



Management Response

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

d'avril 2025

au rapport

« Réalisation de contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des entreprises ayant
bénéficié d'aides pour cas de rigueur »

BDO AG

de mars 2025

deutscher Text ab Seite 5

1. Contexte général

Afin d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie COVID-19, la Confédération et les cantons ont mis en place différentes mesures de soutien aux entreprises. Parmi ces mesures figuraient notamment les aides cas de rigueur COVID-19. Les ordonnances concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 de 2020 (OMCR 20) et de 2022 (OMCR 22), basées sur la loi COVID-19, ont permis à la Confédération et aux cantons de soutenir les entreprises qui avaient subi des pertes de chiffre d'affaires significatives et des coûts fixes non couverts. Les demandes d'aides pour cas de rigueur ne peuvent plus être déposées depuis le 30 septembre 2022.

Dans le cadre du programme de soutien aux cas de rigueur, 35'226 entreprises ont reçu plus de CHF 5,2 milliards de francs de soutien (état au 31.12.2024) sous forme de contributions non remboursables (à fonds perdu ; qui représentent environ 96% des aides totales) ou sous forme de prêts, de cautionnements ou de garanties. La majorité du montant des aides cas de rigueur est prise en charge par la Confédération (en moyenne, 84% pour les aides à fonds perdu), le reste par les cantons. La participation de la Confédération est de 100% pour les entreprises avec un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions de francs et également pour les aides provenant de ladite réserve du Conseil fédéral (soutien supplémentaire à disposition des cantons). Pour les entreprises avec un chiffre d'affaires annuel jusqu'à 5 millions de francs, la participation de la Confédération est de 70%.

Etant donné les importants budgets fédéraux alloués par le biais des aides cas de rigueur, le SECO a commandé auprès de mandataires externes des contrôles ponctuels par échantillonnage au sein des cantons dès 2021. De plus, en décembre 2021, la loi COVID-19, plus précisément son article 12a al. 2 let. b, a été adaptée afin de permettre au SECO et aux tiers mandatés par le SECO d'effectuer des contrôles ponctuels par sondage directement auprès des entreprises, en complément des contrôles effectués au sein des cantons. Dans ce cadre, le SECO a décidé, en 2023, de lancer un nouveau mandat de contrôles, directement auprès des entreprises, ce après plus de deux années de mise en œuvre et l'atteinte du délai pour les octrois des aides pour cas de rigueur. Ce lancement tardif s'explique notamment par le fait que la responsabilité principale des contrôles incombe aux cantons qui ont déjà lancé de nombreux contrôles, par l'importance de pouvoir bénéficier des (premiers) résultats des contrôles effectués au travers des mandats précédents, notamment par rapport aux abus identifiés, ainsi que par l'utilité de disposer des bilans et comptes de résultats 2021 et 2022 des entreprises contrôlées.

2. Mandat de contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des entreprises

Le mandat relatif (SECO_3001) aux contrôles ponctuels par échantillonnage auprès des entreprises, objet du présent rapport, a été attribué à BDO SA en juin 2023.

Ce mandat avait pour objectif de s'assurer que les aides pour cas de rigueur ont été octroyées aux bons bénéficiaires et à hauteur d'un montant correct, ainsi que de vérifier si les entreprises ont respecté les règles qui leur incombaient.

Il est important de souligner qu'une approche axée sur le risque a été choisie pour la définition de l'échantillon de 85 entreprises. A la demande du SECO, une grande partie de l'échantillon (59%) est constituée d'entreprises ayant reçu des aides cas de rigueur pour lesquelles un abus avéré avait déjà été identifié en relation avec les indemnités pour réduction de l'horaire de travail en lien avec la crise du coronavirus (RHT) ou dans le cadre des crédits COVID-19. La priorité des contrôles a donc été mise délibérément sur les entreprises présentant un risque plus élevé d'abus. **La proportion d'entreprises de l'échantillon montrant des anomalies ne peut dès lors en aucun cas être extrapolée à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide cas de rigueur.**

Le solde de l'échantillon est composé d'entreprises ayant reçu un montant important d'aide cas de rigueur (plus de 5 millions de francs) ou sélectionnées sur la base de critères définis par le mandataire. Il importait également pour le SECO que des entreprises de tous les cantons ainsi que d'un large éventail de secteurs soient contrôlées.

3. Principales conclusions du rapport (BDO) et contextualisation par le SECO

Comme le relève BDO, **les contrôles effectués n'ont pas conduit à des constatations pertinentes dans le sens des éléments de contrôle dans 71 cas (84%)**. Concernant les 5 cas pour lesquels BDO a identifié des infractions aux obligations légales, ainsi que les 9 cas où BDO a relevé des anomalies, le SECO a d'ores et déjà demandé aux cantons concernés de clarifier les cas et de prendre position par rapport aux éléments soulignés par BDO.

Par ailleurs, dans son rapport, BDO souligne qu'en tenant compte du fait que l'échantillon était principalement composé d'entreprises ayant commis un abus avéré en relation avec les indemnités pour réduction de l'horaire de travail ou dans le cadre des crédits COVID-19, **le nombre d'anomalies constatées, semblant élevé à première vue, doit être relativisé**. Sous ces aspects, le nombre d'anomalies constatées correspond à leurs attentes initiales.

Il importe de préciser que le rôle de BDO dans ce mandat était d'identifier des situations de potentielle infraction et non de procéder à l'analyse complète de ladite infraction, jusqu'à la confirmation ou non de la violation. Cette confirmation incombe au canton et, en éventuel dernier ressort, au tribunal compétent. En effet, une telle confirmation nécessite une analyse plus spécifique aux cas de rigueur, en particulier sur le plan juridique. En ce sens, nous soulignons le fait que les termes d'«infractions aux obligations légales» ou de «violations des prescriptions légales» mentionnés dans le rapport doivent être compris au travers du prisme de BDO qui avait pour mission de relever des éléments, principalement comptables, qui laissaient présager d'une éventuelle infraction. Or, à ce jour, aucune infraction n'a encore été confirmée dans les 14 cas relevés par BDO : 2 cas ont d'ores et déjà été clarifiés et considérés comme non abusifs par le SECO et les 12 autres cas sont en cours de clarification ou de procédure auprès du canton.

De manière générale, la proportion d'abus et de violations pour les aides cas de rigueur est faible grâce à des critères d'octroi et de calcul basés sur des données vérifiables et donc difficilement falsifiables, ainsi que grâce aux contrôles effectués par les cantons au moment de l'analyse des demandes d'octroi.

Enfin, nous tenons à relever que les échanges avec BDO ont toujours été constructifs, avec pour but commun de parvenir à des procédures de contrôle efficaces. BDO a pris en compte les propositions d'adaptations du SECO et accompli un travail précis.

4. Recommandation et prise de position

Sur la base de ces conclusions, le mandataire formule la recommandation suivante. Le tableau présente, outre la recommandation, la prise de position du SECO.

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
1. Contrôles similaires pour d'autres mesures de soutien extraordinaires Il apparaît que certaines entreprises contrôlées ont besoin de clarifications ou, du point de vue de BDO, qu'elles ont enfreint la loi COVID-19 et les ordonnances COVID-19 cas de rigueur 2020 et 2022 (OMCR 20, OMCR 22). Ces éléments seront à nouveau examinés par les cantons compétents et peuvent entraîner des remboursements des aides pour cas de rigueur. Il nous semble donc approprié que des contrôles similaires à ceux effectués dans le cas présent pour les aides cas de rigueur soient menés pour d'autres mesures de soutien extraordinaires de la Confédération et des cantons. Cet aspect devrait être pris en considération dès l'élaboration des bases légales correspondantes.	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	Prise de position du SECO Le SECO soutient cette recommandation de contrôles à postériori, directement auprès des bénéficiaires de mesures de soutien extraordinaires. En effet, du fait que ce type de mesures soit nouvellement mis en œuvre (ou adapté de mesures existantes), dans une certaine urgence - tant pour l'élaboration de la base légale que pour le traitement des cas - pour répondre rapidement à la situation de crise, une analyse approfondie de chacun des points de contrôle au moment de l'octroi reste difficile, du moins plus difficile que pour un soutien « ordinaire ». Il importe cependant que ces contrôles à postériori soient complémentaires à ceux menés au moment de l'octroi et au cours de la mise en œuvre, afin de ne pas déresponsabiliser les organes compétents. Aussi, dans le cadre de mesures cantonales comme les aides COVID-19 cas de rigueur, les contrôles fédéraux ne peuvent être que complémentaires aux contrôles cantonaux. En ce sens, nous soulignons le travail important et de qualité qui a été fourni par les cantons pour les aides cas de rigueur, ce depuis maintenant plus de quatre ans.		



1. Allgemeiner Hintergrund

Um auf die ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie zu antworten, haben Bund und Kantone verschiedene Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen geschaffen. Dazu gehören speziell die Covid-19-Härtefallhilfen. Die Covid-19-Härtefallverordnungen 2020 (HFMV 20) und 2022 (HFMV 22), die auf dem Covid-19-Gesetz basieren, erlaubten es Bund und Kantonen, Unternehmen zu unterstützen, die signifikante Umsatzverluste und nicht gedeckte Kosten hatten. Anträge auf Härtefallhilfe können seit dem 30. September 2022 nicht mehr gestellt werden.

Im Rahmen des Härtefallprogramms wurden an 35'226 Unternehmen Härtefallunterstützungen von insgesamt über CHF 5,2 Mrd. gewährt, dies in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen (à fonds perdu) sowie als Darlehen, Bürgschaften oder Garantien (Datenstand: 31.12.2024). Der Grossteil der Härtefallhilfen wird vom Bund übernommen (durchschnittlich 84 % für die nicht rückzahlbaren Hilfen), der Rest von den Kantonen. Die Beteiligung des Bundes beträgt 100 % für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken und auch für Hilfen aus der sogenannten Bundesratsreserve (zusätzliche Unterstützung für die Kantone). Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 5 Millionen Franken beträgt die Beteiligung des Bundes 70 %.

Aufgrund der hohen Kostenbeteiligung des Bundes an den Härtefallhilfen hat das SECO ab 2021 bei externen Aufträgen Stichprobenkontrollen in den Kantonen in Auftrag gegeben. Darüber hinaus wurde im Dezember 2021 das Covid-19-Gesetz, genauer gesagt Artikel 12a Abs. 2 lit. b, angepasst, um es dem SECO und den vom SECO beauftragten Dritten zu ermöglichen, zusätzlich zu den Kontrollen in den Kantonen Stichprobenkontrollen direkt bei den Unternehmen durchzuführen. In diesem Zusammenhang hat das SECO im Jahr 2023 beschlossen, nach mehr als zwei Jahren der Umsetzung und nach Ablauf der Frist für die Gewährung von Härtefallhilfen einen neuen Kontrollauftrag direkt bei den Unternehmen zu starten. Dieser bewusst später angesetzte Kontrolle begründet sich einerseits dadurch, dass die Kantone, bei denen die Hauptverantwortung für die Kontrollen liegt, bereits zahlreiche Kontrollen eingeleitet hatten. Andererseits erlaubte dieser Ansatz auch, von den (ersten) Ergebnissen der Kontrollen profitieren zu können, die im Rahmen der vorherigen Mandate des SECO durchgeführt wurden, insbesondere im Hinblick auf die festgestellten Missbräuche. Schliesslich können so die Bilanzen und Erfolgsrechnungen 2021 und 2022 der kontrollierten Unternehmen mit einbezogen werden.

2. Auftrag für Stichprobenkontrollen bei den Unternehmen

Der Auftrag für die Stichprobenkontrollen bei den Unternehmen (SECO_3001), der Gegenstand dieses Berichts ist, wurde im Juni 2023 an die BDO AG vergeben.

Ziel dieses Auftrags war es, sicherzustellen, dass die Härtefallhilfen an die richtigen Empfänger und in der richtigen Höhe gewährt wurden, sowie zu überprüfen, ob die Unternehmen die ihnen obliegenden Regeln eingehalten haben.

Es ist wichtig zu betonen, dass bei der Definition der Stichprobe von 85 Unternehmen ein risikobasierter Ansatz gewählt wurde. Auf Wunsch des SECO besteht ein grosser Teil der Stichprobe (59 %) aus Unternehmen, die Härtefallhilfen erhalten haben und bei denen bereits ein Missbrauch im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) oder Covid-Kredite nachgewiesen wurde. Der Schwerpunkt der Kontrollen lag daher bewusst auf Unternehmen mit einem höheren Missbrauchsrisiko. **Der Anteil der Unternehmen in der Stichprobe, die**

Auffälligkeiten aufwiesen, kann daher keinesfalls auf alle Empfänger von Härtefallhilfen hochgerechnet werden.

Der Rest der Stichprobe besteht aus Unternehmen, die einen hohen Betrag an Härtefallhilfe erhalten haben (mehr als 5 Millionen Franken) oder die auf der Grundlage von Kriterien ausgewählt wurden, die vom Beauftragten festgelegt wurden. Für das SECO war es auch wichtig, dass Unternehmen aus allen Kantonen sowie aus einem breiten Branchenspektrum kontrolliert wurden.

3. Wichtigste Ergebnisse des Berichts (BDO) und Kontextualisierung durch das SECO

Wie BDO feststellt, **führten die durchgeführten Kontrollen in 71 Fällen (84 %) nicht zu relevanten Sachverhalte im Sinne der Prüffragen.** In Bezug auf die 5 Fälle, in denen BDO Verstösse gegen die gesetzlichen Auflagen festgestellt hat, sowie die 9 Fälle, in denen BDO Auffälligkeiten festgestellt hat, hat das SECO die betroffenen Kantone bereits aufgefordert, die Fälle zu klären und zu den von BDO hervorgehobenen Aspekten Stellung zu nehmen.

Darüber hinaus betont BDO in ihrem Bericht, dass unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Stichprobe hauptsächlich aus Unternehmen bestand, die nachweislich einen Missbrauch im Zusammenhang mit Kurzarbeitsentschädigungen oder im Rahmen von Covid-19-Krediten begangen haben, die **auf den ersten Blick hohe Anzahl festgestellter Auffälligkeiten relativiert werden muss.** Unter diesen Gesichtspunkten entspricht die Anzahl der Feststellungen ihren ursprünglichen Erwartungen.

Es ist wichtig zu präzisieren, dass die Rolle von BDO in diesem Mandat darin bestand, potenzielle Verstösse zu identifizieren und nicht darin, eine vollständige Analyse des besagten Verstosses durchzuführen, bis der Verstoß bestätigt oder widerlegt wurde. Diese Bestätigung obliegt dem Kanton und gegebenenfalls in letzter Instanz dem zuständigen Gericht. Eine solche Bestätigung erfordert eine genauere Analyse der Härtefälle, insbesondere auf rechtlicher Ebene. In diesem Sinne betonen wir, dass die im Bericht erwähnten Begriffe «Verstösse gegen die gesetzlichen Auflagen» aus der Sicht von BDO zu verstehen sind, deren Aufgabe es war, hauptsächlich buchhalterische Elemente zu ermitteln, die auf einen möglichen Verstoß hindeuteten. Bisher wurde jedoch in den 14 von BDO festgestellten Fällen noch kein Verstoß bestätigt: Zwei Fälle wurden bereits geklärt und vom SECO als nicht missbräuchlich eingestuft und die anderen 12 Fälle werden derzeit vom Kanton geklärt oder bearbeitet.

Insgesamt ist der Anteil der Missbräuche und Verstösse bei den Härtefallhilfen gering, da die Kriterien für die Gewährung und die Bemessung auf überprüfbaren und daher schwer zu fälschenden Daten basieren und die Kantone bei der Prüfung der Anträge Kontrollen durchführten.

Schliesslich möchten wir betonen, dass der Austausch mit BDO stets konstruktiv war und das gemeinsame Ziel hatte, effiziente Kontrollverfahren zu erreichen. BDO hat die Anpassungsvorschläge des SECO berücksichtigt und präzise Arbeit geleistet.



4. Empfehlung und Antwort

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse formuliert der Beauftragte die folgende Empfehlung. Die Tabelle enthält neben der Empfehlung die Stellungnahme des SECO.

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
1. Ähnliche Kontrollen für andere ausserordentliche Unterstützungsmassnahmen Es zeigt sich, dass bei einigen geprüften Unternehmen ein Klärungsbedarf oder aus Sicht BDO ein Verstoss gemäss dem Covid-19-Gesetz und der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 und 2022 (HFMV20, HFMV22) besteht. Diese Sachverhalte werden von den zuständigen Kantonen erneut geprüft und können zu Rückzahlungen von Härtefallunterstützungen führen. Aus unserer Sicht scheint es folglich angemessen zu sein, dass bei anderen ausserordentlichen Unterstützungsmassnahmen von Bund und Kantonen, ähnliche Kontrolltätigkeiten wie bei den Covid-19 Härtefallhilfen durchgeführt werden. Dieser Umstand sollte bereits bei der Ausgestaltung der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen berücksichtigt werden.	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<u>Stellungnahme des SECO</u> Das SECO unterstützt diese Empfehlung von Nachprüfungen direkt bei den Empfängern von ausserordentlichen Unterstützungsmassnahmen. Da diese Art von Massnahmen neu eingeführt (oder an bestehende Massnahmen angepasst) wird, besteht sowohl bei der Ausarbeitung der Rechtsgrundlage als auch bei der Bearbeitung der Fälle eine gewisse Dringlichkeit, um schnell auf die Krisensituation zu reagieren. Eine eingehende Analyse jedes einzelnen Kontrollpunkts zum Zeitpunkt der Gewährung ist daher schwierig, zumindest schwieriger als bei einer «normalen» Unterstützung. Es ist jedoch wichtig, dass diese nachträglichen Kontrollen die Kontrollen, die zum Zeitpunkt der Bewilligung und während der Umsetzung durchgeführt wurden, ergänzen. Die Hauptverantwortung für Kontrollen bleibt bei den zuständigen Instanzen. Im Rahmen kantonaler Massnahmen wie den Covid-19-Härtefallhilfen können die Bundeskontrollen daher nur eine Ergänzung zu den kantonalen Kontrollen sein. In diesem Sinne unterstreichen wir die wichtige und qualitativ hochwertige Arbeit, die von den Kantonen für die Härtefallhilfen geleistet wurde, und das seit nunmehr über vier Jahren.		