et 2</u> ¹ <u>La Confédération et les cantons se partagent les coûts des indemnisations financières.</u> ² <u>Les indemnisations sont en majorité versées par l'autorité principalement responsable de la prise de la mesure.</u>

Article	Concept du Conseil fédéral	Concept selon la proposition S042
	• Les mesures (pertes sur cautionnement, frais administratifs) sont financées par la Confédération et les cantons, à parts égales.	• Financement des pertes sur cautionnement et des frais administratifs : en accord avec le projet du CF • Financement des indemnisations : majoritairement réglé selon un « principe de causalité », il incombe à l'autorité ayant décidé de prendre des mesures.
Art. 70c ^{bis} , al. 3	-	³ Le canton dans lequel les personnes morales ayant droit aux indemnisations ont leur siège est responsable de la participation aux coûts, du traitement des demandes et du versement des indemnisations.
	• Le projet du Conseil fédéral ne prévoit pas d'indemnisations, raison pour laquelle une telle disposition est superflue (cautionnement : cf. art. 70b, al. 2 [octroi] et art. 70c [participations aux coûts]).	• Le concept S042 prévoit que les cantons sont responsables de la mise en œuvre des indemnisations, et ce même lorsque leur financement incombe en majorité à la Confédération.
Art. 70c ^{bis} , al. 4	-	⁴ Les indemnisations présupposent que les entreprises étaient rentables ou viables avant l'apparition de l'épidémie et qu'elles n'ont pas droit à d'autres aides financières de la Confédération liées à l'épidémie. Ces aides financières n'incluent pas les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, les allocations pour perte de gain et les crédits ou cautionnements octroyés.
	• Pas de conditions supplémentaires, étant donné que les crédits cautionnés doivent être rapidement garantis et sont remboursables. Les éventuelles conditions d'éligibilité sont définies au niveau de l'ordonnance (cf. art. 70f, al. 1), de sorte que le Conseil fédéral puisse verser les aides financières de manière ciblée.	• Cet article précise de nouvelles conditions (en complément des conditions énoncées aux art. 70a, al. 1, 4 et 5). • Remarque : il semble que le concept S042 inclue déjà les allocations pour perte de gain (art. 70b, al. 1a) dans les indemnisations prévues à l'art. 70a, al. 1.
Art. 70f, al. 1	Le Conseil fédéral définit: - les conditions d'octroi des cautionnements, y compris les délais de dépôt des demandes des crédits bancaires cautionnés ainsi que la prise en compte d'autres mesures de soutien étatiques; - la nature, le montant et la durée du cautionnement; [...] - les prescriptions en matière de contenu des accords contractuels entre le donneur de crédit et la caution ainsi qu'entre le requérant et le donneur de crédit;	Le Conseil fédéral définit: - les conditions d'octroi <u>des indemnisations et des cautionnements</u>, y compris les délais de dépôt des demandes des crédits bancaires cautionnés ainsi que la prise en compte d'autres mesures de soutien étatiques; - la nature, le <u>calcul, le montant maximal</u> et la durée <u>de l'indemnisation et du cautionnement</u>; [...]

Article	Concept du Conseil fédéral	Concept selon la proposition S042
	e. les actes qui sont illicites pendant la durée du cautionnement, notamment: [...] 2. le rééchelonnement de crédits bancaires préexistants; 3. toute décision relative à la distribution de dividendes ou de tantièmes; 4. toute décision relative au remboursement d'apports en capital; [...] i. les devoirs d'information et de collaboration des cautions, des donneurs de crédit et des preneurs de crédit ainsi que de leurs organes de révision; [...]	d. les prescriptions en matière de contenu des accords contractuels entre le donneur de crédit et la caution ainsi qu'entre le requérant et le donneur de crédit <u>ou le canton qui traite les demandes d'indemnisation</u>; e. les actes qui sont illicites pendant la durée du cautionnement <u>et en cas d'octroi d'indemnisations</u>, notamment: [...] 2. le rééchelonnement de crédits bancaires préexistants <u>du preneur de crédit</u>, 3. toute décision relative à la distribution de dividendes ou de tantièmes <u>du preneur de crédit</u>, 4. toute décision relative au remboursement d'apports en capital <u>du preneur de crédit</u>; [...] i. les devoirs d'information et de collaboration <u>des bénéficiaires d'indemnisations</u>, des cautions, des donneurs de crédit et des preneurs de crédit ainsi que de leurs organes de révision; [...]
	Le détail des aides financières sera défini au niveau de l'ordonnance, de sorte que le Conseil fédéral puisse verser ces dernières de manière ciblée. Ainsi, le risque de réglementation inadéquate ou de surréglementation est moindre.	<i>Extension de la disposition aux indemnisations. Les questions suivantes restent en suspens :</i> - Dans une large mesure, le contenu de la let. b est déjà réglé à l'art. 70b, al. 1 et 1a (contributions à fonds perdu permettant de couvrir les frais courants non couverts et la perte de gain). Le concept S042 reste flou quant à la marge de manœuvre du Conseil fédéral pour fixer des restrictions au niveau de l'ordonnance. - Selon la let. d, le Conseil fédéral définit des prescriptions pour les cantons au niveau de l'ordonnance. Cela paraît difficile du point de vue du droit constitutionnel. S'agissant des aides pour les cas de rigueur octroyées pendant la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral s'était limité à préciser les conditions auxquelles il participait au financement des aides. - Let. e : l'interdiction d'actes après octroi des indemnisations ne paraît pas plausible.

Article	Concept du Conseil fédéral	Concept selon la proposition S042
Art. 70g <u>Demandes de remboursement des indemnisations</u>	- • <i>Le projet du Conseil fédéral ne prévoit pas d'indemnisations, raison pour laquelle une telle disposition est superflue (cautionnement : cf. art. 70b, al. 1).</i>	<u>La Confédération et les cantons ne peuvent demander le remboursement total ou partiel des indemnisations financières qu'en cas d'abus intentionnel et répété.</u> • <i>Fondamentalement, le concept S042 prévoit que les indemnisations sont à la charge de la Confédération et/ou des cantons.</i>