

Prise de position

Covid-19 : Respecter la proportionnalité et indemniser les PME

I. Exigences de l'usam

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8 pour cent du total des entreprises de notre pays. En tant que numéro 1 des PME helvétiques, elle s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises. En conséquence, l'usam exige :

- **l'élaboration d'indicateurs fiables avec des valeurs seuils objectives et constantes ;**
- **des mesures proportionnées dans la lutte contre la pandémie ;**
- **le renoncement à durcir encore les mesures de confinement sans qu'il y ait suffisamment de preuves de leur nécessité ;**
- **la mise en œuvre rapide, simple et efficace des réglementations concernant les cas de risque dans les cantons ;**
- **la prompte indemnisation des entreprises fermées sur ordre des autorités publiques ;**
- **l'identification d'assouplissements ciblés dans le régime actuel ;**
- **une communication consciencieuse, fondée sur des preuves factuelles, de la part de la Confédération et de ses organes.**

II. Point de la situation

1. Situation générale

La pandémie de covid-19 a commencé au début de l'année 2020. La Suisse a réagi, au niveau fédéral et cantonal, en mettant en place divers dispositifs privés et publics. Après des mesures rigoureuses, dont un confinement qui a duré de mars à mai 2020, la politique sanitaire est passée à une logique de protection ciblée : les groupes de personnes particulièrement exposés ou les plus vulnérables ainsi que les foyers d'infection ont été soumis à des réglementations spéciales. De leur propre initiative, les différents secteurs d'activité économique ont également élaboré et appliqué des stratégies de protection de grande ampleur. En mettant en œuvre de nombreux programmes sectoriels dans le domaine de la production et des services, les employeurs ont consenti des investissements considérables, assumant ainsi leur obligation de veiller à la sécurité au travail.

La logique de la protection ciblée porte ses fruits. D'après les chiffres qu'a publiés l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en décembre 2020, les contaminations dans les secteurs mentionnés sont très faibles (voir annexe 1). Les stratégies de protection se sont donc avérées efficaces. Mais en dépit de ce constat, le Conseil fédéral et certains cantons se sont écartés de la logique de la protection ciblée à partir de décembre 2020 pour prendre des mesures drastiques généralisées. Du point de vue – précisément – de la politique de la santé, on est en droit de mettre en doute la pertinence de ce changement de cap : s'il n'y a pas de preuve que les échanges économiques entraînent une augmentation des infections, quel est l'intérêt d'imposer des mesures radicales à l'échelle nationale ?

À partir du début de l'année 2021, le programme fédéral de vaccination est mis en œuvre. Basé sur la logique de la protection ciblée, il marque une nouvelle étape dans la lutte contre la pandémie. L'usam s'attend à ce que ce programme soit achevé d'ici la fin juin 2021.

2. Situation économique

Déterminer l'efficacité exacte des mesures est d'autant plus important qu'elles causent des dégâts économiques. Le déclin conjoncturel faisant entrer l'économie en récession, l'affaiblissement des chaînes de valeur, l'interdiction professionnelle de facto ainsi que l'augmentation du chômage et du chômage partiel ne sont que quelques-uns des aspects de la crise provoquée par les mesures liées à la lutte contre le covid-19. Un autre aspect consiste à assouplir la discipline fiscale, à distribuer des subventions et à augmenter la dette publique.

L'équilibre entre l'efficacité des mesures mises en place et leur impact économique est particulièrement fragile. La comparaison internationale le montre : plus intensive est la réponse de la politique sanitaire au covid-19, plus les dommages économiques qu'elle génère sont disproportionnés. Dans ce contexte, le Fonds monétaire international FMI a analysé, pour le premier semestre de 2020, des données provenant de plus de 50 pays. Il a ainsi mis en contraste l'intensité des interventions de l'État dans l'économie, consécutives à la crise du covid-19, avec la perte de valeur ajoutée. Sur la base de cet ensemble d'informations, l'usam a procédé à un nouvel examen des données. Il est clair – contrairement à ce que prétendent certains économistes en Suisse – que les dommages économiques augmentent de manière disproportionnée avec l'intensité des mesures imposées. Par exemple, un doublement de l'intensité des mesures de politique de la santé fait quasiment quadrupler le préjudice économique (voir annexe 2).

Ces effets macro-économiques sont confirmés au niveau micro-économique. Un exemple résume bien la situation. Du 9 décembre au 11 décembre 2020, l'usam a reçu des lettres de chefs d'entreprise de la branche de la culture physique et de la remise en forme ; 56 de ces messages provenaient d'hommes, cinq de couples et 97 de femmes. Dans tous ces messages, les responsables d'entreprises décrivaient les effets des mesures draconiennes telles que les fermetures, l'interdiction officielle de l'exercice de la profession, le couvre-feu à 19 heures etc. La grande majorité des interventions émanaient de personnes exerçant une activité indépendante, pour la plupart des femmes propriétaires de studios de physiothérapie, de gymnastique, de danse ou de remise en forme. Un tiers d'entre elles ont clairement indiqué que le couvre-feu représentait déjà une baisse du chiffre d'affaires (perte des cours du soir ou des thérapies du soir) et, un autre tiers, qu'une interdiction d'exercer leur profession leur ôtait de fait la possibilité de gagner leur vie. Le constat micro-économique est clair. Ces mesures touchent surtout les femmes qui exercent une activité indépendante n'offrant que peu ou pas de marge, soit précisément le groupe économiquement le plus fragile (voir annexe 3).

III. Évaluation des champs d'action

Comme le montre clairement l'exposé de la situation, l'équilibre entre la politique de la santé et la politique de l'économie est fragile. Raison pour laquelle l'usam exige :

- 1. L'élaboration d'indicateurs fiables avec des valeurs seuils objectives et constantes.** La gestion de la pandémie et la mise en œuvre ou l'assouplissement des mesures doivent se fonder sur des indicateurs probants. Ces indicateurs et leurs seuils doivent être objectifs et les valeurs seuils doivent rester constantes. Un va-et-vient quant aux indicateurs et à leurs seuils ne sert à rien et n'est pas proportionné. L'exemple le plus clair en est la discussion sur le taux de reproduction. Le durcissement des mesures en décembre 2020 a été décidé en référence à des taux de reproduction supérieure à 1. Il s'avéra qu'ils avaient été mal calculés et qu'ils étaient en fait inférieurs à 1. La valeur seuil a dès lors été ajustée et abaissée à 0,9. Maintenant il est question de 0,8. Cette façon de procéder est inadmissible : elle désoriente la population et sape la crédibilité.
- 2. Des mesures proportionnées dans la lutte contre la pandémie.** Le choix préférentiel du moyen le plus léger est un impératif absolu du principe de proportionnalité. En l'occurrence, cela signifie concrètement que les mesures prises au niveau de la Confédération et des cantons doivent respecter la logique de la protection ciblée, ce qui nécessite de bons indicateurs, fiables et constants. Toutefois, la proportionnalité exige également le respect du principe selon lequel on ne peut pas émettre de prescription (supplémentaire) en l'absence d'indices concrets. De plus, le contrôle de l'impact économique des mesures prises est au cœur du principe de proportionnalité.

Les mesures induisant des coûts ou dommages disproportionnés sont donc à rejeter. La politique de la santé et la politique économique doivent rester en équilibre. Les stratégies de protection qui ont déjà été mises en œuvre sont efficaces et il est indispensable de les prendre en compte.

- 3. Le renoncement à durcir encore les mesures de confinement sans qu'il y ait suffisamment de preuves de leur nécessité.** En décembre 2020, le Conseil fédéral s'est en tout cas écarté de la logique de la protection ciblée. Il n'y avait pas lieu de le faire. Les chiffres de l'OFSP lui-même montrent que les nouvelles infections restent dans des groupes suffisamment bien définis. Les chiffres de la Confédération montrent également que les activités touchées par les restrictions supplémentaires ne sont pas des foyers de contamination ; en fait, c'est même le contraire qui semble être le cas. Il n'y a pas non plus de preuve évidente de l'efficacité ou de l'efficacité des mesures plus strictes du Conseil fédéral. Néanmoins, des réductions de fréquence ont été prescrites dans le commerce de détail, bien que les chiffres de l'OFSP (annexe 1) ne mentionnent même pas le commerce de détail. En l'occurrence, sans preuve, on a simplement agi pour agir. Pour éviter de telles erreurs et d'autres encore, l'usam en appelle à une orientation des mesures de politique sanitaire qui soit fondée sur des données probantes. Sans preuves suffisantes, aucune autre mesure ne devrait être imposée – et surtout pas un confinement brutal ou une obligation de travailler à domicile.
- 4. La mise en œuvre rapide, simple et efficace des réglementations concernant les cas de rigueur dans les cantons.** Les dispositions relatives aux cas de rigueur selon l'art. 12 de la loi Covid-19 sont de portée nationale et leur exécution est en outre soumise à des réglementations cantonales. L'usam a pu contribuer à façonner la conception nationale selon sa vision des choses. De la part des cantons, elle exige une mise en œuvre rapide, simple et efficace. Rapide signifie que les cas de rigueur bénéficieront d'une aide à partir du 1^{er} février 2021 au plus tard. Simple signifie qu'il faut s'abstenir de durcir les règles applicables à l'ensemble de la Suisse et qu'il ne faut pas faire preuve d'un formalisme excessif dans le ciblage des aides. L'aide est efficace si, comme le prévoit la loi fédérale, elle est centrée sur la situation préoccupante des entreprises concernées.
- 5. L'indemnisation rapide des entreprises fermées sur ordre des autorités publiques.** Le régime des cas de rigueur prévu à l'article 12 de la loi Covid-19 est conçu pour répondre aux besoins particuliers des entreprises gravement affectées. La condition préalable est que ces entreprises restent ouvertes et qu'elles continuent à réaliser un chiffre d'affaires et des rentrées de fonds. Cependant, suite aux décisions du Conseil fédéral de décembre dernier, une nouvelle catégorie d'entreprises particulièrement touchées émerge maintenant, celle des entreprises fermées sur ordre des autorités. Ce groupe particulier a besoin d'un instrument différencié de l'actuelle réglementation concernant les cas de rigueur. En même temps, la priorité doit être donnée à une solution rapide et proportionnée qui puisse être mise en œuvre sans complications, ni pour les entreprises concernées ni pour les cantons et l'administration fédérale.

Sous réserve que des critères matériels soient spécialement définis à cet effet et que des ressources financières supplémentaires y soient affectées, l'indemnisation des établissements fermés sur ordre des autorités publiques peut être effectuée plus rapidement et plus facilement par l'intermédiaire de l'instrument formel du régime des cas de rigueur. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a alloué 750 millions de francs à cette fin. Il reste à voir si cette dotation est suffisante en fonction de la gravité du préjudice économique. La mise en œuvre de cette conception peut se faire comme suit :

- L'ordonnance de la Confédération relative à la loi Covid-19 qui est en vigueur reste en substance inchangée pour toutes les entreprises. Comme les cantons ont déjà commencé à la mettre en œuvre, changer les règles serait désormais plus dommageable que bénéfique pour les entreprises.
- L'ordonnance sera toutefois complétée par une disposition distincte concernant les établissements fermés sur ordre administratif le 18 décembre 2020. Quel que soit le secteur d'activité auquel elles appartiennent, les entreprises concernées qui ont été contraintes de fermer en raison d'une ordonnance administrative en rapport avec le Covid-19 sont considérées en elles-mêmes comme des cas de rigueur. Autrement dit, elles réunissent obligatoirement les conditions requises pour bénéficier des mesures d'aide fondées sur le chiffre d'affaires. Dans

le cas de ces établissements également, les subventions ou autres aides déjà reçues sont prises en compte, c'est-à-dire déduites.

6. **L'identification d'assouplissements ciblés dans le régime actuel.** Les heures d'ouverture dans le commerce de détail (par ex. ouverture une heure plus tôt, fermeture une heure plus tard) peuvent notamment être prolongées pour répartir l'affluence de la clientèle et réduire ainsi le nombre des contacts. Revenir à la logique de la protection ciblée et orientée vers des indicateurs fiables est propre à permettre des assouplissements plus ciblés, si nécessaire sur un plan local, à condition que les consignes de protection soient respectées. Cela inclut l'ouverture d'entreprises dans le secteur de la culture physique et de la remise en forme ou le service en terrasse dans les restaurants. Le retour à une protection ciblée permet notamment de renforcer à nouveau la différenciation intercantonale.
7. **Une communication consciencieuse, fondée sur des preuves, de la part de la Confédération et de ses organes.** En Suisse, l'ambiance est lourde. L'usam en appelle à une communication de crise qui renoue avec l'objectivité. Cela signifie en particulier que les organes consultatifs, tels que la Task Force scientifique, doivent s'abstenir de faire des déclarations publiques. Mais cela signifie aussi, pour tous les organes et personnels de la Confédération en charge de la communication, qu'ils ne doivent pas présenter des scénarios unilatéraux, mais toujours informer de manière équilibrée.

IV. Conclusion

Plus intensives sont les mesures de politique de la santé, plus les dommages qu'elles causent à l'économie sont disproportionnés. C'est ce qu'indiquent les données du Fonds monétaire international (FMI) et qui est confirmé sur le plan micro-économique par plus de 100 chefs d'entreprise – dont 2/3 de femmes – dans le secteur de la culture physique et de la remise en forme. Grâce à la mise en œuvre des stratégies de protection, l'économie est dotée d'une protection efficace contre les contagions, comme le démontrent les chiffres de l'OFSP.

L'usam demande d'en revenir à la logique de la protection ciblée dans la politique de la santé. Cela signifie notamment qu'il faut maintenir la proportionnalité et ne durcir les mesures que s'il y a de bonnes raisons de le faire. En matière de politique économique, l'usam exige une mise en œuvre rapide, simple et efficace des mesures cantonales applicables aux cas de rigueur ainsi que l'indemnisation des entreprises qui ont dû fermer sur ordre des autorités publiques. Il importe également, notamment au niveau fédéral, d'identifier des assouplissements dans le régime actuel. De manière générale, le Conseil fédéral doit renouer avec l'objectivité dans sa communication.

État au 8 janvier 2021

Responsable du dossier

Hans-Ulrich Bigler, directeur
Tel. 031 380 14 20, E-Mail h.bigler@sgv-usam.ch

Annexe 1 : Foyers infectieux selon l'OFSP

Exposition	Nombre	Pourcentage
Avec informations sur l'exposition	46496	71.40 %
Sans informations sur l'exposition	18656	28.60 %
Avec informations :		
Membre de la famille	13775	29.60 %
Inconnu	13705	29.50 %
Autre contact	7788	16.70 %
Travail	5109	11.00 %
Fête privée	1832	3.90 %
Bar/Restaurant	1283	2.80 %
Personnel médical et soignant	957	2.10 %
École/Jardin d'enfants/Crèche	851	1.80 %
Rassemblement spontané de personnes	486	1.00 %
Disco/Club	453	1.00 %
Manifestation	257	0.60 %
Inconnu, non élucidé ou famille	5392	82.77 %
Lieu connu non lié au cercle familial	11228	17.23 %
Total des formulaires disponibles	65152	100.00 %

État au 9 décembre 2020

Source

<https://www.pilatustoday.ch/schweiz/hier-stecken-wir-uns-am-haeufigsten-mit-corona-an-140261235>

Annexe 2 : Examen des données du FMI

Source : FMI, World Economic Outlook, chapitre 2, «The Great Lockdown : Dissecting the Economic Effects», octobre 2020

Explication de l'approche du FMI

1. Il s'agit de données concernant le premier semestre 2020, car elles ont déjà été consolidées.
2. Le confinement comprend toutes les mesures prises par le gouvernement en regard de la pandémie de Covid-19.
3. Le préjudice économique est la différence entre la croissance économique prévue avant et la croissance mesurée après la mise en œuvre des mesures.
4. L'intensité des mesures est un indice ; il s'agit d'une moyenne indexée de différentes caractéristiques, telles que les fermetures de magasins, les restrictions de la gamme de produits, l'annulation d'événements publics, la limitation des horaires d'ouverture des établissements, les fermetures de frontières etc.
5. Les données se rapportent à 52 pays :

	Intensité (indice)	Perte de PIB (%)
AUS	37.21	-4.54
AUT	37.13	-9.11
BEL	41.34	-9.65
BRA	44.01	-8.71
CAN	40.92	-8.81
CHL	41.76	-5.71
CHN	62.36	-7.82
COL	49.59	-10.70
HRV	40.25	-9.36
CZE	34.38	-8.87
DNK	39.22	-6.03
EST	31.58	-6.54
FIN	28.49	-5.24
FRA	48.72	-13.44
DEU	35.39	-7.04
GRC	39.91	-10.79

HKG	43.62	-4.45
HUN	38.69	-8.91
IND	51.69	-15.70
IDN	42.06	-6.09
IRL	45.59	-3.48
ISR	49.81	-6.44
ITA	51.65	-11.99
JPN	24.21	-6.27
KOR	39.64	-3.02
LVA	33.94	-7.49
LTU	40.30	-3.51
MYS	40.67	-12.54
MEX	41.61	-11.10
NLD	40.82	-6.49
NOR	32.55	-6.10
PER	55.43	-20.54
PHL	58.33	-15.14
POL	40.53	-6.56

PRT	43.79	-10.87
ROU	44.54	-7.04
RUS	48.61	-4.29
SRB	40.73	-4.59
SGP	43.65	-7.63
SVK	40.44	-10.39
SVN	34.24	-11.35
ZAF	47.21	-9.66
ESP	42.21	-14.65
SWE	21.08	-4.28
CHE	37.10	-6.16
TWN	13.73	-1.37
THA	39.43	-9.13
TUR	42.28	-5.42
UKR	47.94	-8.08
GBR	38.99	-12.91
USA	43.14	-6.44
VNM	47.91	-4.35

Explication de l'approche de l'usam et interprétation de l'analyse de régression

1. Tous les pays ont été regroupés selon le critère de l'intensité en 3 groupes de taille égale : 17 pays avec les 17 valeurs d'intensité les plus faibles (premier tiers) ; 17 pays avec les 17 valeurs d'intensité moyenne (tiers médian) ; 18 pays avec les 18 valeurs d'intensité les plus élevées (troisième tiers).
2. Une analyse de régression simple a été effectuée pour chaque tiers : la perte de PIB était la variable de recherche d'explication et l'intensité la variable explicative.
3. Les facteurs de "x" indiquent comment la perte économique évolue lorsque l'intensité est modifiée.
4. Les facteurs sont à chaque fois «-x» ; il y a donc une relation négative. Plus l'intensité des mesures augmente, plus le PIB diminue, donc plus les dommages économiques sont importants (l'opérande qui se trouve après le «+» est moins pertinent pour cette analyse).
5. Si le dommage économique était proportionnel à l'augmentation de l'intensité, les trois grands groupes auraient le même facteur "-x".
6. Au contraire, ils ont des facteurs croissants. Les régressions sont évidentes :

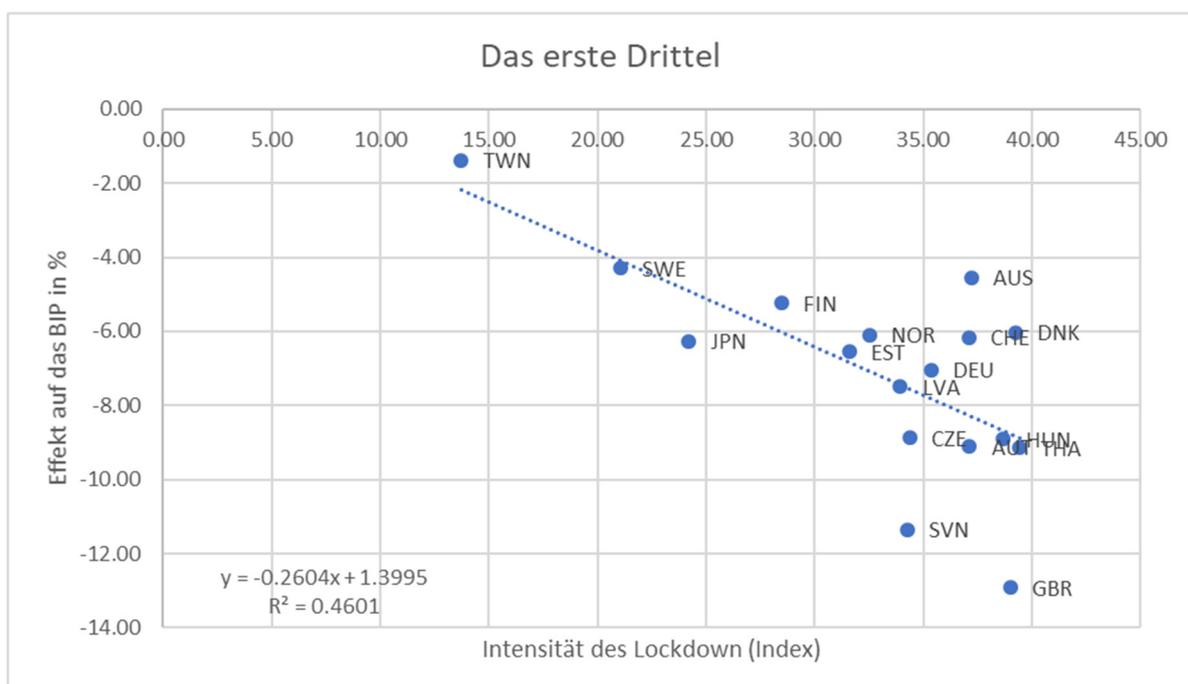
Premier tiers : $y = -0.2604x + 1.3995$

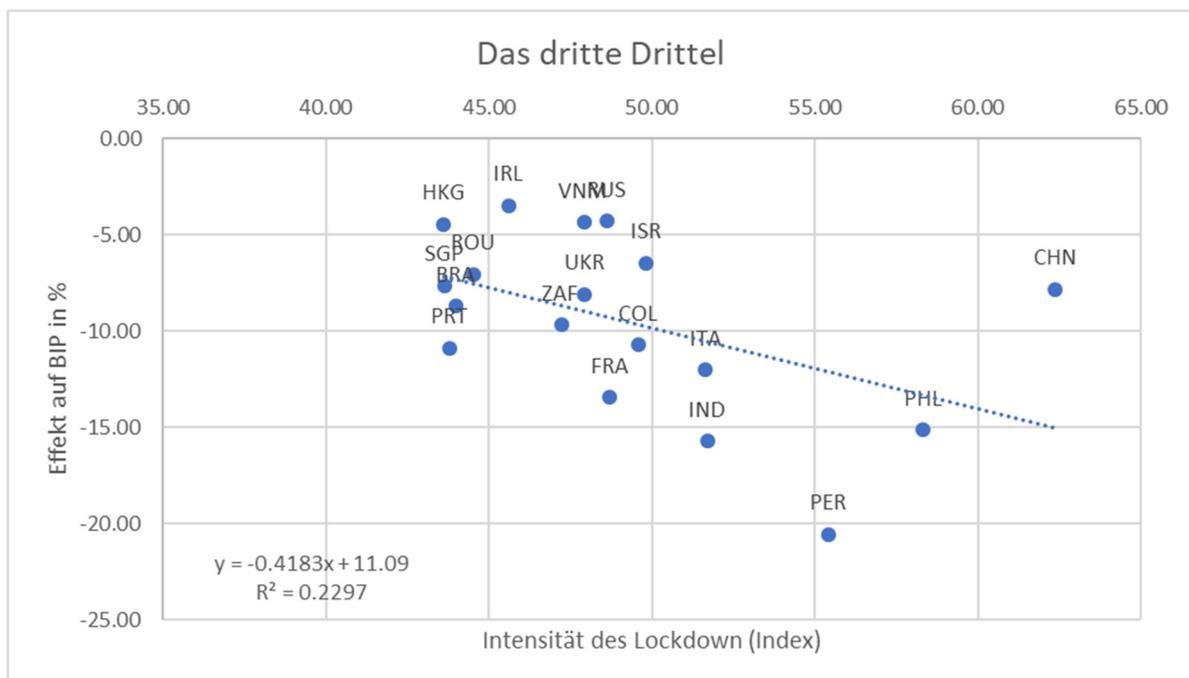
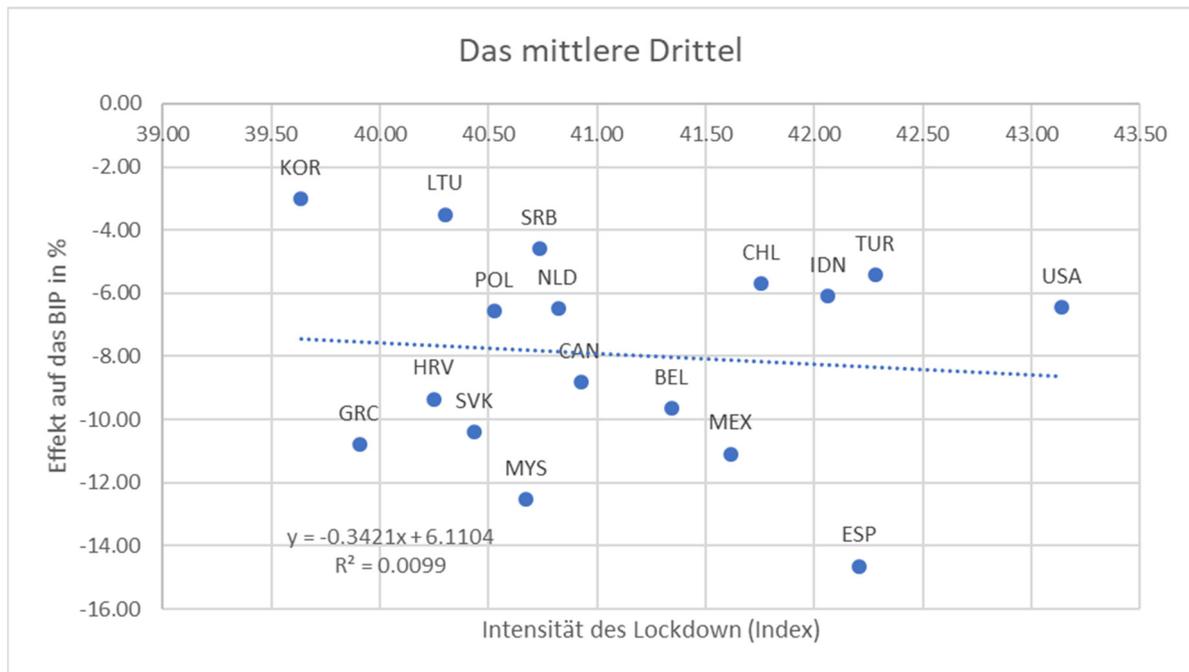
Tiers médian : $y = -0.3421x + 6.1104$

Troisième tiers : $y = -0.4183x + 11.09$

7. Ainsi, les résultats indiquent un effet exponentiel de l'augmentation de l'intensité sur les dommages économiques. Les facteurs n'augmentent pas au même rythme que l'augmentation de l'intensité, mais ils augmentent de manière surproportionnée par rapport à celle-ci, de 1,3 du premier tiers au tiers médian, puis de 1,6 au troisième tiers.
8. La valeur explicative diminue. Dans le premier tiers, la valeur explicative est la plus élevée ; au milieu, elle est la plus faible avec beaucoup d'écart ; dans le troisième tiers, elle augmente encore mais reste faible, car les données affichent des tendances à la baisse fortement accrues (!). Cela montre une fois de plus le potentiel de nuisance d'un confinement strict.

Représentation graphique des analyses de régression





Annexe 3 : L'exemple du secteur de la culture physique et de la remise en forme

Très diversifié, le secteur de la culture physique et de la remise en forme est un secteur où les PME prédominent et essentiellement « féminin », c'est-à-dire avec une proportion supérieure à la moyenne de femmes exerçant une activité indépendante et de cheffes d'entreprise. Sur l'ensemble de la Suisse, le chiffre d'affaires de ce secteur est d'environ 1,4 milliard de francs. Environ 30 500 personnes sont employées dans quelque 1 300 entreprises de remise en forme. En outre, plus de 2 000 indépendants proposent des cours de gymnastique et de remise en forme.

Le chiffre d'affaires annuel d'environ 30 % des centres de remise en forme est inférieur à 500 000 francs. Près de 90 % des indépendants ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 250 000 francs.

Pour les centres de remise en forme, les coûts salariaux représentent environ 40 % des revenus, les coûts de location 25 % et les dépenses d'investissement et d'amortissement 15 %. Pour les indépendants, les frais de location représentent jusqu'à 50 % du chiffre d'affaires.

Dans l'ensemble du secteur, près de la moitié des employés ont plus de 40 ans. Plus de 65 % des employés sont des femmes.

En décembre 2020, l'usam a reçu plus de 150 messages provenant de personnes travaillant dans la branche (97 écrits par des femmes, 56 par des hommes et 5 par des couples). Dans tous ces messages, les responsables d'entreprises décrivaient les effets de mesures draconiennes telles que fermetures, interdiction officielle de l'exercice de la profession, couvre-feu à 19 heures etc. La grande majorité des interventions émanaient de personnes exerçant une activité indépendante, pour la plupart des femmes propriétaires de studios de physiothérapie, de gymnastique, de danse ou de remise en forme. Un tiers d'entre elles ont clairement indiqué que le couvre-feu représentait déjà une baisse du chiffre d'affaires (perte des cours du soir ou des thérapies du soir) et, un autre tiers, qu'une interdiction d'exercer leur profession leur ôtait de fait la possibilité de gagner leur vie. Le constat micro-économique est clair. Ces mesures touchent surtout les femmes qui exercent une activité indépendante n'offrant que peu ou pas de marge, soit précisément le groupe économiquement le plus fragile.

Voici quelques exemples de ces messages :

«Mon nom est Tanja Zehnder. J'ai signé le lundi 7 décembre 2020 le bail de mon nouveau studio de yoga. Son ouverture en 2021 est compromise, les investissements en matière de rénovation et d'ameublement sont colossaux. Fermer les studios de yoga signifie être condamné avant même d'avoir commencé.»

«Mon nom est Heidi Henseler. Je donne des cours de remise en forme et de gymnastique dorsale avec un très bon plan de protection que j'ai mis en place depuis la fin du mois d'octobre (14 participants par leçon dans des salles de gymnastique). Et maintenant, je devrais de nouveau réduire la voilure? Et abandonner les deux tiers de mes cours !?!?!»

«Je suis Angela Bolz, propriétaire de l'établissement Fitness Alpnach. Depuis le 11 mai 2020, je travaille en appliquant la stratégie de protection de l'association professionnelle pour la santé et la mobilité. Je n'ai pas encore eu de cas dans mon studio. Si des mesures plus sévères entrent en vigueur, je devrai le fermer. Toute mon existence est en jeu.»

«Je m'appelle Julia Walser, je suis mère de deux enfants, professeure de yoga professionnelle et indépendante. Avec les nouvelles mesures et restrictions, vous mettez mon gagne-pain en danger et détruisez mon avenir professionnel !»