



Management Response

du Secrétariat d'Etat à l'économie, secteur Politique régionale et d'organisation du territoire

de

septembre 2023

à

« Rapport de situation sur la réalisation de contrôles aléatoires indépendant concernant le respect des ordonnances COVID-19 sur les cas de rigueur des entreprises (Rapport de statut du premier semestre 2023, SECO_mandat 2001) »

OBT AG et Meng und Partner

septembre 2023

Für die **deutsche Version** klicken Sie bitte [hier](#)

1. Contexte

Pour répondre aux dommages économiques causés par la pandémie COVID-19, la Confédération et les cantons ont mis en place différents instruments, entre autres l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur (OMCR 20) et l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur en 2022 (OMCR 22). Ces ordonnances, basées sur la loi COVID-19 (L) visent à soutenir les entreprises dont le chiffre d'affaires a reculé de manière substantielle et dont les coûts ne sont plus couverts.

La Confédération est le plus important contributeur de ce programme cas de rigueur : sa participation financière est considérable tant en montant absolu (jusqu'à 9,1 milliards de francs) qu'en pourcentage (100% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions et pour les montants issus de la réserve du Conseil fédéral, 70% pour les autres entreprises). De ce fait, même si la mise en œuvre desdites ordonnances est de la compétence des cantons, la Confédération se voit dans l'obligation d'assurer un suivi de cette mise en œuvre avec des contrôles ponctuels orientés vers le risque. Dans un premier temps, elle a élaboré deux mandats de contrôles ponctuels dans les cantons durant l'été et l'automne 2021.

Dans un second temps, elle a lancé un mandat de longue durée (période 2022 – 2026), assuré par l'entreprise d'audit OBT AG – et par Meng & Partner AG, sous-mandataire, dans le cas où OBT se trouve en situation de conflit d'intérêt. Six types d'analyses sont prévus dans le mandat jusqu'en décembre 2026.

Contrôle	Description
Octroi des aides cas de rigueur (art. 12 L, intégralité OMCR 20 et 22)	Contrôler si les directives de la législation fédérale ont été respectées lors de l'octroi de soutiens.
Utilisation de la réserve du Conseil fédéral (art. 12, al. 2 L, art. 15 OMCR 20)	Contrôler si la réserve du Conseil fédéral a été correctement utilisée.
Gestion des prêts, cautionnements et garanties (art. 12, al. 1 ^{quinièmes} L ; art. 10, 11, 17, 18, 21 OMCR 20)	Contrôler si les cantons prennent des mesures appropriées pour la gestion des prêts, cautionnements et garanties ; contrôler s'ils respectent les dispositions de l'OMCR 20.
Participation au bénéfice (art. 12, al. 1 ^{septies} L ; art. 8e OMCR 20, Art. 6 OMCR 22)	Contrôler si la participation au bénéfice est respectée pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions de francs.
Interdiction de distribution des dividendes (art. 12, al. 1 ^{er} L, art. 6, let. a, OMCR 20, Art. 3, let. a OMCR 22))	Contrôler si l'interdiction de décider ou de distribuer des dividendes ou des tantièmes est respectée par l'entreprise ; contrôler si l'interdiction de rembourser des apports en capital est respectée par l'entreprise ; contrôler si l'interdiction d'octroyer des prêts à ses propriétaires est respectée par l'entreprise.
Suivi des cas d'abus et des retours (art. 11 OMCR 20, art. 10 OMCR 22)	Vérifier si le canton suit correctement et pendant toute la durée nécessaire les cas d'abus et les retours dans la banque de données de reporting hafrep.

Chaque semestre, OBT transmet au SECO un rapport de statut, afin de faire le bilan de la période écoulée, d'en tirer des résultats et des recommandations.

Le présent rapport couvre la troisième phase du mandat, où OBT a audité la régularité et la conformité aux ordonnances des octrois des aides cas de rigueur ; autrement dit, OBT a contrôlé que les cantons avaient calculé correctement les montants octroyés et versés aux

entreprises bénéficiaires d'une aide cas de rigueur et qu'ils avaient par conséquent respecté les conditions de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22. Cette dernière ordonnance, qui est systématiquement similaire à la première, comportait cependant des conditions propres, comme des conditions spécifiques de protection des liquidités pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions, ou le fait que le montant de l'aide cas de rigueur selon l'OMCR 22 ne peut pas dépasser les coûts non couverts du premier semestre 2022.

La période audité correspond à des octrois réalisés pendant l'année 2021 et au 1^{er} semestre 2022.

De plus, OBT a fait parvenir aux cantons des questionnaires concernant leur pratique concernant les prochains objets de contrôles ponctuels, l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral et les dispositifs de lutte contre les abus. Ces thèmes feront l'objet des prochains rapports de statut.

2. Principales conclusions du rapport de statut

Le SECO se réjouit qu'OBT puisse attester que **les cantons ont mis en œuvre les ordonnances COVID-19 cas de rigueur avec le soin nécessaire en ce qui concerne les échantillons contrôlés**. OBT a effectué 150 contrôles d'octroi dans les cantons (100 concernant l'OMCR 22 et 50 concernant l'OMCR 20), et a pu donner un avis définitif sur 126 cas.

OBT souligne que « *[p]armi les 126 échantillons définitivement clôturés, aucun cas n'a pu être identifié – à l'exception d'une situation particulière dans un canton – dans lequel OBT a estimé que le droit n'existait pas ou pas pour le montant décidé.* » et que « *[p]our les 126 cas examinés ou évalués, on peut retenir que les cantons ont évalué les demandes de cas de rigueur au cas par cas, qu'ils les ont examinées avec le soin requis et ont mis en œuvre de leur mieux les directives de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22. Il est rappelé à la situation particulière d'un canton de manière restreinte.* »

Le SECO interprète ces résultats comme bons, car ils montrent que les procédures de décision, de contrôles et d'audit mis en place par les cantons très rapidement en 2020 tiennent sur la durée : mieux, les cantons ont progressivement gagné en expérience et ont développé leurs processus. Ils ont su les poursuivre sans difficulté dans le cadre de la mise en œuvre de l'OMCR 22. En résumé, le SECO se réjouit que le rapport ne relève **aucun problème systémique**.

3. Recommandations et observations ainsi que prise de position du SECO

Sur la base de ces conclusions, OBT AG formule les recommandations et observations suivantes. Le tableau présente, outre les recommandations et observations, la prise de position du SECO.

Recommandations

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
<p>[Contexte : OBT signale au SECO qu'un canton a utilisé deux variantes de calcul pour le calcul des coûts non couverts, selon l'art. 5 al. 1 OMCR 22 (état le 8.2.23), ce qui est inhabituel.]</p> <p>Nous recommandons de prendre contact avec le canton concerné au sujet de la question du calcul des coûts non couverts et des deux variantes de calcul que le canton permet à cet effet. Le client pourrait demander au canton de procéder dans certains cas à un calcul approximatif afin de déterminer si les deux variantes de calcul conduisent à des montants de cas de rigueur sensiblement différents.</p>	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<p><u>Prise de position du SECO</u></p> <p>Les cantons sont responsables de la mise en œuvre de l'OMCR 22. Pour que la Confédération participe financièrement au programme cas de rigueur, les cantons doivent appliquer aux entreprises les prescriptions de l'OMCR 22.</p> <p>L'article 5, alinéa 1, OMCR 22 dispose que « <i>La contribution couvre au maximum des coûts que l'entreprise n'a pas pu couvrir de janvier à juin 2022</i> ».</p> <p>Le but de cette réglementation est d'éviter les surindemnisations. Les commentaires de l'OMCR 22 sur l'article 5 ajoutent que « <i>Il appartiendra aux cantons de définir le calcul des coûts non couverts pendant cette période et de déterminer ainsi si la contribution pour les cas de rigueur ne doit pas dépasser les coûts non couverts de chaque mois, du premier trimestre ou du premier semestre 2022. S'il opte pour une base de calcul trimestrielle ou semestrielle, le canton pourra non seulement réduire sa charge de travail administrative, mais également mieux tenir compte des entreprises dont le chiffre d'affaires est soumis</i></p>		

	<p>à de fortes fluctuations en fonction des saisons. Pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de francs et en particulier pour les très grandes entreprises, la Confédération recommande de calculer les aides sur une base semestrielle. Indépendamment du mode de calcul choisi, les plafonds exprimés en pourcentages ou en chiffres nominaux aux al. 2 à 5 s'appliqueront à l'ensemble de la période allant de janvier à juin 2022. En d'autres termes, le montant cumulé des contributions pour les cas de rigueur octroyées durant cette période ne devra pas dépasser ces plafonds ».</p> <p>Le SECO va regarder avec le canton concerné quels sont les deux méthodes de calcul qu'il a utilisé. Le SECO se bornera cependant à vérifier la compatibilité avec l'article 5, al. 1 OMCR 22 puisque l'utilisation de deux systèmes n'est pas <i>per se</i> interdite.</p>
--	---

Observations

Observation 1	MANAGEMENT RESPONSE		
<p>Nous attirons également l'attention sur la question des restrictions d'utilisation dans le contexte des prêts d'actionnaires. Selon nos observations, il existe ici une insécurité juridique considérable en raison de la formulation différente des dispositions déterminantes dans les deux ordonnances (OMCR 20 et OMCR 22) et il nous semble problématique d'interpréter, dans l'application du droit, l'aspect « remboursement de prêts d'associés » sous l'OMCR 20 de la même manière que sous l'OMCR 22.</p>	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<p><u>Prise de position du SECO, après consultation de l'Administration fédérale des finances (AFF)</u></p> <p>L'OMCR 20 et l'OMCR 22 présentent de nombreuses similitudes. Certains articles de l'OMCR 22 renvoient à l'OMCR 20. La question se pose d'ailleurs avec beaucoup d'importance concernant les articles 6 OMCR 20 et 3 OMCR 22 puisque si des entreprises ont reçu des aides au titre des deux OMCR, les mêmes restrictions devraient s'appliquer à tous les montants OMCR reçus, eu égard à la nature fongible des aides.</p> <p>L'article 6, lettre a, chiffre 2 OMCR 20 a la teneur suivante : « <i>elle n'octroie pas de prêts à ses propriétaires</i> ». L'article 3, lettre a, chiffre 2 OMCR 22 a la teneur suivante : « <i>elle n'octroie pas de prêts à ses propriétaires et ne rembourse pas les</i></p>		

prêts de ses propriétaires ; il lui est toutefois permis en particulier de s'acquitter d'obligations préexistantes de paiement d'intérêts et d'amortissements ».

Les commentaires de l'OMCR 22 indiquent qu'il ne s'agit pas d'ajouts mais que l'article 3, « *Repris de l'ordonnance du 25 novembre 2020 (art. 6), cet article a **été précisé et mis à jour*** ». Dans l'article 3 OMCR 22, l'intention du législateur a été expressément formulée et le remboursement des prêts accordés aux propriétaires a été explicitement inscrit. Il s'agit donc d'une concrétisation et non d'une modification de la disposition qui était déjà en vigueur sous l'empire de l'art. 6 OMCR 20.

A contrario, le remboursement de prêts de propriétaires n'est pas explicitement mentionné dans l'art. 6 OMCR 20 et les commentaires OMCR 20 correspondants. Il convient toutefois de tenir compte, lors de l'interprétation, de la volonté du législateur et de l'intention sous-jacente selon laquelle toute sortie de liquidités doit être évitée dans la mesure du possible.

L'intention de maintenir les liquidités dans l'entreprise était donc déjà présente dans l'OMCR 20. On a toutefois renoncé à préciser la disposition et l'explication correspondante en même temps que l'OMCR 22, car le programme pour cas de rigueur 20 était déjà en grande partie terminé à ce moment-là.

Le SECO, fort des constats évoqués ci-dessus, a clarifié cette situation juridique auprès des cantons à l'occasion de leur réunion d'échange. Le SECO estime ainsi avoir réduit le risque d'insécurité juridique,

Cependant, le SECO précise que les développements ci-dessus ne sont pas juridiquement contraignants. La clarification juridiquement contraignante des questions d'interprétation incombe aux tribunaux compétents.

Observation 2	MANAGEMENT RESPONSE		
<p>Enfin, nous avons attiré l'attention du SECO sur le fait que, dans deux cantons, les montants alloués au titre de la réserve du Conseil fédéral étaient apparemment plus élevés que ceux auxquels les deux cantons avaient droit selon la clé de répartition de l'ordonnance fédérale. Dans un cas, le canton a entre-temps adapté les données dans la base de données de reporting des cas de rigueur. Dans l'autre cas, il s'agit de ce que l'on appelle un « overbooking ». Cet « overbooking » avait pour but d'éviter que, si une entreprise n'était pas entièrement éligible dans un cas isolé, les fonds de la réserve du Conseil fédéral ainsi libérés ex post ne soient pas utilisés. Il faut tenir compte de ce fait dans le décompte (final) avec le canton.</p>	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<p><u>Prise de position du SECO</u></p> <p>Concernant le premier canton, le SECO a pris acte que la situation avait été clarifiée. Il ne s'agissait que d'un détail technique, sans influence sur la réalité de l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral par le canton.</p> <p>Concernant le deuxième canton, la Confédération n'avait pas considéré un tel système d' « overbooking » avant que ce canton ne l'informe de cette procédure. Le SECO constate cependant que rien ne s'y oppose juridiquement. Concrètement, le canton a facturé plus que sa part de réserve du Conseil fédéral à la Confédération. La Confédération a exclu ces cas surnuméraires. Or, lorsqu'une entreprise rembourse son aide cas de rigueur avec la réserve du Conseil fédéral, celle-ci, devenue libre, est réattribuée par le canton à une entreprise que la Confédération avait exclue de la facture. Cela permet au canton d'utiliser au maximum sa part de la réserve du Conseil fédéral. Ce système n'attribue en aucun cas une part plus importante de réserve du Conseil fédéral à ce canton.</p>		



1. Hintergrund

Um auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu reagieren, haben Bund und Kantone zur Unterstützung von Unternehmen verschiedene Massnahmen ergriffen. Unter anderem gehören dazu die Covid-19-Härtefallunterstützungen. Die Voraussetzungen, die ein Unternehmen für den Zugang zu Covid-19-Härtefallunterstützungen erfüllen muss, sind in der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) und in der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22) geregelt. Über die HFMV 20 und die HFMV 22, welche sich auf das Covid-19-Gesetz abstützen, werden Unternehmen mit substantiellen Umsatzeinbrüchen und ungedeckten Kosten unterstützt.

Den Grossteil der Kosten der Härtefallunterstützungen übernimmt der Bund. Die finanzielle Beteiligung des Bundes ist sowohl im Zusammenhang mit dem absoluten Betrag von bis zu 9,1 Milliarden Franken als auch prozentual beträchtlich: Die prozentuale Bundesbeteiligung beträgt sowohl für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken als auch für Unterstützungen aus der Bundesratsreserve 100 %; für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken beläuft sie sich auf 70 %. Auch wenn sich das Verfahren zur Gewährung von Härtefallmassnahmen nach kantonalem Recht richtet, ist der Bund aufgrund seiner erheblichen Kostenbeteiligung verpflichtet, die Umsetzung durch die Kantone mit risikoorientierten Stichprobenkontrollen zu überprüfen. Hierfür hat er in einem ersten Schritt im Sommer 2021 zwei Mandate für Stichprobenkontrollen in den Kantonen vergeben.

In einem zweiten Schritt lancierte er ein Mandat mit längerer Laufzeit, das von der Revisionsfirma OBT AG und von Meng & Partner AG als Unterbeauftragten, falls sich OBT in einen Interessenkonflikt befindet, wahrgenommen wird. Im Rahmen dieses Mandats sind folgende sechs Arten von Analysen bis Dezember 2026 vorgesehen:

Kontrolle	Beschreibung
Härtefallunterstützungen (Art. 12 Covid-19-Gesetz, gesamte HFMV 20 und 22)	Überprüfung, ob die Vorgaben der Bundesgesetzgebung bei der Vergabe von Unterstützungen eingehalten wurden.
Einsatz Bundesratsreserve (Art. 12 Abs. 2 Covid-19-Gesetz, Art. 15 HFMV 20)	Überprüfung, ob die Bundesratsreserve korrekt eingesetzt wurde.
Bewirtschaftung Darlehen / Bürgschaften / Garantien (Art. 12 Abs. 1 ^{quinquies} Covid-19-Gesetz; Art. 10 f., 17f. und 21 HFMV 20)	Überprüfung, ob die Kantone über geeignete Massnahmen zur Bewirtschaftung von Darlehen, Garantien oder Bürgschaften verfügen und die Bestimmungen der HFMV 20 eingehalten wurden (Art. 11 Abs. 1, 1 ^{bis} und 1 ^{ter} HFMV 20).
Gewinnbeteiligung (Art. 12 Abs. 1 ^{septies} Covid-19-Gesetz; Art. 8e HFMV 20, Art. 6 HFMV 22)	Überprüfung, ob die Gewinnbeteiligung bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken (Art. 8e HFMV 20; Art. 6 HFMV 22) eingehalten wird.
Dividendenverbot (Art. 12 Abs. 1 ^{ter} G, Art. 6 Bst. a HFMV 20, Art. 3 Bst. a HFMV 22)	Überprüfung, ob das Verbot, Dividenden oder Tantiemen zu beschliessen oder auszuschütten, Kapitaleinlagen rückzuerstatten und Darlehen an Eigentümer zu vergeben, eingehalten wird (Art. 6 Bst. a HFMV 20; Art. 3 Bst. a HFMV 22)

Kontrolle	Beschreibung
Überwachung von Missbrauchsfällen und Rückflüssen (Art. 11 HFMV 20, Art. 10 HFMV 22)	Überprüfung, ob der Kanton Missbrauchsfälle und Rückflüsse in der Reportingdatenbank hafrep korrekt und während der vollständigen Laufzeit überwacht

OBT übermittelt dem SECO halbjährlich einen Statusbericht, um die vergangene Periode zu rekapitulieren und daraus Ergebnisse und Empfehlungen abzuleiten.

Der vorliegende Bericht deckt die dritte Phase des Mandats ab, in der OBT die korrekte und verordnungskonforme Vergabe der Härtefallunterstützungen geprüft hat. Mit anderen Worten, OBT hat überprüft, ob die Kantone die zugesicherten und ausbezahlten Härtefallbeiträge an die Unternehmen korrekt berechnet und ob sie entsprechend die Bedingungen der HFMV 20 und HFMV 22 erfüllt hatten. Die letztgenannte Verordnung, die systematisch der HFMV 20 ähnlich ist, enthielt eigene Bedingungen wie z.B. spezifische Liquiditätsschutzvorschriften für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen oder die Vorgabe, dass die Höhe der über die HFMV 22 gesprochenen Härtefallhilfe die ungedeckten Kosten des ersten Halbjahres 2022 nicht übersteigen darf, damit Überentschädigungen vermieden werden.

Der geprüfte Zeitraum umfasst Zusicherungen des Jahres 2021 und des ersten Halbjahrs 2022.

Darüber hinaus erhielten die Kantone von OBT Fragebögen zu ihrer Praxis im Zusammenhang mit den bevorstehenden punktuellen Kontrollen, der Verwendung der Bundesratsreserve und den Vorkehrungen zur Missbrauchsbekämpfung. Diese Themen werden in den kommenden Statusberichten weiterbehandelt werden.

2. Wichtige Erkenntnisse aus dem Statusbericht

Das SECO zeigt sich erfreut darüber, dass OBT den Kantonen im Hinblick auf die überprüften Stichproben attestieren kann, dass sie die Verordnung mit der erforderlichen Sorgfalt umgesetzt haben. OBT hat 150 Bewilligungskontrollen in den Kantonen (100 bezüglich der HFMV 22 und 50 bezüglich der HFMV 20) durchgeführt und in 126 Fällen auch abschliessend beurteilen können.

OBT betont, dass « in den 126 definitiv abgeschlossenen Stichproben [...] – mit Ausnahme einer Sondersituation in einem Kanton – keine Fälle identifiziert werden [konnten], in denen OBT zur Beurteilung gelangt, dass der Anspruch nicht bzw. nicht in der verfügbaren Höhe gegeben ist.» und dass « für die abschliessend geprüften respektive beurteilten 126 Fälle [...] festgehalten werden [kann], dass die Kantone die Härtefallanträge einzelfallspezifisch beurteilt, mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Vorgaben der HFMV 20 wie auch der HFMV 22 nach bestem Bemühen umgesetzt haben. Auf die Sondersituation in einem Kanton ist hier nochmals einschränkend hinzuweisen.»

Das SECO interpretiert diese Ergebnisse als gut, da sie zeigen, dass die Entscheid-, Prüf- und Kontrollverfahren, die die Kantone 2020 sehr schnell eingeführt haben, auch längerfristig wirksam sind: Die Kantone haben mit der Zeit an Erfahrung gewonnen und ihre Prozesse weiterentwickelt. Sie konnten diese im Rahmen der Umsetzung der HFMV 22 problemlos fortführen. Zusammenfassend ist das SECO **erfreut, dass der Bericht keine systemischen Probleme aufzeigt.**

3. Empfehlungen und Beobachtungen sowie Stellungnahme des SECO

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse formuliert der Beauftragte die folgenden Empfehlungen und Beobachtungen. Die Tabelle enthält neben den Empfehlungen und Beobachtungen von OBТ auch die Stellungnahme des SECO.

Empfehlungen

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
<p>[Hintergrund: OBТ meldet dem SECO, dass ein Kanton für die Berechnung der ungedeckten Kosten gemäss Art. 5 Abs. 1 HFMV 22 (Stand 8.2.23) zwei Berechnungsvarianten verwendet hat, was unüblich ist.]</p> <p>Wir empfehlen, mit dem betreffenden Kanton in Kontakt zu treten betreffend die Frage der Bemessung der ungedeckten Kosten und die hierfür vom Kanton ermöglichten zwei Berechnungsvarianten. Die Auftraggeberin könnte den Kanton bitten, in einigen Fällen eine Überschlagskalkulation durchzuführen, um eine Indikation zu erhalten, ob die beiden Berechnungsvarianten zu wesentlich unterschiedlichen Härtefallbeträgen führen.</p>	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<p><u>Stellungnahme des SECO</u></p> <p>Die Kantone sind für die Umsetzung der HFMV 22 verantwortlich. Damit sich der Bund finanziell am Härtefallprogramm beteiligt, müssen die Kantone die Vorgaben der HFMV 22 auf die Unternehmen anwenden.</p> <p>Art. 5 Abs. 1 HFMV 22 besagt: "<i>Der Beitrag deckt höchstens ungedeckte Kosten des Unternehmens in den Monaten Januar bis Juni 2022</i>".</p> <p>Ziel dieser Regelung ist es, Überentschädigungen zu vermeiden. Die Erläuterungen der HFMV 22 zu Art. 5 führen dazu aus: "<i>Es ist den Kantonen überlassen, innerhalb dieses Zeitraums die Bemessung der ungedeckten Kosten zu regeln und damit festzuschreiben, ob der Härtefallbeitrag die ungedeckten Kosten in jedem einzelnen Monat, im ersten Quartal oder im ersten Halbjahr 2022 nicht überschreiten darf. Mit der quartalsweisen oder halbjährlichen Betrachtung kann der Kanton nicht nur die administrative Belastung senken, sondern auch Unternehmen mit saisonal stark schwankenden Umsätzen besser berücksichtigen. So kann ein Kanton beispielsweise einen Bemessungszeitraum Januar bis Februar</i></p>		

2022 festlegen und einem Unternehmen, das die Anspruchskriterien erfüllt und in diesen zwei Monaten ungedeckte Kosten nachweisen kann, diese ungedeckten Kosten bis zur Höhe von 9 Prozent (bzw. bei Schaustellern 18 Prozent) des Referenzumsatzes sowie der anwendbaren absoluten betragsmässigen Obergrenze durch Beiträge decken. Es besteht keine Verpflichtung, im Nachhinein die ungedeckten Kosten im gesamten Zeitraum Januar bis Juni 2022 zu ermitteln und den bereits zugesprochenen Beitrag allenfalls nachträglich zu reduzieren, wenn in den Folgemonaten Überschüsse erzielt werden. Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen kommen indes gegebenenfalls die Gewinnbeteiligungsvorschriften zur Anwendung. Bei Unternehmen mit Umsatz über 5 Millionen und insbesondere bei sehr grossen Unternehmen empfiehlt der Bund daher eine halbjährliche Betrachtung. Unabhängig von der Wahl der Bemessung gelten die prozentualen und nominellen Obergrenzen nach den Absätzen 2 – 5 für den gesamten Zeitraum Januar bis Juni 2022; d.h. die für diesen Zeitraum ausgerichteten kumulierten Härtefallbeiträge dürfen diese Obergrenzen nicht übersteigen, wenn sich der Bund an den Beiträgen beteiligen soll".

Das SECO wird mit dem betreffenden Kanton prüfen, welche der beiden Berechnungsmethoden zugrunde gelegt wurde. Die Prüfung wird sich jedoch auf die Vereinbarkeit mit Art. 5 Abs. 1 HFMV 22 beschränken, da die Verwendung von zwei Systemen nicht *per se* verboten ist.

Beobachtungen

Beobachtung 1	MANAGEMENT RESPONSE		
<p>Wir weisen zudem auf die Frage der Verwendungsbeschränkungen im Kontext von Gesellschafterdarlehen hin. Nach unserer Beobachtung besteht hier aufgrund des unterschiedlichen Wortlauts der massgeblichen Bestimmungen in den beiden Verordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) eine erhebliche Rechtsunsicherheit und es erscheint uns problematisch, in der Rechtsanwendung den Aspekt "Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen" unter der HFMV 20 gleich auszulegen wie in der HFMV 22.</p>	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<p><u>Stellungnahme des SECO, nach Konsultation der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)</u></p> <p>Die HFMV 20 und die HFMV 22 weisen viele Ähnlichkeiten auf. Einige Bestimmungen wurden aus der HFMV 20 in die HFMV 22 übernommen. Die Frage stellt sich in Bezug auf Art. 6 HFMV 20 und Art 3 HFMV 22 besonders dringlich, denn wenn Unternehmen Härtefallunterstützungen sowohl gestützt auf die HFMV 20 als auch auf die HFMV 22 erhalten haben, müssten angesichts der fungiblen Natur der Unterstützungen für sämtliche erhaltenen Härtefallunterstützungen dieselben Beschränkungen gelten.</p> <p>Art. 6 Bst. a Ziff. 2 HFMV 20 lautet wie folgt: "<i>keine Darlehen an seine Eigentümer vergibt</i>";. In Art. 3 Bst. a Ziff. 2 HFMV 22: "<i>keine Darlehen an seine Eigentümer vergibt und keine Darlehen von seinen Eigentümern zurückbezahlt; zulässig ist jedoch insbesondere das Erfüllen vorbestehender ordentlicher Zins- und Amortisationszahlungspflichten</i>";.</p> <p>In den Erläuterungen zur HFMV 22 wird darauf hingewiesen, dass es sich nicht um eine Änderung handelt, sondern dass "<i>Dieser Artikel [...] aus der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 vom 25. November 2020 übernommen (vgl. Art. 6), konkretisiert und aktualisiert [wurde]</i>". Mit Art. 3 HFMV 22 wurde die Absicht des Gesetzgebers ausdrücklich formuliert und die Rückzahlung von Darlehen an Eigentümer explizit verankert. Es handelt sich also um eine Konkretisierung und nicht um eine Änderung der Bestimmung. Das Verbot der Rückzahlungen von Darlehen an die Eigentümer war demnach bereits unter der Herrschaft von Art. 6 HFMV 20 in Kraft.</p>		

Die Rückzahlung von Eigentümerdarlehen wurde weder in Art. 6 HFMV 20 noch in den entsprechenden Erläuterungen HFMV 20 explizit erwähnt. Bei der Auslegung von Art. 6 HFMV 20 ist jedoch der Wille des Gesetzgebers und die der Bestimmung zugrunde liegende Absicht zu berücksichtigen, dass ein Abfluss von Liquidität möglichst zu vermeiden ist.

Die Absicht, die Liquidität im Unternehmen zu halten, war also bereits in der HFMV 20 enthalten. Es wurde jedoch darauf verzichtet, die Bestimmung und die entsprechende Erläuterung zusammen mit der HFMV 22 zu präzisieren, da das Härtefallprogramm 20 zu diesem Zeitpunkt bereits weitgehend abgeschlossen war.

Gestützt auf diese Feststellungen klärte das SECO anlässlich eines Erfahrungsaustausches die Rechtslage mit den Kantonen ab. Das SECO ist der Ansicht, dass dadurch die entstandene Rechtsunsicherheit verringert werden konnte.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Entwicklungen nicht rechtsverbindlich sind. Die rechtsverbindliche Klärung von Auslegungsfragen obliegt den zuständigen Gerichten.

Beobachtung 2	MANAGEMENT RESPONSE		
<p>Abschliessend haben wir das SECO auf den Umstand hingewiesen, dass offenbar in zwei Kantonen höhere Beträge unter dem Titel der Bundesratsreserve gesprochen wurden, als gem. Verteilschlüssel der Bundesverordnung den beiden Kantonen zustehen würden. In einem Fall hat der Kanton die Angaben in der Härtefallreporting-Datenbank zwischenzeitlich angepasst. Im anderen Fall handelt es sich um ein sog. "Overbooking". Mit diesem "Overbooking" sollte verhindert werden, dass, sofern im Einzelfall ein Unternehmen gänzlich nicht anspruchsberechtigt wäre, die dadurch ex-post wieder freiwerdenden Mittel aus der BRR ungenutzt verfallen würden. In der (Schluss-)Abrechnung mit dem Kanton ist auf diesen Umstand zu achten.</p>	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<p><u>Stellungnahme des SECO</u></p> <p>In Bezug auf den ersten Kanton nimmt das SECO zur Kenntnis, dass die Situation geklärt werden konnte. Es handelte sich lediglich um ein technisches Detail, das keinen Einfluss auf die tatsächliche Nutzung der Bundesratsreserve hatte.</p> <p>Was den zweiten Fall betrifft, hatte das SECO ein solches "Overbooking"-System nicht in Betracht gezogen, bis der Kanton über diese Vorgehensweise informiert hat. Das SECO hat jedoch festgestellt, dass rechtlich nichts gegen ein solches Vorgehen spricht. Konkret stellte der Kanton dem Bund künstlich mehr als seinen Anteil an der Bundesratsreserve in Rechnung. Der Bund hat diese überzähligen Fälle von der Rechnung ausgeschlossen. Wenn nun aber ein Unternehmen seine Härtefallunterstützung mit der Bundesratsreserve zurückzahlt, wird dieser frei gewordene Teil der Reserve vom Kanton an ein anderes Unternehmen umverteilt, welches dazumal vom Bund von der Rechnung ausgeschlossen worden war. Dies ermöglicht dem Kanton, seinen Anteil an der Bundesratsreserve maximal auszuschöpfen. Dieses System weist dem Kanton keinen grösseren Anteil an der Bundesratsreserve zu.</p>		

Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen

Mandat SECO_2001

Statusbericht / rapport public
zum 30. Juni 2023

Management Summary

- Das Covid-19-Härtefallprogramm, dessen Modalitäten in den beiden Härtefallverordnungen HFMV 20 und HFMV 22 geregelt sind, ist zwischenzeitlich geschlossen. Anträge auf Härtefallunterstützung können nicht mehr gestellt werden. Insgesamt wurden im Härtefallprogramm an 35'212 Unternehmen rund CHF 5.4 Mrd. an Härtefallunterstützung in Form von nicht rückzahlbaren Einmalbeiträgen (à fonds perdu, AFP-Beiträge) bzw. als Darlehen, Bürgschaften oder Garantien gesprochen (Datenstand: 30. Juni 2023). Die AFP-Beiträge machen rund 94% der Gesamtunterstützung von CHF 5.4 Mrd. aus.
- OBT führt im Prüfungsmandat SECO_2001 u.a. Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Im ersten Halbjahr 2023 konnten in den Kantonen weitere 150 Stichprobenkontrollen bei den Härtefallvergaben durchgeführt und in 126 Fällen auch abschliessend beurteilt werden. Die Stichprobenkontrollen umfassten dabei sowohl unter der Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) unterstützte Härtefälle als auch solche unter der Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22). In 24 der selektierten 150 Fälle sind noch weitergehende Auskünfte und Unterlagen durch die hiervon betroffenen Kantone bereitzustellen, so dass zu diesen Härtefallvergaben gegenwärtig noch keine abschliessende Schlussfolgerung abgegeben werden kann.
- **In den 126 definitiv abgeschlossenen Stichproben konnten – mit Ausnahme einer Sondersituation in einem Kanton – keine Fälle identifiziert werden, in denen OBT zur Beurteilung gelangt, dass der Anspruch nicht bzw. nicht in der verfügbaren Höhe gegeben ist.**
- Die Sondersituation in einem Kanton entspricht einer Teilmenge der 126 Stichproben und beinhaltet zunächst sechs Dossiers, in denen der Kanton zu den Umsatzzahlen, die für die Bemessung der Härtefallunterstützung herangezogen worden sind, keine respektive keine abstimmbaren Nachweise bereitstellen konnte. Darüber hinaus hat der Kanton bei der Bemessung der ungedeckten Kosten zwei Berechnungsvarianten zugelassen, wobei für eine der beiden Varianten (mangels Vergleichsrechnung) nicht beurteilt werden kann, ob diese zu einer verordnungskonformen Härtefallunterstützung führt. Hiervon sind in der Teilmenge der 126 Stichproben insgesamt 19 Fälle betroffen.
- **Für die abschliessend geprüften respektive beurteilten 126 Fälle kann festgehalten werden, dass die Kantone die Härtefallanträge einzelfallspezifisch beurteilt, mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Vorgaben der HFMV 20 wie auch der HFMV 22 nach bestem Bemühen umgesetzt haben. Auf die Sondersituation in einem Kanton ist hier nochmals einschränkend hinzuweisen.**
- Aufgrund der von den Kantonen bereitgestellten Unterlagen und Informationen kann festgestellt werden, dass die Kantone für die Etablierung angemessener Missbrauchsdispositive besorgt sind. Insbesondere die detaillierte Gesuchsbearbeitung und ein angemessener Austausch mit den antragstellenden Unternehmen werden von den Kantonen als wesentliches Element der (ex-ante) Missbrauchsbekämpfung angesehen. Die Kantone haben allerdings auch Kontrollen etabliert, um Missbrauch ex-post aufzudecken. In zahlreichen Kantonen konnten so auch bereits Missbrauchsfälle identifiziert und Rückforderungen bzw. Rechts- und Verwaltungsverfahren eingeleitet werden.
- Der Bund hat im Härtefallprogramm Zusatzbeiträge an kantonale Härtefallmassnahmen ermöglicht. Diese als «Bundesratsreserve» bezeichnete Finanzreserve von CHF 500 Mio. wurde nach einem definierten Schlüssel auf die Kantone verteilt und die Kantone hatten gewisse Flexibilität im Einsatz dieser Zusatzbeiträge. Per Ende Dezember 2022 waren aus der Bundesratsreserve insgesamt Härtefallgelder im Umfang von etwa CHF 224 Mio. ausgerichtet worden. Der Ausschöpfungsgrad beträgt damit schweizweit 45%, wobei in einigen grossen Kantonen erhebliche Mittel gesprochen wurden, wohingegen drei Kantone keinen Gebrauch von der Bundesratsreserve gemacht haben.
- **Im Rahmen von Befragungen und Dossierprüfungen ist OBT bislang auf keine Sachverhalte gestossen, aus denen geschlossen werden müsste, dass die Kantone die ihnen zustehenden Mittel aus der Bundesratsreserve nicht gemäss den regulatorischen Anforderungen der Härtefallverordnung eingesetzt hätten.**

Gesamtumfang des Härtefallprogramms

Das Covid-19-Härtefallprogramm wird von den Kantonen umgesetzt und administriert. Es basiert zunächst auf einem Bundesgesetz und ergänzend bzw. präzisierend auf zwei Bundesverordnungen: Covid-19-Gesetz, Covid-19-Härtefallverordnung HFMV 20 und Covid19-Härtefallverordnung HFMV 22.

Unter der HFMV 22 wurden im Jahr 2022 aufgrund der fortgesetzten wirtschaftlichen Schwierigkeiten vieler von der Corona-Pandemie betroffener Branchen und Unternehmen zusätzliche Finanzhilfen in Form von nicht rückzahlbaren Einmalbeiträgen (à fonds perdu 2022, AFP-Beiträge) gewährt. Der Umfang dieser Unterstützung beträgt CHF 187 Mio., was rund 3.5% der gesamten Härtefallunterstützung unter den beiden Verordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) entspricht. In den fünf Kantonen AI, JU, NE, UR und VD ist keine Härtefallunterstützung nach HFMV 22 gesprochen worden.

Unter der HFMV 20 erfolgten neben à fonds perdu-Beiträgen auch Gewährungen von Darlehen, Bürgschaften und Garantien. Diese haben jedoch insgesamt eine untergeordnete Grössenordnung, wohingegen die à fonds perdu-Beiträge mit rund 94% das vorherrschende Unterstützungsinstrument in den Kantonen waren bzw. sind.

Insgesamt wurden im Härtefallprogramm an 35'212 Unternehmen rund CHF 5.4 Mrd. an Härtefallunterstützung ausbezahlt bzw. gesprochen (Stand der Härtefallreporting-Datenbank: 30. Juni 2023). Die von uns im ersten Halbjahr 2023 durchgeführten Stichprobenkontrollen basieren auf dem Datenbestand per 31. Dezember 2022. Zu diesem Zeitpunkt waren Härtefallunterstützungen an 43'026 Unternehmen ausgerichtet bzw. von den Kantonen in der Härtefallreporting-Datenbank rapportiert worden. Deren Verteilung auf die verschiedenen Unterstützungsinstrumente ist nachstehender Tabelle zu entnehmen.

Instrumentart	Instrument	Anzahl Unternehmen	Betrag
à fonds perdu	à fonds perdu	35'000	4'739'433'898.88
à fonds perdu	à fonds perdu 2022	2'166	186'771'356.52
à fonds perdu	Bundesratsreserve	3'737	214'456'699.49
Rückzahlbare Beiträge	Bürgschaft	436	32'217'667.53
Rückzahlbare Beiträge	Darlehen	1'635	182'679'518.10
Rückzahlbare Beiträge	Garantie	52	5'422'140.00
Summe		43'026	5'360'981'280.52

Zwischenergebnisse der Stichprobenkontrollen

a) Stichprobenumfang und Ergebnisse der Stichprobenkontrollen bei den Härtefallvergaben

OBT führt u.a. Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Diesbezüglich sind im Gesamtmandat 800 Stichprobenkontrollen vorgesehen. Im ersten Halbjahr 2023 konnten in den Kantonen weitere 150 Stichprobenkontrollen bei den Härtefallvergaben durchgeführt und in 126 Fällen auch abschliessend beurteilt werden.

Die Stichprobenkontrollen umfassten dabei sowohl unter der Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) unterstützte Härtefälle als auch solche unter der Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22). In 24 Stichproben sind noch weitergehende Auskünfte und Unterlagen durch die hiervon betroffenen Kantone bereitzustellen, so dass zu diesen Härtefallvergaben gegenwärtig noch keine abschliessende Schlussfolgerung abgegeben werden kann.

In den 126 definitiv abgeschlossenen Stichproben konnten – mit Ausnahme einer Sondersituation in einem Kanton – keine Fälle identifiziert werden, in denen OBT zur Beurteilung gelangt, dass der Anspruch nicht bzw. nicht in der verfügbaren Höhe gegeben ist. Die Sondersituation in einem Kanton beinhaltet zunächst sechs Dossiers, in denen der Kanton zu den Umsatzzahlen, die für die Bemessung der Härtefallunterstützung herangezogen worden sind, keine respektive keine abstimmbaren Nachweise bereitstellen konnte. Darüber hinaus hat der Kanton bei der Bemessung der ungedeckten Kosten zwei Berechnungsvarianten zugelassen, wobei für eine der beiden Varianten (mangels Vergleichsrechnung) nicht beurteilt werden kann, ob diese zu einer verordnungskonformen Härtefallunterstützung führt. Hiervon sind in der Teilmenge der 126 Dossiers insgesamt 19 Fälle betroffen.

Für die abschliessend geprüften und beurteilten 126 Fälle kann festgehalten werden, dass die Kantone die Härtefallanträge einzelfallspezifisch beurteilt, mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Vorgaben der HFMV 20 wie auch der HFMV 22 nach bestem Bemühen umgesetzt haben.

b) Missbrauchskontrollen in den Kantonen

Voraussetzung dafür, dass sich der Bund finanziell an den Härtefallunterstützungen der Kantone beteiligt, ist, dass die Kantone adäquate Massnahmen zur Schadensverhütung bzw. -minderung und zur Missbrauchsbekämpfung ergreifen. Im Rahmen von SECO_2001 führt OBТ daher auch Stichprobenkontrollen durch, um sich einen Eindruck davon zu verschaffen, ob und inwieweit die Kantone entsprechende Missbrauchsdispositive aufgesetzt haben.

Aufgrund der von den Kantonen bereitgestellten Unterlagen und Informationen kann gegenwärtig festgestellt werden, dass die Kantone für die Etablierung angemessener Missbrauchsdispositive besorgt sind. Insbesondere die detaillierte Gesuchsbearbeitung und ein angemessener Austausch mit den antragstellenden Unternehmen werden von den Kantonen als wesentliches Element der (ex-ante) Missbrauchsbekämpfung angesehen. Die Kantone haben allerdings auch Kontrollen etabliert, um Missbrauch ex-post aufzudecken. In zahlreichen Kantonen konnten so auch bereits Missbrauchsfälle identifiziert werden und Rückforderungen bzw. Rechts- und Verwaltungsverfahren eingeleitet werden

Während der diversen Stichprobenprüfungen im Bereich der Härtefallvergaben konnte sich OBТ davon überzeugen, dass die Kantone die Dossiers sehr tiefgehend prüfen und mit den antragstellenden Unternehmen in teils sehr intensivem Dialog stehen. Von zahlreichen Kantonen liegen zudem Rückmeldungen vor, wonach in diesen entweder bereits unabhängige nachträgliche Stichprobenkontrollen durchgeführt wurden oder aktuell stattfinden respektive diese in der Zukunft noch vorgesehen sind. In zahlreichen Kantonen wurden zudem im Rahmen von Missbrauchskontrollen unberechtigte Auszahlungen identifiziert, was seitens der Kantone zu Rückforderungen führte respektive laufende Rechts-/Verwaltungsverfahren auslöste. Aus diesen punktuellen Erkenntnissen zu den kantonalen Missbrauchskonzepten können allerdings keine allgemeinen Schlüsse hinsichtlich der Wirksamkeit der Missbrauchskonzepte im Allgemeinen gezogen werden.

c) Einsatz der Bundesratsreserve

Der Bund hat im Härtefallprogramm Zusatzbeiträge an kantonale Härtefallmassnahmen ermöglicht. Diese als «Bundesratsreserve» bezeichnete Finanzreserve von CHF 500 Mio. wurde nach einem definierten Schlüssel auf die Kantone verteilt und die Kantone hatten gewisse Flexibilität im Einsatz dieser Zusatzbeträge. Per Ende Dezember 2022 waren aus der Bundesratsreserve insgesamt Härtefallgelder im Umfang von etwa CHF 224 Mio. ausgerichtet worden. Der Ausschöpfungsgrad beträgt damit schweizweit 45%, wobei in einigen grossen Kantonen erhebliche Mittel gesprochen wurden, während insgesamt drei Kantone keinen Gebrauch von der Bundesratsreserve gemacht haben.

Aus den Angaben in der Härtefallreporting-Datenbank per 31. Dezember 2022 lässt sich ableiten, dass in zwei Kantonen offenbar höhere Beträge unter dem Titel der Bundesratsreserve gesprochen wurden, als gem. Verteilschlüssel der Bundesverordnung den beiden Kantonen zustehen würden. In einem Fall hat der Kanton die Angaben in der Härtefallreporting-Datenbank zwischenzeitlich angepasst. Im anderen Fall handelt es sich um ein sog. "Overbooking". Mit diesem "Overbooking" sollte verhindert werden, dass, sofern im Einzelfall ein Unternehmen gänzlich nicht anspruchsberechtigt wäre, die dadurch ex-post wieder freiwerdenden Mittel aus der BRR ungenutzt verfallen würden. In vorherigen Datenanalysen war ein weiterer Kanton auffällig; in diesem Kanton wurden ebenfalls Korrekturen vorgenommen, die im Datenbestand per 31. Dezember 2022 bereits abgebildet waren.

Im Rahmen von Befragungen und punktuellen Dossierprüfungen ist OBТ bislang auf keine Sachverhalte gestossen, aus denen geschlossen werden müsste, dass die Kantone die ihnen zustehenden Mittel aus der Bundesratsreserve nicht gem. den regulatorischen Anforderungen der Härtefallverordnung eingesetzt hätten.

Zwischenfazit

Nach Erkenntnissen von OBT haben die Kantone die Härtefallanträge einzelfallspezifisch beurteilt und mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Vorgaben der HFMV 20 wie auch der HFMV 22 nach bestem Bemühen umgesetzt. Eindeutige Falschbeurteilungen und damit ungerechtfertigte Härtefallverfügungen konnten in der Stichprobenkontrolle im 1. Halbjahr 2023 nicht festgestellt werden, wobei auf die oben unter "Zwischenergebnisse der Stichprobenkontrollen" ausgeführte Sondersituation in einem Kanton hinzuweisen ist.

Auch liegen keine Anhaltspunkte vor, aus denen geschlossen werden müsste, dass die Kantone die ihnen zustehenden Mittel aus der Bundesratsreserve nicht gemäss den regulatorischen Anforderungen der Härtefallverordnung eingesetzt hätten. Hier ist allerdings auf die spezifische Situation des "Overbooking" in einem Kanton hinzuweisen.

Aufgrund der von den Kantonen bereitgestellten Unterlagen und Informationen kann gegenwärtig zudem festgestellt werden, dass die Kantone für die Etablierung angemessener Missbrauchsdispositive besorgt sind.

Empfehlungen an das SECO

OBT und das SECO stehen in regelmässigem Austausch und führen standardmässig auf Zweiwochenbasis Statusmeetings durch. Dabei werden aktuelle Erkenntnisse diskutiert und auch Empfehlungen ausgesprochen. Nach den Prüfungserkenntnissen, die OBT im 1. Halbjahr 2023 gewinnen konnte, lauten die Empfehlungen an das SECO u.a. wie folgt:

Wir empfehlen, mit dem betreffenden Kanton in Kontakt zu treten betreffend die Frage der Bemessung der ungedeckten Kosten und die hierfür vom Kanton ermöglichten zwei Berechnungsvarianten. Die Auftraggeberin könnte den Kanton bitten, in einigen Fällen eine Überschlagskalkulation durchzuführen, um eine Indikation zu erhalten, ob die beiden Berechnungsvarianten zu wesentlich unterschiedlichen Härtefallbeträgen führen.

Wir weisen zudem auf die Frage der Verwendungsbeschränkungen im Kontext von Gesellschafterdarlehen hin. Nach unserer Beobachtung besteht hier aufgrund des unterschiedlichen Wortlauts der massgeblichen Bestimmungen in den beiden Verordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) eine erhebliche Rechtsunsicherheit und es erscheint uns problematisch, in der Rechtsanwendung den Aspekt "Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen" unter der HFMV 20 gleich auszulegen wie in der HFMV 22.

Abschliessend haben wir das SECO auf den Umstand hingewiesen, dass offenbar in zwei Kantonen höhere Beträge unter dem Titel der Bundesratsreserve gesprochen wurden, als gem. Verteilschlüssel der Bundesverordnung den beiden Kantonen zustehen würden. In einem Fall hat der Kanton die Angaben in der Härtefallreporting-Datenbank zwischenzeitlich angepasst. Im anderen Fall handelt es sich um ein sog. "Overbooking". Mit diesem "Overbooking" sollte verhindert werden, dass, sofern im Einzelfall ein Unternehmen gänzlich nicht anspruchsberechtigt wäre, die dadurch ex-post wieder frei werdenden Mittel aus der BRR ungenutzt verfallen würden. In der (Schluss-)Abrechnung mit dem Kanton ist auf diesen Umstand zu achten.

Das Covid-19-Härtefallprogramm des Bundes

Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie hat das Parlament im Covid-19-Gesetz die Grundlage geschaffen, auf der sich der Bund an kantonalen Härtefallhilfen für wirtschaftlich von der Coronapandemie stark beeinträchtigte Unternehmen beteiligen kann. Die Details zum Härtefallprogramm des Bundes sind in der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (SR 951.262) und der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (SR 951.264) geregelt.

Von den Kantonen wurden zwischen dem 1. März 2020 und dem 31. Oktober 2022 (Zeitraum, in welchem das Härtefallprogramm für Anträge geöffnet war) insgesamt rund CHF 5.4 Mrd. an Härtefallunterstützungen an die Unternehmen ausbezahlt bzw. gesprochen; hierbei handelt es sich zu rund 94% (CHF 5.1 Mrd.) um sog. nichtrückzahlbare Einmalbeiträge (A-fonds-perdu-Beiträge).

Bei den Unternehmen handelt es sich um sogenannte Härtefälle, wenn sie entweder aufgrund gesundheitspolitischer Massnahmen behördlich geschlossen waren oder sie weniger als 60% des bisherigen Umsatzes erzielt haben und deshalb ihre Fixkosten nicht mehr begleichen konnten. Insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Unterstützung durch die Kantone wird unterschieden in Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis CHF 5 Mio. und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über CHF 5 Mio. Der Bund beteiligt sich in der Kategorie der Unternehmen mit Jahresumsatz bis CHF 5 Mio. zu 70% an der vom Kanton verfügbaren und vorfinanzierten Härtefallunterstützung. Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz über CHF 5 Mio. trägt der Bund 100% der Finanzierung.

In beiden Unternehmenskategorien ist nach der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 unter gewissen Bedingungen eine Aufstockung der Härtefallunterstützung möglich, sofern das entsprechende Unternehmen einen Umsatzrückgang von mehr als 70% im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz 2018/19 zu verzeichnen hatte («Härtefall im Härtefall»). Abschliessend erhalten die Kantone aus der sog. Bundesratsreserve Zusatzbeiträge im Gesamtumfang von CHF 500 Mio. für eine weiter gehende Unterstützung von Unternehmen, bei denen die übrigen Unterstützungsmöglichkeiten bereits ausgeschöpft wurden.

Mit der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 wurde eine Anschlusslösung für besonders notleidende Unternehmen etabliert. Die Unterstützungsbeiträge werden den von der Coronapandemie stark betroffenen Unternehmen danach maximal für das erste Halbjahr 2022 ausgerichtet und berechnen sich auf Basis der ungedeckten Kosten. Die Anspruchsvoraussetzungen und Obergrenzen entsprechen weitgehend der bisherigen Härtefallunterstützung unter der Covid-19-Härtefallverordnung 2020.

Mandatsinhalt und -zielsetzung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verfolgt mit dem Mandat SECO_2001, welches eine Laufzeit von 2022 bis und mit 2026 umfasst und an die unabhängige Prüfungs- und Beratungsgesellschaft OBT AG vergeben worden ist, die folgenden Ziele:

1. Sicherstellen, dass die Zahlungen der Kantone, die dem Bund in Rechnung gestellt werden, in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen (Covid-19-Gesetz, Covid-19-Härtefallverordnungen 2020 und 2022) gewährt wurden;
2. Sicherstellen, dass die Auflagen der gesetzlichen Grundlagen an die Unternehmen (Gewinnbeteiligung, Dividendenverbot) und an die Kantone (Bewirtschaftung von Darlehen, Garantien und Bürgschaften) erfüllt werden;
3. Aufdecken möglicher Mängel in der Aufgabenerfüllung der Kantone und Abgabe von Empfehlungen zu deren Behebung. Das Mandat SECO_2001 umfasst Stichprobenkontrollen zu folgenden Aspekten:
 - Härtefallvergaben;
 - Einsatz der Bundesratsreserve;
 - Bewirtschaftung von Darlehen, Bürgschaften und Garantien;
 - Gewinnbeteiligung;
 - Dividendenverbot;
 - Monitoring von Missbrauchsfällen und Verwaltung von Rückflüssen.

OBT AG

Die OBT AG gehört in der Schweiz zu den sechs grössten Unternehmen im Bereich Treuhand, Wirtschaftsprüfung, Unternehmensberatung, Steuer- und Rechtsberatung sowie Informatik-Gesamtlösungen. Aktuell arbeiten rund 500 Mitarbeitende für die OBT Gruppe.

Die OBT AG sowie ihre Tochtergesellschaften prüfen und beraten neben Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen und Vereinen vor allem auch öffentlich-rechtliche Körperschaften und Verbände. Zudem werden Publikumsgesellschaften und – als unabhängiges Mitglied des weltweiten Netzwerks Baker Tilly International – weltweit tätige Unternehmensgruppen in allen wichtigen Wirtschaftszentren und -regionen betreut und begleitet.

OBT AG
Rorschacher Strasse 63 | 9004 St.Gallen | www.obt.ch

**Réalisation de contrôles aléatoires
indépendants du respect
COVID-19 cas de rigueur des entreprises
de l'ordonnance**

Mandat SECO_2001

Rapport de situation / rapport
public au 30 juin 2023

Sommaire de gestion

- Le programme Covid-19 pour les cas de rigueur, dont les modalités sont régies par les deux ordonnances sur les cas de rigueur OMCR 20 et OMCR 22, a entre-temps été clôturé. Les demandes d'aides pour cas de rigueur ne peuvent plus être déposées. Au total, environ 5,4 milliards de CHF d'aides pour cas de rigueur ont été alloués à 35 212 entreprises dans le cadre du programme pour les cas de rigueur, sous forme de contributions uniques non remboursables (à fonds perdu, contributions AFP) ou de prêts, de cautionnements ou de garanties (état des données: 30 juin 2023). Les contributions AFP représentent environ 94% des aides totales de 5,4 milliards de CHF.
- Dans le cadre du mandat de contrôle SECO_2001, OBT effectuée, entre autres, des contrôles aléatoires des attributions de cas de rigueur. Au cours du premier semestre 2023, 150 contrôles aléatoires supplémentaires ont pu être effectués dans les cantons lors de l'attribution de cas de rigueur, et 126 cas ont également fait l'objet d'une évaluation finale. Les contrôles aléatoires ont porté aussi bien sur les cas de rigueur relevant de l'ordonnance sur les cas de rigueur 2020 (OMCR 2020) que sur ceux relevant de l'ordonnance sur les cas de rigueur 2022 (OMCR 2022). Dans 24 des 150 cas sélectionnés, les cantons concernés doivent encore fournir des informations et des documents supplémentaires, de sorte qu'il n'est pas encore possible de tirer des conclusions définitives sur ces attributions de cas de rigueur.
- **Parmi les 126 échantillons définitivement clôturés, aucun cas n'a pu être identifié – à l'exception d'une situation particulière dans un canton – dans lequel OBT a estimé que le droit n'existait pas ou pas pour le montant décidé.**
- La situation particulière d'un canton correspond à un sous-ensemble des 126 échantillons et comprend tout d'abord six dossiers pour lesquels le canton n'a pas pu fournir de justificatifs ou de justificatifs concordants pour les chiffres d'affaires qui ont été utilisés pour le calcul de l'aide aux cas de rigueur. En outre, le canton a admis deux variantes de calcul pour l'évaluation des coûts non couverts, mais pour l'une des deux variantes (faute de calcul comparatif), il n'est pas possible d'évaluer si elle conduit à une aide aux cas de rigueur conforme à l'ordonnance. Au total, 19 cas sont concernés dans le sous-ensemble des 126 échantillons.
- **Pour les 126 cas examinés ou évalués, on peut retenir que les cantons ont évalué les demandes de cas de rigueur au cas par cas, qu'ils les ont examinées avec le soin requis et ont mis en œuvre de leur mieux les directives de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22. Il est rappelé à la situation particulière d'un canton de manière restreinte.**
- Sur la base des documents et informations fournis par les cantons, on peut constater que les cantons se préoccupent de la mise en place de dispositifs appropriés contre les abus. En particulier, le traitement détaillé des demandes et un échange approprié avec les entreprises requérantes sont considérés par les cantons comme un élément essentiel de la lutte (ex ante) contre les abus. Les cantons ont toutefois établi des contrôles afin de détecter les abus ex post. Dans de nombreux cantons, cela a également déjà permis d'identifier des cas d'abus et d'engager des demandes de remboursement ou des procédures juridiques et administratives.
- Dans le cadre du programme pour les cas de rigueur, la Confédération a rendu possibles des contributions complémentaires aux mesures cantonales pour les cas de rigueur. Cette réserve financière de 500 millions de CHF, appelée «réserve du Conseil fédéral», était répartie entre les cantons selon une clé définie et les cantons disposaient d'une certaine flexibilité dans l'utilisation de ces montants supplémentaires. À la fin décembre 2022, des fonds pour cas de rigueur d'un montant total d'environ 224 millions de CHF avaient été versés à partir de la réserve du Conseil fédéral. Le taux d'utilisation s'élève donc à 45% au niveau national, des fonds importants ayant été alloués dans certains grands cantons, alors que trois cantons n'ont pas fait usage de la réserve du Conseil fédéral.
- **Dans le cadre d'auditions et d'examens de dossiers, OBT n'a jusqu'à présent pas rencontré de faits qui permettraient de conclure que les cantons n'ont pas utilisé les fonds de la réserve du Conseil fédéral qui leur revenaient conformément aux exigences réglementaires de l'ordonnance sur les cas de rigueur.**

Volume total du programme pour les cas de rigueur

Le programme Covid-19 pour les cas de rigueur est mis en œuvre et administré par les cantons. Il se base tout d'abord sur une loi fédérale et, en complément ou pour précision, sur deux ordonnances fédérales: la loi Covid-19, l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur OMCR 20 et l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur OMCR 22.

Sous l'OMCR 22, des aides financières supplémentaires ont été accordées en 2022 sous la forme de contributions uniques non remboursables (à fonds perdu 2022, contributions AFP) en raison des difficultés économiques persistantes de nombreux secteurs et entreprises touchés par la pandémie de coronavirus. Le montant de ces aides s'élève à 187 millions de CHF, ce qui correspond à environ 3,5% des aides totales pour les cas de rigueur au titre des deux ordonnances (OMCR 20 et OMCR 22). Dans les cinq cantons AI, JU, NE, UR et VD, aucune aide n'a été accordée pour les cas de rigueur selon l'OMCR 22.

Outre les contributions à fonds perdu, des prêts, des cautionnements et des garanties ont été accordés selon l'OMCR 20. Ils ont toutefois un ordre de grandeur globalement secondaire, alors que les contributions à fonds perdu étaient ou sont l'instrument d'aide prédominant dans les cantons, avec environ 94%.

Au total, environ 5,4 milliards de CHF d'aides pour les cas de rigueur ont été versés ou accordés à 35 212 entreprises dans le cadre du programme pour les cas de rigueur (état de la base de données de reporting des cas de rigueur: 30 juin 2023). Les contrôles aléatoires que nous avons effectués au cours du premier semestre 2023 se fondent sur les données disponibles au 31 décembre 2022. À cette date, les aides pour cas de rigueur versées ou rapportées par les cantons dans la base de données de reporting des cas de rigueur concernaient 43 026 entreprises. Leur répartition entre les différents instruments d'aides est présentée dans le tableau ci-dessous.

Instrumentart	Instrument	Anzahl Unternehmen	Betrag
à fonds perdu	à fonds perdu	35'000	4'739'433'898.88
à fonds perdu	à fonds perdu 2022	2'166	186'771'356.52
à fonds perdu	Bundesratsreserve	3'737	214'456'699.49
Rückzahlbare Beiträge	Bürgschaft	436	32'217'667.53
Rückzahlbare Beiträge	Darlehen	1'635	182'679'518.10
Rückzahlbare Beiträge	Garantie	52	5'422'140.00
Summe		43'026	5'360'981'280.52

Résultats intermédiaires des contrôles aléatoires

a) Taille de l'échantillon et résultats des contrôles aléatoires pour les attributions de cas de rigueur

OBT effectuée entre autres des contrôles aléatoires des attributions de cas de rigueur. À cet égard, 800 contrôles aléatoires sont prévus dans le mandat global. Au cours du premier semestre 2023, 150 contrôles aléatoires supplémentaires ont pu être effectués dans les cantons lors de l'attribution de cas de rigueur, et 126 cas ont également fait l'objet d'une évaluation finale.

Les contrôles aléatoires ont porté aussi bien sur les cas de rigueur relevant de l'ordonnance sur les cas de rigueur 2020 (OMCR 2020) que sur ceux relevant de l'ordonnance sur les cas de rigueur 2022 (OMCR 2022). Dans les 24 échantillons, les cantons concernés doivent encore fournir des informations et des documents supplémentaires, de sorte qu'il n'est pas encore possible de tirer des conclusions définitives sur ces attributions de cas de rigueur.

Parmi les 126 échantillons définitivement clôturés, aucun cas n'a pu être identifié – à l'exception d'une situation particulière dans un canton – dans lequel OBT a estimé que le droit n'existait pas ou pas pour le montant décidé. La situation particulière d'un canton comprend tout d'abord six dossiers pour lesquels le canton n'a pas pu fournir de justificatifs ou de justificatifs concordants pour les chiffres d'affaires qui ont été utilisés pour le calcul de l'aide aux cas de rigueur. En outre, le canton a admis deux variantes de calcul pour l'évaluation des coûts non couverts, mais pour l'une des deux variantes (faute de calcul comparatif), il n'est pas possible d'évaluer si elle conduit à une aide aux cas de rigueur conforme à l'ordonnance. Au total, 19 cas sont concernés dans le sous-ensemble des 126 dossiers.

Pour les 126 cas examinés et évalués, on peut retenir que les cantons ont évalué les demandes de cas de rigueur au cas par cas, qu'ils les ont examinées avec le soin requis et ont mis en œuvre de leur mieux les directives de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22.

b) Contrôles des abus dans les cantons

La condition pour que la Confédération participe financièrement aux aides accordées aux cantons pour les cas de rigueur est que les cantons prennent des mesures adéquates pour prévenir ou réduire les dommages et pour lutter contre les abus. Dans le cadre de SECO_2001, OBT effectue donc également des contrôles aléatoires afin de se faire une idée si et dans quelle mesure les cantons ont mis en place des dispositifs appropriés contre les abus.

Sur la base des documents et informations fournis par les cantons, il est actuellement possible de constater que les cantons se préoccupent de la mise en place de dispositifs appropriés contre les abus. En particulier, le traitement détaillé des demandes et un échange approprié avec les entreprises requérantes sont considérés par les cantons comme un élément essentiel de la lutte (ex ante) contre les abus. Les cantons ont toutefois établi des contrôles afin de détecter les abus ex post. Dans de nombreux cantons, cela a également déjà permis d'identifier des cas d'abus et d'engager des demandes de remboursement ou des procédures juridiques et administratives.

Lors des divers contrôles aléatoires dans le domaine de l'attribution de cas de rigueur, OBT a pu se convaincre que les cantons examinent les dossiers de manière très approfondie et entretiennent un dialogue parfois très intense avec les entreprises demandeuses. De nombreux cantons nous ont fait savoir qu'ils avaient déjà effectué des contrôles aléatoires indépendants a posteriori, qu'ils en effectuaient actuellement ou qu'ils prévoyaient d'en effectuer à l'avenir. Dans de nombreux cantons, des contrôles d'abus ont en outre permis d'identifier des versements non autorisés, ce qui a entraîné des demandes de remboursement de la part des cantons ou déclenché des procédures juridiques/administratives en cours. Il n'est toutefois pas possible de tirer des conclusions générales sur l'efficacité des concepts de lutte contre les abus à partir de ces connaissances ponctuelles issues des concepts cantonaux de lutte contre les abus.

c) Utilisation de la réserve du Conseil fédéral

Dans le cadre du programme pour les cas de rigueur, la Confédération a rendu possibles des contributions complémentaires aux mesures cantonales pour les cas de rigueur. Cette réserve financière de 500 millions de CHF, appelée «réserve du Conseil fédéral», était répartie entre les cantons selon une clé définie et les cantons disposaient d'une certaine flexibilité dans l'utilisation de ces montants supplémentaires. À la fin décembre 2022, des fonds pour cas de rigueur d'un montant total d'environ 224 millions de CHF avaient été versés à partir de la réserve du Conseil fédéral. Le taux d'utilisation s'élève donc à 45% au niveau national, des fonds importants ayant été alloués dans certains grands cantons, tandis que trois cantons au total n'ont pas fait usage de la réserve du Conseil fédéral.

Les données figurant dans la base de données sur le reporting des cas de rigueur au 31 décembre 2022 permettent de déduire que, dans deux cantons, les montants alloués au titre de la réserve du Conseil fédéral sont apparemment plus élevés que ceux auxquels les deux cantons auraient droit selon la clé de répartition de l'ordonnance fédérale. Dans un cas, le canton a entre-temps adapté les données figurant dans la base de données sur le reporting des cas de rigueur. Dans l'autre cas, il s'agit de ce que l'on appelle un «overbooking». Cet «overbooking» avait pour but d'éviter que, si une entreprise n'était pas entièrement éligible dans un cas isolé, les fonds de la réserve du Conseil fédéral ainsi libérés ex post ne soient pas utilisés. Un autre canton s'est fait remarquer lors d'analyses de données précédentes; des corrections ont également été apportées dans ce canton, qui étaient déjà représentées dans les données au 31 décembre 2022.

Dans le cadre d'auditions et d'examens ponctuels de dossiers, OBT n'a jusqu'à présent pas rencontré de faits qui permettraient de conclure que les cantons n'ont pas utilisé les fonds de la réserve du Conseil fédéral qui leur revenaient conformément aux exigences réglementaires de l'ordonnance sur les cas de rigueur.

Conclusion intermédiaire

Selon OBT, les cantons ont évalué les demandes de cas de rigueur au cas par cas, ils les ont examinées avec le soin requis et ils ont mis en œuvre de leur mieux les directives de l'OMCR 20 et de l'OMCR 22. Les contrôles aléatoires effectués au cours du premier semestre 2023 n'ont pas permis de constater d'erreurs d'appréciation manifestes et donc de décisions injustifiées concernant des cas de rigueur, étant précisé que la situation particulière d'un canton, décrite ci-dessus sous «Résultats intermédiaires des contrôles aléatoires», doit être mentionnée.

Il n'existe pas non plus d'éléments permettant de conclure que les cantons n'ont pas utilisé les fonds de la réserve du Conseil fédéral qui leur revenaient conformément aux exigences réglementaires de l'ordonnance sur les cas de rigueur. Il convient toutefois de souligner ici la situation spécifique d'un «overbooking» dans un canton.

Sur la base des documents et informations fournis par les cantons, il est en outre actuellement possible de constater que les cantons se préoccupent de la mise en place de dispositifs appropriés contre les abus.

Recommandations au SECO

OBT et le SECO entretiennent des échanges réguliers et organisent normalement des réunions de statut sur une base bihebdomadaire. Les connaissances actuelles y sont discutées et des recommandations sont également formulées. D'après les conclusions de l'audit mené par OBT au cours du premier semestre 2023, les recommandations faites au SECO sont notamment les suivantes:

Nous recommandons de prendre contact avec le canton concerné au sujet de la question du calcul des coûts non couverts et des deux variantes de calcul que le canton permet à cet effet. Le client pourrait demander au canton de procéder dans certains cas à un calcul approximatif afin de déterminer si les deux variantes de calcul conduisent à des montants de cas de rigueur sensiblement différents.

Nous attirons également l'attention sur la question des restrictions d'utilisation dans le contexte des prêts d'actionnaires. Selon nos observations, il existe ici une insécurité juridique considérable en raison de la formulation différente des dispositions déterminantes dans les deux ordonnances (OMCR 20 et OMCR 22) et il nous semble problématique d'interpréter, dans l'application du droit, l'aspect «remboursement de prêts d'associés» sous l'OMCR 20 de la même manière que sous l'OMCR 22.

Enfin, nous avons attiré l'attention du SECO sur le fait que, dans deux cantons, les montants alloués au titre de la réserve du Conseil fédéral étaient apparemment plus élevés que ceux auxquels les deux cantons avaient droit selon la clé de répartition de l'ordonnance fédérale. Dans un cas, le canton a entre-temps adapté les données dans la base de données de reporting des cas de rigueur. Dans l'autre cas, il s'agit de ce que l'on appelle un «overbooking». Cet «overbooking» avait pour but d'éviter que, si une entreprise n'était pas entièrement éligible dans un cas isolé, les fonds de la réserve du Conseil fédéral ainsi libérés ex post ne soient pas utilisés. Il faut tenir compte de ce fait dans le décompte (final) avec le canton.

Le programme fédéral Covid-19 pour les cas de rigueur

Afin d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie de coronavirus, le Parlement a établi dans la loi Covid-19 la base permettant à la Confédération de participer aux aides cantonales pour cas de rigueur en faveur des entreprises fortement touchées économiquement par la pandémie de coronavirus. Les détails du programme fédéral pour les cas de rigueur sont réglés dans l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2020 (RS 951.262) et l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2022 (RS 951.264).

Entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 octobre 2022 (période pendant laquelle le programme pour les cas de rigueur était ouvert aux demandes), les cantons ont versé ou accordé un total d'environ 5,4 milliards de CHF d'aides pour cas de rigueur aux entreprises; il s'agit à environ 94% (5,1 milliards de CHF) de contributions uniques non remboursables (contributions à fonds perdu).

Ces entreprises sont des cas dits de rigueur, soit parce qu'elles ont été fermées par les autorités en raison de mesures de politique sanitaire, soit parce qu'elles ont réalisé moins de 60% de leur chiffre d'affaires antérieur et n'ont donc plus été en mesure de payer leurs frais fixes. En ce qui concerne notamment le montant du soutien accordé par les cantons, une distinction est faite entre les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 5 millions de CHF et celles dont il est supérieur à 5 millions de CHF. Dans la catégorie des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 5 millions de CHF, la Confédération participe à hauteur de 70% au soutien préfinancé par le canton pour les cas de rigueur. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de CHF, la Confédération prend en charge 100% du financement.

Dans les deux catégories d'entreprises, selon l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2020, il est possible, sous certaines conditions, d'augmenter l'aide pour cas de rigueur, pour autant que l'entreprise concernée ait enregistré une baisse de son chiffre d'affaires de plus de 70% par rapport au chiffre d'affaires annuel moyen de 2018/19 («cas de rigueur spéciaux»). Enfin, les cantons reçoivent des contributions supplémentaires provenant de la réserve du Conseil fédéral pour un montant total de 500 millions de CHF afin de soutenir les entreprises pour lesquelles les autres possibilités ont déjà été épuisées.

Avec l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2022, une solution de suivi a été établie pour les entreprises particulièrement en difficulté. Les montants de soutien seront ensuite versés aux entreprises fortement touchées par la pandémie pour le premier semestre 2022 au maximum et seront calculés sur la base des coûts non couverts. Les conditions d'éligibilité et les plafonds correspondent en grande partie à l'aide actuelle pour les cas de rigueur dans le cadre de l'ordonnance Covid-19 sur les cas de rigueur 2020.

Contenu et objectif du mandat

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) poursuit les objectifs suivants avec le mandat SECO_2001, qui couvre une période allant de 2022 à 2026 inclus, et qui a été confié à la société d'audit et de conseil indépendante OBT AG:

1. s'assurer que les paiements des cantons facturés à la Confédération ont été accordés conformément aux bases légales (loi Covid-19, ordonnances Covid-19 sur les cas de rigueur 2020 et 2022);
2. s'assurer que les conditions imposées par les bases légales aux entreprises (participation aux bénéfices; interdiction de verser des dividendes) et aux cantons (gestion des prêts, des garanties et des cautionnements) sont respectées;
3. détecter d'éventuelles lacunes dans l'accomplissement des tâches des cantons et formuler des recommandations pour y remédier. Le mandat SECO_2001 comprend des contrôles aléatoires sur les aspects suivants:
 - attribution de cas de rigueur;
 - utilisation de la réserve du Conseil fédéral;
 - gestion des prêts, des cautions et des garanties;
 - participation aux bénéfices;
 - interdiction des dividendes;
 - le suivi des cas d'abus et la gestion des retours.

OBT AG

OBT AG fait partie en Suisse des six plus grandes entreprises dans le domaine de la fiducie, de l'audit, du conseil d'entreprise, du conseil fiscal et juridique ainsi que des solutions informatiques globales. Actuellement, environ 500 collaborateurs travaillent pour le groupe OBT.

Outre les sociétés de capitaux, les coopératives, les fondations et les associations, OBT AG et ses filiales contrôlent et conseillent surtout les collectivités et les associations de droit public. De plus, elles encadrent et accompagnent des sociétés ouvertes au public et - en tant que membre indépendant du réseau mondial Baker Tilly International - des groupes d'entreprises actifs à l'international, dans tous les centres et régions économiques importants.

OBT AG

Rorschacher Strasse 63 | 9004 Saint-Gall | www.obt.ch

**Svolgimento di controlli a campione
indipendenti del rispetto
delle ordinanze COVID-19 casi di rigore
da parte delle imprese**

Mandato SECO_2001

Rapporto di stato / rapport public
al 30 giugno 2023

Management Summary

- Il programma per casi di rigore COVID-19, le cui modalità sono disciplinate nelle due ordinanze sui casi di rigore OPCR 20 e OPCR 22, è stato nel frattempo chiuso. Non è più possibile presentare domande di sostegno per casi di rigore. Nell'ambito del programma per casi di rigore sono stati concessi complessivamente circa CHF 5,4 mia. a 35 212 imprese sotto forma di contributi forfettari non rimborsabili (contributi a fondo perduto) o di prestiti, garanzie o fidejussioni (dati aggiornati al 30 giugno 2023). I contributi a fondo perduto rappresentano circa il 94% delle misure complessive di sostegno fornite, che ammontano a CHF 5,4 mia.
- Nell'ambito del mandato di audit SECO_2001, OBT effettua, tra l'altro, controlli a campione sulle erogazioni per casi di rigore. Nella prima metà del 2023, nei Cantoni sono stati effettuati altri 150 controlli a campione sulle erogazioni per casi di rigore e in 126 di questi casi sono anche state emesse valutazioni conclusive. I controlli a campione hanno incluso casi di rigore sostenuti dall'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020 (OPCR 20) e alcuni dall'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2022 (OPCR 22). In 24 dei 150 casi selezionati, i Cantoni interessati devono ancora fornire ulteriori informazioni e documenti, pertanto, al momento non è possibile trarre conclusioni definitive su tali erogazioni per casi di rigore.
- **A esclusione di una situazione particolare in un Cantone, per i 126 campioni con valutazione conclusiva non sono stati individuati casi in cui OBT abbia stabilito che il diritto non sussista o non sussista per l'importo disposto.**
- La situazione particolare di un Cantone corrisponde a un sottoinsieme dei 126 campioni e comprende inizialmente sei dossier in cui il Cantone non è stato in grado di fornire alcuna prova o alcuna prova conciliabile con le cifre di fatturato addotte per la valutazione del sostegno per casi di rigore. Inoltre, per la valutazione dei costi non coperti, il Cantone ha consentito due varianti di calcolo, laddove una delle due non consente di valutare (in mancanza di un calcolo comparativo) se essa dia diritto a un sostegno per casi di rigore conforme all'ordinanza. Nel sottoinsieme di 126 campioni, tale situazione è riscontrabile per un totale di 19 casi.
- **Per quanto riguarda i 126 casi esaminati o valutati in maniera conclusiva, si può affermare che i Cantoni hanno valutato ogni richiesta di sostegno per caso di rigore in modo specifico, esaminandole con la dovuta attenzione e attuando i criteri dell'OPCR 20 e dell'OPCR 22 con la massima diligenza possibile. Anche in questo caso, la situazione particolare di un Cantone va interpretata in maniera restrittiva.**
- Sulla scorta dei documenti e delle informazioni fornite dai Cantoni, si può affermare che questi ultimi si preoccupano di istituire opportuni dispositivi contro gli abusi. In particolare, la minuziosa elaborazione delle richieste e un adeguato scambio con le aziende richiedenti sono considerati dai Cantoni elementi essenziali nella lotta (*ex ante*) contro gli abusi. I Cantoni hanno tuttavia anche introdotto controlli per individuare i casi di abuso *ex post*. In questo modo, in numerosi Cantoni sono già stati individuati casi di abuso e sono stati predisposti recuperi e/o procedure legali e amministrative.
- Nell'ambito del programma per casi di rigore, la Confederazione ha concesso contributi aggiuntivi alle misure per i casi di rigore cantonali. Questa riserva finanziaria da CHF 500 mio., nota come «riserva del Consiglio federale», è stata ripartita secondo una chiave definita tra i Cantoni, i quali hanno potuto gestire tali contributi aggiuntivi con una certa flessibilità. A fine dicembre 2022, dalla riserva del Consiglio federale sono stati versati fondi per i casi di rigore per un importo complessivo di circa CHF 224 mio. Il tasso di utilizzo a livello federale ammonta così al 45%, con alcuni grandi Cantoni in cui sono stati stanziati fondi considerevoli e tre Cantoni che, al contrario, non hanno usufruito della riserva del Consiglio federale.
- **Nel corso delle rilevazioni e delle valutazioni dei dossier, OBT non ha finora riscontrato fatti da cui si possa desumere che i Cantoni non abbiano utilizzato i fondi loro spettanti dalla riserva del Consiglio federale conformemente ai requisiti normativi dell'ordinanza casi di rigore.**

Volume complessivo del programma per casi di rigore

Il programma per casi di rigore COVID-19 è attuato e gestito dai Cantoni. Si basa anzitutto su una legge federale e, in aggiunta o a chiarimento, su due ordinanze federali: legge COVID-19, ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020 e ordinanza COVID-19 casi di rigore 2022.

Nell'ambito dell'OPCR 22, nel 2022 sono stati concessi dei sostegni finanziari supplementari sotto forma di contributi forfettari non rimborsabili (contributi a fondo perduto 2022) a causa del perdurare delle difficoltà economiche in molti settori e aziende colpite dalla pandemia di coronavirus. L'importo di tali sussidi ammonta a CHF 187 mio. e corrisponde a circa il 3,5% del sostegno per i casi di rigore complessivo previsto dalle due ordinanze (OPCR 20 e OPCR 22). Nei cinque Cantoni AI, JU, NE, UR e VD non è stato concesso alcun sostegno per casi di rigore ai sensi dell'OPCR 22.

Nell'ambito dell'OPCR 20, oltre ai contributi a fondo perduto, sono stati concessi prestiti, garanzie e fidejussioni. Questi ultimi rappresentano tuttavia un volume complessivamente inferiore, mentre i contributi a fondo perduto sono o sono stati la misura di sostegno predominante nei Cantoni, con un tasso di utilizzo del 94%.

In totale, nell'ambito del programma per casi di rigore, sono stati erogati o concessi circa CHF 5,4 mia. a 35 212 aziende (data di aggiornamento della banca dati per la segnalazione dei casi di rigore: 30 giugno 2023). I controlli a campione da noi effettuati nella prima metà del 2023 si basano sulla banca dati aggiornata al 31 dicembre 2022. Fino a quel momento, i sostegni per casi di rigore erano stati versati a 43 026 aziende o segnalati dai Cantoni nella banca dati dei casi di rigore. Nella seguente tabella ne è riportata la ripartizione tra i diversi strumenti di sostegno.

Strumento finanziario		numero di imprese	somma
a fondo perduto	a fondo perduto	35'000	4'739'433'898.88
a fondo perduto	a fondo perduto 2022	2'166	186'771'356.52
a fondo perduto	riserva federale	3'737	214'456'699.49
importi rimborsabili	fideiussione	436	32'217'667.53
importi rimborsabili	prestiti	1'635	182'679'518.10
importi rimborsabili	garanzie	52	5'422'140.00
totale		43'026	5'360'981'280.52

Risultati intermedi dei controlli a campione

a) Dimensione del campione e risultati dei controlli a campione per i casi di rigore

L'OBT effettua, tra l'altro, controlli a campione sulle erogazioni per casi di rigore. A tal proposito, durante l'intero mandato sono previsti 800 controlli a campione. Nella prima metà del 2023, nei Cantoni sono stati effettuati altri 150 controlli a campione sulle erogazioni per casi di rigore e in 126 di questi casi sono anche state emesse valutazioni conclusive.

I controlli a campione hanno incluso casi di rigore sostenuti dall'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020 (OPCR 20) e alcuni dall'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2022 (OPCR 22). Per 24 campioni, i Cantoni interessati devono ancora fornire ulteriori informazioni e documenti, pertanto, al momento non è possibile trarre conclusioni definitive su tali erogazioni per casi di rigore.

A esclusione di una situazione particolare in un Cantone, per i 126 campioni con valutazione conclusiva non sono stati individuati casi in cui OBT abbia stabilito che il diritto non sussista o non sussista per l'importo disposto. La situazione particolare di un Cantone comprende inizialmente sei dossier in cui il Cantone non è stato in grado di fornire alcuna prova o alcuna prova conciliabile con le cifre di fatturato addotte per la valutazione del sostegno per casi di rigore. Inoltre, per la valutazione dei costi non coperti, il Cantone ha consentito due varianti di calcolo, laddove una delle due non consente di valutare (in mancanza di un calcolo comparativo) se essa dia diritto a un sostegno per casi di rigore conforme all'ordinanza. Nel sottoinsieme di 126 campioni, tale situazione è riscontrabile per un totale di 19 casi.

Per quanto riguarda i 126 casi esaminati e valutati in maniera conclusiva, si può affermare che i Cantoni hanno valutato ogni richiesta di sostegno per caso di rigore in modo specifico, esaminandole con la dovuta attenzione e attuando i criteri dell'OPCR 20 e dell'OPCR 22 con la massima diligenza possibile.

b) Controlli sugli abusi nei Cantoni

Un prerequisito affinché la Confederazione contribuisca finanziariamente al sostegno dei Cantoni per i casi di rigore è che questi adottino misure adeguate per prevenire o ridurre i danni e combattere gli abusi. Nell'ambito del mandato SECO_2001, OBT effettua quindi anche controlli a campione per capire se e in che misura i Cantoni abbiano predisposto i relativi dispositivi contro gli abusi.

Sulla scorta dei documenti e delle informazioni fornite dai Cantoni, attualmente si può affermare che questi ultimi si preoccupano di istituire opportuni dispositivi contro gli abusi. In particolare, la minuziosa elaborazione delle richieste e un adeguato scambio con le aziende richiedenti sono considerati dai Cantoni elementi essenziali nella lotta (*ex ante*) contro gli abusi. I Cantoni hanno tuttavia anche introdotto controlli per individuare i casi di abuso *ex post*. In questo modo, in numerosi Cantoni sono già stati individuati casi di abuso e sono stati predisposti recuperi e/o procedure legali e amministrative.

Durante i vari controlli a campione sulle erogazioni per casi di rigore, OBT ha potuto constatare che i Cantoni esaminano i dossier in modo molto approfondito e dialogano con le aziende richiedenti, in alcuni casi anche con scambi molto frequenti. Inoltre, numerosi Cantoni riferiscono che negli stessi sono già stati effettuati, sono in corso o sono previsti controlli a campione indipendenti a posteriori. In molti Cantoni, nel corso dei controlli contro gli abusi sono stati individuati anche pagamenti non autorizzati, che hanno comportato recuperi da parte dei Cantoni o hanno dato il via a correnti procedure legali/amministrative. Da queste informazioni specifiche sulle strategie anti-abuso cantonali non si può tuttavia trarre alcuna conclusione generale sull'efficacia di tali misure.

c) Utilizzo della riserva del Consiglio federale

Nell'ambito del programma per casi di rigore, la Confederazione ha concesso contributi aggiuntivi alle misure per i casi di rigore cantonali. Questa riserva finanziaria da CHF 500 mio., nota come «riserva del Consiglio federale», è stata ripartita secondo una chiave definita tra i Cantoni, i quali hanno potuto gestire tali contributi aggiuntivi con una certa flessibilità. A fine dicembre 2022, dalla riserva del Consiglio federale sono stati versati fondi per i casi di rigore per un importo complessivo di circa CHF 224 mio. Il tasso di utilizzo a livello federale ammonta così al 45%, con alcuni grandi Cantoni in cui sono stati stanziati fondi considerevoli e tre Cantoni che, al contrario, non hanno usufruito della riserva del Consiglio federale.

Dalle informazioni contenute nella banca dati per la segnalazione dei casi di rigore aggiornata al 31 dicembre 2022, risulta che in due Cantoni sono stati evidentemente concessi importi indicati come fondi della riserva del Consiglio federale più elevati rispetto a quelli che spetterebbero loro secondo la chiave di ripartizione dell'ordinanza federale. In un caso, il Cantone ha nel frattempo adeguato le informazioni nella banca dati per le segnalazioni dei casi di rigore. Nell'altro caso, si tratta di un cosiddetto «overbooking». Questo «overbooking» aveva lo scopo di evitare che i fondi della riserva del Consiglio federale resi nuovamente disponibili *ex post* restassero inutilizzati qualora, in singoli casi, un'azienda non avesse diritto a richiederli. Nelle precedenti analisi dei dati, si era distinto anche un altro Cantone; anche in questo Cantone erano state apportate delle correzioni, già consultabili nella versione della banca dati aggiornata al 31 dicembre 2022.

Nel corso delle rilevazioni e delle valutazioni ad hoc dei dossier, OBT non ha finora riscontrato fatti da cui si possa desumere che i Cantoni non abbiano utilizzato i fondi loro spettanti dalla riserva del Consiglio federale conformemente ai requisiti normativi dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore.

Conclusione preliminare

Secondo i risultati di OBT, i Cantoni hanno valutato ogni richiesta di supporto per casi di rigore in modo specifico, esaminandole con la dovuta attenzione e attuando i criteri dell'OPCR 20 e dell'OPCR 22 con la massima diligenza possibile. Nel corso dei controlli a campione effettuati nella prima metà del 2023 non sono state individuate valutazioni palesemente errate né, di conseguenza, disposizioni per i casi di rigore ingiustificate, per cui si rimanda alla situazione particolare di un Cantone descritta sopra al punto «Risultati intermedi dei controlli a campione».

Inoltre, non sussistono elementi dai quali si possa concludere che i Cantoni non abbiano utilizzato i fondi loro spettanti dalla riserva del Consiglio federale conformemente ai requisiti normativi dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. A tal proposito, è tuttavia opportuno sottolineare la situazione specifica di «overbooking» in un Cantone.

Sulla scorta dei documenti e delle informazioni fornite dai Cantoni, si può affermare che questi ultimi si preoccupano di istituire opportuni dispositivi contro gli abusi.

Raccomandazioni alla SECO

OBT e la SECO sono in costante dialogo e organizzano regolarmente riunioni su base bisettimanale per restare aggiornati sulla situazione. In tale contesto, vengono discussi i risultati attuali e vengono formulate raccomandazioni. In base ai risultati dell'audit ottenuti da OBT nella prima metà del 2023, le raccomandazioni alla SECO includono quanto segue:

Per quanto riguarda la questione della valutazione dei costi non coperti e delle due varianti di calcolo consentite dal Cantone, consigliamo di rivolgersi al Cantone interessato. In alcuni casi, il committente potrebbe chiedere al Cantone di effettuare un calcolo approssimativo, al fine di capire se le due varianti di calcolo dei contributi per i casi di rigore implicano sostanziali differenze nei risultati.

Richiamiamo inoltre l'attenzione sulla questione delle restrizioni d'uso riguardanti i prestiti di azionisti. A nostro avviso, in questo caso vi è una notevole incertezza giuridica dovuta alla diversa formulazione delle disposizioni pertinenti nelle due ordinanze (OPCR 20 e OPCR 22) e ci risulta problematico interpretare l'aspetto «Rimborso dei prestiti di azionisti» nell'OPCR 20 allo stesso modo dell'OPCR 22 sul piano applicativo.

Infine, abbiamo richiamato l'attenzione della SECO sul fatto che, a quanto pare, in due Cantoni sono stati stanziati importi indicati come fondi della riserva del Consiglio federale più elevati rispetto a quelli a cui i due Cantoni avrebbero avuto diritto in base alla chiave di ripartizione dell'ordinanza federale. In un caso, il Cantone ha nel frattempo adeguato le informazioni nella banca dati per le segnalazioni di rigore. Nell'altro caso, si tratta di un cosiddetto «overbooking». Questo «overbooking» aveva lo scopo di evitare che i fondi della riserva del Consiglio federale resi nuovamente disponibili *ex post* restassero inutilizzati qualora, in singoli casi, un'azienda non avesse diritto a richiederli. È necessario prestare attenzione a questo fatto nel conteggio (finale) con il Cantone.

Il programma per casi di rigore COVID-19 della Confederazione

Per mitigare le conseguenze economiche della crisi pandemica, il Parlamento ha creato, con la legge COVID-19, le basi per la partecipazione della Confederazione agli aiuti cantonali per i casi di rigore che riguardano le imprese gravemente colpite dalla pandemia sotto il profilo economico. I dettagli del programma federale per casi di rigore sono riportati nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020 (RS 951.262) e nell'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2022 (RS 951.264).

Tra il 1° marzo 2020 e il 31 ottobre 2022 (periodo del programma per casi di rigore in cui è stato possibile avanzare le richieste), i Cantoni hanno erogato o concesso alle aziende sostegni per casi di rigore per un importo totale pari a circa CHF 5,4 mia., di cui circa il 94% (CHF 5,1 mia.) sotto forma di cosiddetti contributi forfettari non rimborsabili (contributi a fondo perduto).

Le aziende rientrano nei cosiddetti casi di rigore se sono state chiuse dalle autorità a causa di misure di politica sanitaria o se hanno realizzato meno del 60% del loro fatturato precedente e quindi non sono più in grado di pagare i costi fissi. In particolare, per quanto riguarda l'ammontare del sostegno fornito dai Cantoni, si distingue tra aziende con un fatturato annuo a CHF 5 mio. e aziende con un fatturato annuo superiore a CHF 5 mio. Nella categoria delle aziende con un fatturato annuo fino a CHF 5 mio., la Confederazione contribuisce per il 70% al sostegno per casi di rigore disposto e prefinanziato dal Cantone. Per le aziende con un fatturato annuo superiore a CHF 5 mio., la Confederazione si fa carico del finanziamento al 100%.

In base all'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020, in entrambe le categorie di imprese è possibile un aumento del sostegno per casi di rigore a determinate condizioni, purché la rispettiva impresa abbia registrato una diminuzione del fatturato superiore al 70% rispetto al fatturato medio annuo del 2018/19 («caso di rigore in caso di rigore»). Infine, i Cantoni riceveranno contributi aggiuntivi per un totale di CHF 500 mio. dalla cosiddetta riserva del Consiglio federale per un supporto più ampio alle imprese per le quali le altre opzioni di sostegno sono già state esaurite.

Con l'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2022, è stata stabilita una soluzione definitiva per le aziende in situazione di particolare difficoltà. Alla luce di ciò, i contributi di sostegno vengono erogati alle aziende gravemente colpite dalla pandemia di coronavirus al massimo per la prima metà del 2022 e calcolati sulla base dei costi non coperti. I criteri di ammissibilità e i limiti massimi corrispondono in larga misura a quelli del precedente sostegno per casi di rigore secondo quanto previsto dall'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020.

Contenuto e obiettivi del mandato

Attraverso il mandato SECO_2011, conferito alla società di revisione e consulenza indipendente OBT AG con validità dal 2022 al 2026 compreso, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) persegue i seguenti obiettivi:

1. garantire che i pagamenti cantonali fatturati alla Confederazione siano erogati in conformità alle basi giuridiche (legge COVID-19, ordinanze COVID-19 casi di rigore 2020 e 2022);
2. garantire il rispetto dei requisiti delle basi giuridiche per le società (partecipazione agli utili, divieto di distribuzione dei dividendi) e per i Cantoni (gestione di prestiti, garanzie e fidejussioni);
3. individuare eventuali carenze nello svolgimento dei compiti dei Cantoni e formulare raccomandazioni per porvi rimedio. Il mandato SECO_2001 prevede controlli a campione sui seguenti aspetti:
 - erogazioni per casi di rigore;
 - utilizzo della riserva del Consiglio federale;
 - gestione di prestiti, garanzie e fidejussioni;
 - partecipazione agli utili;
 - divieto di distribuzione dei dividendi;
 - monitoraggio di casi di abuso e gestione dei recuperi.

OBT AG

OBT AG è una delle sei maggiori aziende svizzere nel settore dei servizi fiduciari, della revisione contabile, della consulenza gestionale, fiscale e legale e delle soluzioni informatiche complete. Attualmente, circa 500 dipendenti lavorano per OBT Group.

OBT AG e le sue filiali si occupano della revisione e della consulenza di società di capitali, cooperative, fondazioni e associazioni, ma anche associazioni ed enti di diritto pubblico. Inoltre, l'azienda offre servizi di consulenza e assistenza a società pubbliche e – in quanto membro indipendente del network mondiale Baker Tilly International – a gruppi di società attivi a livello globale in tutti i centri e le regioni economiche più importanti.

OBT AG

Rorschacher Strasse 63 | 9004 S. Gallo | www.obt.ch