



18 septembre 2020

Loi fédérale sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus

**(Loi sur les cautionnements solidaires liés
au COVID-19, LCaS-COVID-19)**

Rapport sur les résultats de la procédure de
consultation

Table des matières

Condensé	3
1 Généralités.....	4
2 Objet de la procédure de consultation.....	4
3 Liste des participants à la consultation.....	5
4 Commentaires reçus.....	5
4.1 Accord de principe.....	5
4.2 Remarques des cantons sur des thèmes qui devraient être pris en compte dans le projet	5
4.3 Remarques des partis, des associations faîtières et d'autres organisations sur des thèmes qui devraient être pris en compte dans le projet.....	5
5 Remarques concernant les articles les plus commentés	6
5.1 Article 1	6
5.2 Article 2	6
5.3 Article 3	6
5.4 Article 4	7
5.5 Article 7	7
5.6 Article 8	7
5.7 Article 12	7
5.8 Article 23	7
5.9 Article 25	8
6 Annexe	8

Condensé

Au total, 66 avis ont été reçus lors de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19. Près de la moitié (25) provenait des cantons, qui sont fondamentalement très favorables à cet avant-projet.

Quant à son principe, l'avant-projet de loi rencontre également un écho positif auprès des partis, des associations faîtières, des organisations économiques et d'autres participants à la consultation. En particulier, le maintien de la réglementation existante¹ dans une large mesure (création d'une sécurité juridique; aucune modification impérative de plus de 135 000 conventions de crédit après un bref laps de temps), la renonciation à l'interdiction partielle des investissements en relation avec les crédits COVID-19 cautionnés (art. 2)², la prise en compte de la situation individuelle dans la réglementation des cas de rigueur (notamment art. 3, 7 et 8) et la possibilité connexe de prolonger le délai d'amortissement ordinaire au maximum jusqu'à dix ans (contre cinq ans normalement)³ ainsi que la renonciation à convertir les crédits COVID-19 en contributions à fonds perdu⁴ bénéficient d'une approbation explicite.

La limitation du dépôt des demandes de crédit au 31 juillet 2020, notamment, a suscité plusieurs remarques des cantons. La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), deux partis, trois organisations économiques et un autre participant à la consultation demandent eux aussi une prolongation de ce délai de dépôt⁵.

L'utilisation illicite des crédits au sens de l'art. 2 de l'avant-projet a fait l'objet de réactions diverses et variées. En particulier, un assouplissement de l'interdiction des dividendes a été réclamé⁶.

La question de la procédure à adopter en cas de modification de la forme juridique de l'entreprise ayant demandé un crédit COVID-19 a également été soulevée à de nombreuses reprises pendant la consultation et en pratique⁷.

Certains participants souhaitent que le mécanisme d'adaptation annuelle des taux d'intérêt soit modifié, voire supprimé, notamment pour les crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 francs⁸.

¹ En particulier, Raiffeisen Suisse (p. 1) et SwissBanking (p. 2) saluent cette démarche, car des modifications plus étendues auraient pu nécessiter l'adaptation de plus de 135 000 conventions de crédit. Obwald (p. 2), Saint-Gall (p. 1), le PLR (p. 1) et economiesuisse (p. 1) y sont également favorables.

² Cinq cantons (AG, p. 1; GL, p. 1; GR, p. 1; LU, p. 1; UR, p. 1), la CDEP (p. 1), deux partis (PSS, p. 1; PES, p. 2), neuf associations économiques (economiesuisse, p. 1; FER, p. 2; GastroSuisse, p. 1; CCIF, p. 2; FCS, p. 1; ASSL, p. 2; Swissmechanic, p. 3; Swissmem, p. 3; Swiss Textiles, p. 2) et CC Centre (p. 1)

³ Cinq cantons (AG, p. 1; GE, p. 1; GL, p. 1; GR, p. 1; UR, p. 1), la CDEP (p. 1), trois partis (PDC, p. 1; PLR, p. 1; PSS, p. 1), neuf associations économiques (economiesuisse, p. 1; EXPERTsuisse, p. 1; FER, p. 2; GastroSuisse, p. 1; CCIF, p. 2; SwissHoldings, p. 1; Swissmechanic, p. 3; Swiss Textiles, p. 3; Travail Suisse, p. 2) et Raiffeisen Suisse (p. 3)

⁴ AG (p. 1), GL (p. 1), GR (p. 1), SO (p. 2), UR (p. 1), ZG (p. 1), PLR (p. 1), economiesuisse (p. 1), EXPERTsuisse (p. 1), SwissHoldings (p. 2), Travail.Suisse (p. 2), Swissmem (p. 2)

⁵ Trois cantons (AG, p. 1, AI, p. 1, UR, p. 1), la CDEP (p. 2), deux partis (PES, p. 1; PSS, p. 4), trois associations économiques (USS, p. 2; Swissmem, p. 3; Swiss Textiles, p. 3), un autre participant à la consultation (Forster, p. 6)

⁶ GE (p. 2; dérogation à l'interdiction des dividendes pour les structures de holding liées à des successions); economiesuisse (p. 3) et Swissmem (p. 2; dans les cas de rigueur, assouplissement de l'interdiction des dividendes lors du règlement d'une succession en cours, avec l'accord de l'organisation de cautionnement); Swiss Textiles (p. 2; assouplissement de l'interdiction des dividendes lors du règlement d'une succession en cours, avec l'accord de l'organisation de cautionnement); Forster (p. 4; assouplissement de l'interdiction des dividendes p. ex. lorsque 50 % du crédit COVID-19 est remboursé)

⁷ SwissBanking (p. 7), UBCS (p. 1), CORE (p. 1)

⁸ PSS (p. 2), PES (p. 2), PEV (p. 2), USS (p. 2), usam (p. 1), CCIF (p. 2), GastroSuisse (p. 2), HotellerieSuisse (p. 3), Swissmecanic (p. 3), Travail.Suisse (p. 2)

1 Généralités

L'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2020 a ouvert la consultation relative à l'avant-projet de loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19. Cette consultation a pris fin le 21 juillet 2020. Tous les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ont été invités à prendre position. Pendant les trois semaines de la consultation, les organisations et les particuliers intéressés ont remis 66 avis au total, dont la plupart proviennent des cantons. Le présent rapport sur les résultats fournit des informations sur les avis reçus et résume le contenu de ceux-ci sans porter de jugement.

Ces prises de position sont accessibles au public. Pour de plus amples détails sur les différents avis ou leur consultation, il est renvoyé à la plate-forme de publication de la Confédération⁹.

2 Objet de la procédure de consultation

Le 25 mars 2020, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19¹⁰, qui déployait ses effets pendant six mois à compter de la date d'entrée en vigueur et s'appuyait sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution fédérale (Cst.).

En vertu de l'art. 7d, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹¹, lorsque le Conseil fédéral édicte des ordonnances sur la base de l'art. 185, al. 3, Cst., il doit soumettre au Parlement, dans un délai de *six mois*, un projet établissant la base légale du contenu de l'ordonnance ou un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale fondé sur l'art. 173, al. 1, let. c, Cst., sinon ces actes deviennent caducs.

L'avant-projet de loi mis en consultation comprend 28 articles. Subdivisé en huit sections, il reprend les dispositions encore nécessaires de l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 et régit en outre le règlement des crédits cautionnés. L'utilisation illicite des crédits octroyés ainsi que leur amortissement et leur rémunération, les tâches des organisations de cautionnement, les mesures de prévention, de lutte et de poursuite en matière d'abus, les prescriptions relatives à la responsabilité et les dispositions pénales sont les principaux objets réglementés. La loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 devrait s'appliquer jusqu'à la fin du processus de remboursement des crédits COVID-19 octroyés.

Elle devrait être déclarée urgente au sens de l'art. 165, al. 2, Cst. De plus, l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2020 proposait déjà au Parlement de la traiter en procédure spéciale selon l'art. 85, al. 2, de la loi sur le Parlement (RS 171.10). Cette procédure devrait permettre une entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2021, raison pour laquelle la consultation a été réduite à trois semaines.

⁹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html> (procédures de consultation terminées, 2020, DFF)

¹⁰ RS 951.261

¹¹ RS 172.010

3 Liste des participants à la consultation

La liste des cantons, des partis et des organisations invitées à participer à la consultation figure en annexe. Tous les avis reçus, y compris ceux d'autres associations et de particuliers, sont accessibles au public¹².

4 Commentaires reçus

4.1 Accord de principe

Parmi les cantons, 23 indiquent expressément qu'ils sont fondamentalement favorables au projet (**AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, UR, VD, VS, ZG, ZH**). Deux cantons (**TG, TI**) ont expressément renoncé à donner leur avis.

Les six partis qui se sont exprimés lors de la consultation (**PDC, PES, PEV, PLR, PSS, UDC**) approuvent le projet quant à son principe.

Il en va de même pour quinze des organisations participantes (**ASSL, CCIF, CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, FCS, FER, FSA, GastroSuisse, SwissBanking, SwissHoldings, Swissmechanic, Swissmem, Swiss Textiles, usam**).

Seule l'entreprise **Vischer AG** rejette la loi, car elle ne lui semble globalement pas nécessaire. Sinon, aucun participant à la consultation ne désapprouve le principe de cette loi.

4.2 Remarques des cantons sur des thèmes qui devraient être pris en compte dans le projet

Trois cantons (**AG, AI, UR**) et la **CDEP** demandent que le délai de dépôt des demandes de crédit soit prolongé jusqu'à la fin de 2020.

4.3 Remarques des partis, des associations faîtières et d'autres organisations sur des thèmes qui devraient être pris en compte dans le projet

Certains partis (**PES, PSS**), des associations faîtières et d'autres organisations (**Swissmem, Swiss Textiles, USS, Forster**) pensent également que le délai de dépôt des demandes de crédit devrait être prolongé, mais ils proposent des échéances diverses (fin de l'année 2020, fin du mois de mars 2021 ou fin du mois de juin 2021).

Par ailleurs, quelques participants aimeraient que la prolongation de ce délai s'accompagne d'un élargissement de l'utilisation des fonds pour englober les objectifs climatiques (**PES, PSS, USS**), que PostFinance SA devienne une banque climatique (**PSS, USS**) ou que l'on renonce au remboursement des crédits lorsque les investissements remplissent certains critères environnementaux (**PES**).

¹² Cf. note de bas de page 9.

En outre, certains participants exigent que le versement de bonus soit interdit (**PSS, USS**).

Economiesuisse suggère de mettre en place un groupe de travail pour surveiller la situation en matière d'octroi des crédits en Suisse.

Enfin, le changement de forme juridique d'une entreprise ayant bénéficié d'un crédit COVID-19 soulève des questions, comme en témoignent plusieurs avis (**SwissBanking, UBCS, CC Centre, Raiffeisen Suisse**).

5 Remarques concernant les articles les plus commentés

5.1 Article 1

L'UDC critique le fait que l'instrument du cautionnement solidaire ait été utilisé en dépit des recommandations de la Délégation des finances.

5.2 Article 2

De manière générale, il est demandé que les commentaires relatifs à cette disposition soient étoffés et que l'on indique encore plus clairement les cas dans lesquels les crédits COVID-19 peuvent ou non être utilisés (**ASSL, SwissBanking, UBCS, Raiffeisen Suisse, Walder Wyss AG**).

Al. 2

Let. a

En l'espèce, un assouplissement de l'interdiction de distribuer des dividendes est réclamé (**GE, economiesuisse, Swissmem, Swiss Textiles, Forster**).

Let. b

Concernant cette lettre, une clarification des expressions «prêts actifs» et «prêts passifs», notamment, est demandée (**Swiss Textiles, Baker McKenzie Glanzmann, Forster**).

5.3 Article 3

Al. 1

Le **PES**, le **PSS** et l'**USS** veulent que la durée d'amortissement ordinaire des crédits COVID-19 soit fixée à 7 ou 8 ans sans même qu'il y ait de cas de rigueur.

Al. 3

La prolongation de la durée d'amortissement possible à 10 ans pour les cas de rigueur, contre 7 ans dans l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, remporte une large approbation (**AG, GE, GL, GR, UR, CDEP, PDC, PLR, PSS, CCIF, economiesuisse,**

EXPERTsuisse, FER, GastroSuisse, SwissHoldings, Swissmechanic, Swiss Textiles, Travail Suisse, Raiffeisen Suisse). LU s'oppose à une extension de la durée d'amortissement.

5.4 Article 4

Al. 2

Certains participants à la consultation exigent que le taux d'intérêt des crédits jusqu'à 500 000 francs reste à 0 %. Ainsi, le **PEV** aimerait qu'il soit fixé jusqu'au 31 mars 2023, tandis que le **PES**, le **PSS**, l'**USS**, **GastroSuisse** et **Swissmechanic** plaident pour un taux défini jusqu'à l'échéance des crédits. La **CCIF**, **HotellerieSuisse**, **Travail Suisse** et l'**usam** souhaitent également déterminer les taux d'intérêt mais sur d'autres horizons temporels.

5.5 Article 7

Al. 2, let. a

BL, LU et **CC Centre** demandent la suppression de l'expression «conventions contraignantes», car il existe des cas dans lesquels la postposition de créance conditionne la signature de plans d'assainissement.

5.6 Article 8

Al. 4

Plusieurs participants à la consultation (**BL, LU, CC Centre, Lorandi, Transliq**) soulignent que le plafond de 50 000 francs pour la participation de l'organisation de cautionnement aux honoraires du commissaire est trop bas.

5.7 Article 12

D'après le **PFPDT**, l'usage fait de l'argent du contribuable présente un intérêt public général. À son avis, il est raisonnable d'examiner la possibilité de communiquer les données de bénéficiaires de crédit dans des cas d'espèce, d'autant plus que la loi sur la transparence, avec la réserve relative au secret bancaire ainsi que la protection du secret d'affaires, de la sphère privée et des données, garantit les intérêts privés des personnes qui recherchent ou prennent un crédit. Le **PFPDT** demande par conséquent la suppression de l'al 2.

5.8 Article 23

Tandis que certains participants approuvent explicitement cette disposition (**GE, Travail Suisse**), d'autres déplorent qu'elle englobe également l'assemblée générale et l'organe de révision. Ces deux organes devraient en être exclus (**EXPERTSuisse, Baker McKenzie Glanzmann**).

5.9 Article 25

L'avant-projet étend à toute la durée des crédits la réglementation selon laquelle les crédits COVID-19 jusqu'à 500 000 francs ne sont pas pris en compte en tant que capitaux de tiers pour le calcul de la couverture du capital et des réserves au sens de l'art. 725, al. 1, du code des obligations (CO; RS 220) ni pour celui d'un surendettement au sens de l'art. 725, al. 2, CO. Cette adaptation a été largement approuvée lors de la consultation (**BE, GE, LU, PLR, PSS, economiesuisse, EXPERTsuisse, GastroSuisse, HotellerieSuisse, SwissHoldings, Swissmechanic, usam, USS, CC Centre, Raiffeisen Suisse**).

6 Annexe

Liste des organismes ayant répondu

Cantons

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Schwytz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais / Vallese
VD	Waadt / Vaud
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique

Partis politiques

Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD	Generalsekretariat Hirschengraben 9 Postfach 3001 Bern
Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV	Nägeligasse 9 Postfach 3001 Bern
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali	Generalsekretariat Neuengasse 20 Postfach 3001 Bern
Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES	Waisenhausplatz 21 3011 Bern
Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione Democratica di Centro UDC	Generalsekretariat Postfach 8252 3001 Bern
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS	Zentralsekretariat Theaterplatz 4 Postfach 3001 Bern

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	Monbijoustrasse 8 Postfach 3001 Bern
--	--

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband SGV Union suisse des arts et métiers USAM Unione svizzera delle arti e mestieri USAM	Schwarztorstrasse 26 Postfach 3001 Bern
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich
Schweiz. Gewerkschaftsbund SGB Union syndicale suisse USS Unione sindacale svizzera USS	Monbijoustrasse 61 Postfach 3000 Bern 23
Travail.Suisse	Hopfenweg 21 Postfach 5775 3001 Bern