



Bouclier de protection pour le secteur culturel et de l'événementiel

Mandat de la CER-N du 1^{er} février 2021

Résumé

Le 1^{er} février 2021, la CER-N a chargé l'administration de lui soumettre des propositions sur les formes que pourrait prendre un «bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel». Un tel instrument permettrait de compenser le préjudice financier subi par les organisateurs en cas de leurs manifestations. Le mandat se réfère expressément aux modèles adoptés en Autriche et en Allemagne.

L'Autriche s'est récemment dotée d'un «bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel». Les organisateurs principalement actifs dans les domaines de la culture et du sport, ainsi que dans les salons professionnels et les foires grand public, touchent jusqu'à 90 % de leurs coûts imputables, à concurrence d'un million d'euros par entreprise, en cas d'annulation ou de limitation substantielle de manifestations (voir ch. 2). En Allemagne, un «bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel» a bien été annoncé en décembre 2020, mais rien n'est encore en place (voir ch. 3).

En Suisse, il existe déjà dans les domaines de la culture et du sport des instruments qui permettent d'indemniser largement les organisateurs. De l'avis des offices compétents (OFC et OFSPO), il est donc inutile de créer un nouvel instrument (voir ch. 4 et 7).

Le Parlement a créé à sa session d'automne 2020, au profit notamment des organisateurs actifs dans d'autres domaines que la culture et le sport («secteur de l'événementiel»), une réglementation des cas de rigueur venant s'ajouter à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (chômage partiel) et à l'allocation pour perte de gain COVID-19. Le Conseil fédéral a proposé en particulier au Parlement, le 17 février 2021, de revoir à la hausse le montant total du programme destiné aux cas de rigueur ainsi que le plafond applicable aux contributions versées par entreprise (voir ch. 5).

En cas de création d'un bouclier de protection, le hic serait que les manifestations sont actuellement interdites et qu'au moins celles de grande envergure ne pourront reprendre vraisemblablement qu'à moyen terme. Il paraît donc contestable que la Confédération alloue des moyens financiers à un programme d'impulsion encourageant l'organisation de manifestations (encore interdites). Il faut par ailleurs garder à l'esprit que l'insécurité de planification est un défi auquel est confrontée l'économie tout entière et qu'actuellement tous les agents économiques doivent prendre leurs décisions sur la base de prévisions incertaines. Autrement dit, un bouclier de protection réservé au secteur de l'événementiel pourrait aboutir à une distorsion de concurrence. En outre, la solution de bouclier de protection préconisée créerait des incitations problématiques: les organisateurs prendraient d'autant plus de risques dans la planification de leurs manifestations que la couverture d'assurance accordée serait généreuse, en sachant pertinemment qu'ils peuvent compter sur une garantie étatique, ce qui soulève la question de l'aléa moral («moral hazard»). Pour prévenir les incitations économiques inopportunes, l'État devrait donc exiger une prime d'assurance qui couvre autant que possible les coûts générés (voir ch. 6).

L'administration fédérale estime par conséquent que la création d'un nouvel instrument de soutien, revêtant la forme d'un bouclier de protection, ne permet pas d'atteindre le but visé et n'est pas non plus nécessaire.

1 Texte déposé et développement de la proposition

La proposition du 1^{er} février 2021 approuvée par la CER-N a la teneur suivante:

«Bouclier de protection pour le secteur culturel et de l'événementiel

L'administration est priée de présenter à la CER-N, jusqu'à sa séance extraordinaire du 23 février 2021, des propositions sur les formes que pourrait prendre un «bouclier de protection» pour le secteur de l'événementiel ainsi que les bases légales correspondantes. L'objectif de ce «bouclier de protection» est de permettre de planifier et d'organiser des manifestations en 2021 malgré les impondérables de la crise du COVID-19. Ce soutien doit compenser le préjudice financier résultant d'une annulation ou de la limitation substantielle de la manifestation pour cause de pandémie».

Le développement de la proposition du 1^{er} février 2021 a la teneur suivante:

«Le secteur culturel et de l'événementiel se trouve actuellement en état d'hibernation. La plupart des organisateurs de manifestations sont à l'arrêt depuis un an et redoutent de prévoir des projets qui leur reviendraient très cher, en cas d'annulation. Avec leurs caisses vides, ils ne peuvent plus se permettre de faire appel à leurs collaborateurs au chômage partiel pour mettre sur pied des festivals ou des séries de concerts. Le moment est venu d'en finir avec cette inertie, alors que la campagne de vaccination laisse présager une amélioration de la situation. En Autriche et en Allemagne, les gouvernements ont conçu un «bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel», qui permet aux organisateurs de reprendre, dans un cadre clairement défini, leurs activités de planification de manifestations culturelles et autres événements. Les organisateurs ont droit au remboursement de 90 % au maximum des frais qu'ils ont effectivement engagés pour des événements annulés à court terme, en raison de la pandémie. L'indemnisation inclut les frais de personnel liés aux travaux de planification [lien vers le site du Ministère fédéral autrichien de l'agriculture, des régions et du tourisme]».

2 Brève description de la réglementation en Autriche

L'instrument qualifié par le gouvernement autrichien de «bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel» présente pour l'essentiel les caractéristiques suivantes (source: informations fournies le 2 février 2021 par l'ambassade suisse en Autriche et propres recherches de l'administration fédérale):

a. Concept de base

L'Autriche tient à disposition des manifestations un bouclier de protection doté de 300 millions d'euros. Cet instrument garantit le remboursement des coûts subis, en cas d'annulation d'une manifestation. Les coûts admissibles comprennent tant les dépenses dues aux prestations de tiers situées dans la chaîne de valeur (par ex. fournisseurs, technique, restauration, artistes, bar, service, fleuriste, lieu d'accueil, frais de résiliation, frais publicitaires) qu'il n'est plus possible d'annuler, que les frais de personnel directement liés à la planification et à l'organisation d'une manifestation éligible.

b. Points-clés

- *Champ d'application personnel:* organisateurs projetant une manifestation en Autriche. Sont notamment réputées telles les rencontres et entreprises prévues dans un but d'amusement et de divertissement, de développement et d'entraînement du corps et de l'esprit. Les manifestations culturelles ou sportives, les salons professionnels, les foires grand public et les marchés occasionnels en font expressément partie.
- *Champ d'application matériel:* aide visant à compenser le préjudice financier résultant de l'annulation ou de la limitation substantielle de la manifestation en raison du COVID-19.
- *Champ d'application temporel:* les demandes peuvent être déposées depuis le 18 janvier 2021. La première date admissible pour une manifestation est le 1^{er} mars 2021. Celles prévues jusqu'à la fin de l'année 2022 sont couvertes. Des règles spécifiques s'appliquent selon la date de la manifestation (par ex., jusqu'au 1^{er} juillet 2021, les manifestations en plein air et sans sièges

attribués ne donnent droit à une indemnisation que si elles sont prévues pour 1000 personnes au maximum).

- *Montant des prestations:* 90 % des coûts imputables et au maximum 1 million d'euros par entreprise (réglementation très différenciée qui, selon les cas, peuvent s'élever à un maximum de 200 000 euros et, une fois cumulés, peuvent atteindre 1 million d'euros).

3 Brève description de la réglementation en Allemagne

Le 4 février 2021, l'ambassade de Suisse en République fédérale d'Allemagne a communiqué à l'administration fédérale, à propos de la solution allemande de «bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel», que le ministre fédéral des finances avait annoncé au début de décembre 2020 un fonds spécial destiné aux organisateurs de manifestations culturelles. Il encourageait ces derniers à planifier des manifestations pour le deuxième semestre 2021. En cas d'annulation pour cause de pandémie, les dépenses pourraient être décomptées. Or toujours selon l'ambassade suisse, rien de concret n'a encore été fixé, par exemple sur la nature exacte des coûts ou les montants facturables. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de soumettre des demandes.

4 Dispositif en place pour atténuer les effets du COVID-19 dans les domaines de la culture et du sport

4.1 Situation juridique dans le secteur culturel et modifications éventuelles

a. Situation juridique actuelle

Depuis le 20 mars 2020, les organisateurs de manifestations culturelles peuvent demander – comme d'autres acteurs de la culture – à être indemnisés de leurs pertes financières (base légale actuelle: art. 11, al. 2, de la loi COVID-19). L'indemnité est versée par les cantons. La Confédération et les cantons se partagent les coûts pour moitié (art. 11, al. 3). Pour simplifier, les points-clés de l'indemnisation des pertes financières des entreprises culturelles sont les suivants (voir ordonnance COVID-19 culture):

- *Champ d'application personnel:* entreprises culturelles ayant leur siège en Suisse, pour leurs manifestations organisées en Suisse ou à l'étranger. On entend par manifestation un événement culturel planifié, limité dans le temps, qui a lieu dans un espace ou un périmètre défini et auquel un certain nombre de personnes prennent part.
- *Champ d'application matériel:* aide financière compensant les pertes financières résultant de l'annulation, du report ou de la tenue dans un format réduit de manifestations, par suite de la mise en œuvre de mesures de l'État prises pour lutter contre le COVID-19. Une indemnité peut être demandée même si aucune programmation n'a été effectuée, en raison des incertitudes de la planification. Le cas échéant, l'indemnisation des pertes financières reposera sur la programmation effective des mois correspondants des deux dernières années.
- *Champ d'application temporel:* manifestations prévues entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 décembre 2021.
- *Montant des prestations:* l'indemnisation couvre au maximum 80 % du dommage financier. Bien que large, la notion de dommage exclut un éventuel gain manqué. Les autres prestations reçues en compensation de l'État (chômage partiel notamment) sont déduites de l'indemnité versée. L'ordonnance COVID-19 culture n'indique aucun plafond pour la prestation allouée par entreprise culturelle. Les cantons qui procèdent à l'indemnisation des pertes financières et qui en financent la moitié peuvent toutefois fixer des priorités dans leur politique culturelle et, à ce titre, prévoir un montant maximum par entreprise culturelle. Une petite moitié des cantons l'ont fait. La limite se

situé à 500 000 francs dans plusieurs cantons. Certains ont fixé un plafond moins élevé (60 000 francs dans deux cantons). La Confédération a inscrit au budget 100 millions au total pour l'année 2021.

b. Modifications éventuelles

Si l'on voulait se rapprocher du modèle autrichien, on pourrait relever à 90 % l'indemnisation maximale des pertes financières. En outre, il faudrait examiner avec les cantons s'ils seraient prêts à adapter leur pratique actuelle concernant les montants maximums alloués par entreprise afin que les événements de grande envergure puissent également bénéficier d'un meilleur soutien. De telles adaptations engendreraient des surcoûts, pour la Confédération comme pour les cantons. Il faudrait dès lors revoir à la hausse les crédits autorisés.

4.2 Situation juridique dans le domaine du sport et modifications éventuelles

a. Contexte

Afin d'atténuer les effets de l'épidémie du COVID-19 sur le sport, le Conseil fédéral et le Parlement ont approuvé plusieurs trains de mesures. Les premières visaient à prévenir à court terme le risque d'insolvabilité des organisations sportives. À cet effet, 50 millions de prêts et 50 millions de contributions à fonds perdu ont été débloqués en mars 2020 à titre d'aide d'urgence, qui n'a toutefois guère été sollicitée. Par la suite, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté d'autres mesures en faveur du sport suisse. Des contributions avoisinant 200 millions ont été mises à disposition pour les années 2020 et 2021, afin de stabiliser les structures du sport populaire, du sport de la relève et du sport d'élite. Par ailleurs, une enveloppe totale de 350 millions a été accordée durant ces deux années aux clubs évoluant en ligue professionnelle ou semi-professionnelle. Cette année, quelque 115 millions peuvent être répartis sous forme de contributions à fonds perdu afin d'indemniser en partie les pertes subies dans le domaine de la billetterie, le reste pouvant être utilisé pour des prêts. Au total, des prêts de l'ordre de 100 millions ont été demandés par 39 clubs, et déjà versés en bonne partie.

Les entraînements et les compétitions des clubs de sports d'équipe professionnels et semi-professionnels se déroulent actuellement à huis clos. Quant aux manifestations de sport populaire qui, bien souvent, constituent le financement de base des clubs et associations sportifs, elles n'ont pas lieu. Les mesures expliquées plus en détail ci-après visent à assurer le maintien des structures d'importance systémique dans le domaine du sport.

b. Situation juridique actuelle

i. Contributions à fonds perdu aux clubs professionnels et semi-professionnels

L'art. 12b de la loi COVID-19 définit comme base de calcul des contributions à fonds perdu la recette moyenne de billetterie que les clubs ont réalisée durant la saison 2018/2019. Jusqu'à deux tiers des pertes de recettes subies pour les matches du championnat national effectivement disputés à partir du 29 octobre 2020 sont remboursées aux clubs. L'octroi des contributions est assorti de conditions rigoureuses, comme la réduction de la masse salariale, l'obligation de poursuivre les efforts en faveur de la promotion de la relève et du sport féminin, l'interdiction de distribuer des dividendes et tantièmes ou de rembourser les apports en capital, et la transparence totale concernant l'utilisation des montants reçus. La somme totale des contributions à fonds perdu est limitée à 115 millions.

Sont éligibles les clubs de football, de hockey sur glace, de basketball, de handball, de volleyball et d'unihockey évoluant dans la plus haute ligue de leur sport, ainsi que les clubs de football masculin et de hockey sur glace masculin évoluant en deuxième ligue.

La réglementation légale est valable jusqu'au 31 décembre 2021. Les matches ordinaires sont indemnisés dans les disciplines concernées pendant la saison régulière 2020/2021.

ii. Prêts aux clubs professionnels et semi-professionnels de football, de hockey sur glace, de basketball, de handball, de volleyball et d'uni-hockey

En vertu de l'art. 13 de la loi COVID-19, les clubs qui font face à un manque de liquidités même après l'octroi des contributions à fonds perdu visées à l'art. 12b peuvent solliciter en plus des prêts sans intérêts.

Le montant total des prêts s'élève au maximum à 25 % des charges d'exploitation engagées par le club pendant la saison 2018/2019 et ils doivent être remboursés dans un délai de dix ans au plus. Les bénéficiaires des prêts fourniront des garanties reconnues par la Confédération à hauteur de 25 % au moins. Quelque 60 millions de francs au total sont prévus en 2021 pour l'allocation de tels prêts.

iii. Mesures de stabilisation pour le sport populaire, le sport de performance de la relève et le sport d'élite accordées à Swiss Olympic

L'OFSPPO met à disposition de Swiss Olympic, dans le cadre d'un contrat de prestations, des aides financières destinées aux fédérations sportives nationales et aux organisations en aval actives dans la promotion du sport populaire et du sport d'élite (mesures de stabilisation pour le sport). La base légale figure à l'art. 4 de la loi sur l'encouragement du sport (LESp), en relation avec l'art. 41, al. 3, let. b et c, de l'ordonnance sur l'encouragement du sport (OESp). Les aides financières visent à prévenir une détérioration durable des structures sportives suisses, largement supportées par le bénévolat, et à garantir ainsi la promotion du sport dans une optique d'avenir. Les fédérations sportives nationales ont fixé dans leurs disciplines respectives un concept de stabilisation des principales structures du sport populaire et du sport d'élite (concept de stabilisation) et y ont notamment défini les flux de moyens financiers vers les organisations en aval. Sur la base de ce concept de stabilisation, Swiss Olympic a conclu une convention avec les fédérations sportives nationales, avant de leur allouer la subvention égale aux besoins prouvés. Les fédérations sportives nationales ont transféré les subventions aux organisations en aval. Outre les clubs et associations sportives, les exploitants d'infrastructures sportives d'importance systémique et les organisateurs de compétitions comptent parmi les bénéficiaires d'aides financières. Les 96,7 millions de francs accordés pour l'année 2020 ont été entièrement versés à quelque 70 fédérations sportives et à d'autres organisations, et une somme totale de 100 millions de francs est à nouveau prévue pour l'année 2021. La convention de prestations entre l'OFSPPO et Swiss Olympic a été remaniée sur la base des expériences réalisées et renouvelée pour l'année 2021.

c. Modifications éventuelles

À supposer que les limitations dans le domaine du sport dues à la pandémie se prolongent au-delà du premier semestre 2021, une reconduction des mesures existantes sera envisagée pour la saison 2021/2022. Il s'agira non pas de créer de nouveaux instruments, mais de prolonger et de modifier si nécessaire les mesures en vigueur, indépendamment de la question de l'opportunité d'un bouclier de protection. Il faudrait à cet effet adapter la durée de validité de la loi COVID-19 ainsi que de l'ordonnance COVID-19 sports d'équipe, et augmenter les crédits approuvés.

5 Situation juridique des manifestations autres que culturelles et sportives (par ex. foires)

a. Situation juridique actuelle

La Confédération soutient les entreprises malmenées par le COVID-19 en garantissant le revenu et le poste de travail de leurs employés (indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et allocation pour perte de gain COVID-19) ainsi qu'en leur versant, dans les cas de rigueur, une aide dont le montant est déterminé en fonction des coûts fixes non couverts.

i. Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Les conditions donnant droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) ont été fortement assouplies et les prestations sensiblement étendues par rapport à la situation «normale». Ainsi, l'IRHT a été relevée à 100 % pour les personnes touchant un bas revenu et la durée maximale de perception a été nettement prolongée.

ii. Allocation pour perte de gain COVID-19

Ont notamment droit aux allocations pour perte de gain COVID-19 (APG COVID-19):

- les dirigeants salariés et les indépendants, en cas de fermeture d'établissement privé ou public sur ordre des autorités fédérales ou cantonales ou d'interdiction des manifestations;
- les indépendants et les dirigeants salariés avec un revenu soumis aux cotisations AVS d'au moins 10 000 francs, en cas de perte de salaire ou de revenu et de baisse de chiffres d'affaires de plus de 40 % en raison des mesures de lutte contre le coronavirus.

L'allocation journalière se monte au plus à 196 francs.

iii. Grandes lignes de la réglementation des cas de rigueur

Le législateur a prévu dans la loi COVID-19 (RS 818.102) des cas de rigueur pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique (art. 12). Un tel soutien a notamment été conçu pour la chaîne de création de valeur du secteur de l'événementiel. La Confédération participe aux coûts et aux pertes que l'aide pour les cas de rigueur occasionne à un canton, dans la limite des montants maximums prévus dans la loi. Au total, 2,5 milliards (Confédération et cantons) sont actuellement prévus dans la loi COVID-19 pour venir en aide aux cas de rigueur (voir ci-dessous, ch. 5, let. b, Modifications éventuelles).

Afin de bénéficier des mesures pour les cas de rigueur, une entreprise doit réunir les conditions suivantes (ordonnance COVID-19 cas de rigueur; RS 951.262):

- siège et plus grande partie des charges sociales en Suisse;
- création antérieure au 1^{er} mars 2020;
- chiffre d'affaires annuel moyen d'au moins 50 000 francs en 2018/19;
- rentabilité ou viabilité avant le COVID-19;
- absence de droit aux aides financières au titre du COVID-19 accordées par la Confédération à des secteurs spécifiques; le cas échéant, la présente aide pourra être demandée séparément, dans des domaines d'activité clairement délimités;
- chiffre d'affaires 2020 ou des douze derniers mois avant le dépôt de la demande inférieur à 60 % du chiffre d'affaires moyen des exercices 2018 et 2019.

Le Conseil fédéral a décidé le 13 janvier 2021 d'assouplir les conditions d'éligibilité en faveur des entreprises qui, en raison des mesures prises par les autorités, doivent cesser leur activité pour au moins 40 jours. Elles sont dispensées notamment d'apporter la preuve du recul de leur chiffre d'affaires.

La participation de la Confédération aux aides cantonales allouées aux cas de rigueur revêt la forme suivante:

- prêts remboursables, cautionnements ou garanties ayant une durée maximale de dix ans et s'élevant au maximum à 25 % du chiffre d'affaires annuel moyen obtenu en 2018 et 2019, mais à 10 millions de francs au plus par entreprise;
- contributions à fonds perdu limitées au maximum à 20 % du chiffre d'affaires moyen 2018/2019, mais à 750 000 francs au plus par entreprise (coûts fixes non couverts).

En outre, le canton a la possibilité d'augmenter sa contribution remboursable par entreprise, si les propriétaires apportent de nouveaux fonds propres ou si les bailleurs de fonds renoncent à leurs créances. Les fonds propres supplémentaires et les abandons de créances doivent, au total, correspondre au moins à la contribution supplémentaire accordée par le canton.

Si une entreprise perçoit les deux formes d'aides, elles ne pourront pas excéder au total 25 % du chiffre d'affaires annuel moyen de 2018/19 et 10 millions de francs par entreprise.

La mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur est régie par le droit cantonal. Les cantons sont libres de prévoir des dispositions allant au-delà du droit fédéral. Un canton peut ainsi octroyer des mesures pour les cas de rigueur dont le montant dépasse les présents plafonds. Leur financement sera toutefois intégralement à sa charge.

Le canton peut solliciter la participation de la Confédération en cas de perte résultant des prêts, cautionnements ou garanties alloués ainsi que des contributions à fonds perdu versées entre le 26 septembre 2020 et le 31 décembre 2021.

b. Modifications éventuelles

Le Conseil fédéral a adopté le 17 février 2021 diverses modifications du dispositif visant à atténuer les incidences de la pandémie sur l'économie (voir communiqué de presse consacré à la modification de la loi COVID-19): Outre diverses adaptations de l'assurance-chômage, il soumet au Parlement notamment la base légale qui permet de relever à 10 milliards de francs les moyens destinés aux programmes d'aide pour les cas de rigueur. La modification de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur est prévue pour le 5 mars. En particulier, le plafond des contributions par entreprise doit être adapté.

Bien qu'elles n'aient pas été fermées par les autorités, la grande majorité des entreprises du secteur de l'événementiel devraient remplir les conditions d'octroi du soutien de la Confédération aux cas de rigueur. Comme leurs activités sont sévèrement limitées depuis des mois et devraient provisoirement le rester, le recul de leur chiffre d'affaires dépasse sans doute 40 %. Les entreprises peuvent demander des contributions et/ou des prêts auprès du canton dans lequel elles ont leur siège pour traverser cette période difficile.

6 Brève description et évaluation du modèle du secteur de l'événementiel

Le secteur de l'événementiel fait valoir qu'aucune manifestation n'est à l'ordre du jour avec les mesures actuelles visant à atténuer les conséquences de la pandémie, tant le risque d'entreprise est élevé. Une manifestation requiert plusieurs mois de préparatifs, voire 15 mois pour les plus importantes. À supposer que l'interdiction des manifestations soit levée en été/automne 2021, il n'y en aurait aucune ou du moins aucune de grande envergure qui serait prévue sans soutien supplémentaire des collectivités publiques, faute de sécurité de planification et à cause du risque d'entreprise excessif qui en résulte. Le secteur réclame par conséquent une solution selon le principe d'assurance, sous forme de programme d'impulsion. Il incomberait aux organisateurs de signaler à l'avance leurs manifestations, afin d'obtenir l'autorisation préalable requise pour l'indemnisation des pertes subies dans ce contexte. La Confédération serait responsable de la mise en œuvre du projet.

La couverture devrait atteindre au maximum 90 % des dommages résultant de l'annulation par les autorités, du report ou de l'organisation sous une forme limitée de l'ensemble des manifestations ou salons économiquement importants qui sont prévus entre le 1^{er} mai 2021 et le 30 avril 2022. L'indemnité serait plafonnée à 2 millions par manifestation, voire à 5 millions pour une manifestation ayant un impact économique particulier. Elle ne couvrirait pas un éventuel manque à gagner. L'IRHT, l'APG COVID-19, l'aide pour les cas de rigueur et l'indemnisation des pertes financières dans le domaine de la culture seraient déduites pour le calcul du dommage subi.

Appréciation de l'administration fédérale

Dans le cas d'espèce, la raison de l'intervention étatique serait l'idée que trop peu de manifestations sont prévues. La solution demandée équivaut de fait à un programme conjoncturel pour le secteur de l'événementiel. L'État réduirait sensiblement au profit d'une branche spécifique les incertitudes de planification dues à l'évolution imprévisible de la pandémie en proposant, outre le dispositif général visant à atténuer les effets de la pandémie (IRHT, APG COVID-19 et programme pour les cas de rigueur), une assurance pour laquelle tout indique qu'il n'existe aucun marché.

Le hic est que les manifestations rassemblant du public sont interdites et risquent de le rester un certain temps. Il n'est pas possible de dire quand des manifestations pourront à nouveau accueillir du public; selon les estimations actuelles, cela devrait être au plus tôt au deuxième semestre 2021, du moins pour celles à grande échelle. Il paraît très discutable que la Confédération alloue des moyens financiers à un programme d'impulsion encourageant l'organisation de manifestations (encore interdites). Il existe déjà avec l'IRHT, l'APG COVID-19 et les mesures destinées aux cas de rigueur, un vaste programme de soutien qui aide le secteur de l'événementiel à joindre les deux bouts. Il n'y a pas lieu d'adopter des mesures de relance avant que la situation épidémiologique ne soit sous contrôle. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que l'insécurité de planification est un défi auquel est confrontée l'économie dans son ensemble et qu'actuellement tous les agents économiques doivent prendre leurs décisions sur la base de prévisions incertaines. Le tourisme, la branche du voyage et bien d'autres secteurs économiques rencontrent aujourd'hui le même genre de difficultés. Autrement dit, un bouclier de protection limité au secteur de l'événementiel serait encore contestable, car il créerait une distorsion de concurrence.

En outre, la solution de bouclier de protection préconisée créerait des incitations réellement problématiques: plus la couverture d'assurance accordée est généreuse, et plus il est à craindre que les organisateurs prennent davantage de risques dans la planification de leurs manifestations, en sachant pertinemment qu'ils peuvent compter sur une garantie étatique, ce qui soulève la question de l'aléa moral («moral hazard»). Afin d'éviter que des planifications financièrement hasardeuses ne voient le jour aux frais de l'État, il faudrait au moins prévoir une quote-part à charge des organisateurs. Et pour prévenir incitations économiques inopportunes, l'État devrait exiger une prime d'assurance qui couvre autant que possible les coûts générés – une telle prime risque toutefois de coûter très cher.

Le bouclier de protection est d'ailleurs largement inutile dans le secteur culturel. Les mesures spécifiquement destinées à la culture vont parfois même plus loin que le modèle du secteur de l'événementiel ou le bouclier de protection autrichien. Ainsi, l'ordonnance COVID-19 culture ne prévoit aucun plafond financier par entreprise culturelle. En outre, les organisateurs suisses peuvent obtenir un dédommagement même pour les manifestations culturelles annulées à l'étranger ou qu'il a fallu reporter. Dans le domaine du sport aussi, il existe des instruments spécifiques qui garantissent notamment la poursuite des matches des ligues professionnelles et semi-professionnelles.

Quant aux aides existantes pour les cas de rigueur, les concepts correspondants ont été élaborés avec les cantons, qui en assurent la mise en œuvre et participent à leur financement. Si un nouveau bouclier de protection devait s'imposer, ils seraient mieux à même d'examiner les demandes formulées, grâce au savoir-faire de leurs services de la promotion économique. Les cantons supportent par ailleurs la moitié des coûts dus à l'indemnisation des pertes financières des entreprises culturelles. Il serait souhaitable qu'ils contribuent aussi de manière équitable à un éventuel bouclier de protection, si tant est que la prime d'assurance n'en couvre pas les besoins financiers. Une telle solution inciterait à étudier en détail l'importance économique et la faisabilité des demandes.

7 Bilan

L'administration fédérale considère que la création d'un instrument de soutien fondamentalement nouveau ne permet pas d'atteindre le but visé et qu'elle n'est pas non plus nécessaire:

À côté des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'allocation pour perte de gain COVID-19 dont la Confédération finance l'intégralité des coûts, la Confédération et les cantons ont adopté de nombreuses mesures spécifiques pour les entreprises culturelles et sportives. Les entreprises ne faisant pas partie de ces deux branches ont beau ne pas disposer d'un instrument expressément conçu pour indemniser leurs pertes, elles peuvent solliciter les aides destinées aux cas de rigueur.

Dans les domaines de la culture et du sport, les offices fédéraux compétents jugent inutile la création d'un nouvel instrument tel qu'un bouclier de protection. Un dispositif très complexe est déjà en place pour l'indemnisation des pertes liées au COVID-19. Or les interdépendances existantes avec les mesures destinées à l'économie tout entière (y compris la réglementation des cas de rigueur) sont autant d'obstacles à un versement rapide et simple des prestations. La création d'un nouvel instrument

poserait de nombreuses questions de délimitation et d'ajustement, en contradiction avec la volonté largement partagée que les aides COVID-19 soient rapidement versées et sans formalités bureaucratiques.

Pour déployer un bouclier de protection, il faudrait créer les bases juridiques après en avoir vérifié la constitutionnalité et mettre sur pied l'organisation d'exécution. Il serait indiqué aux yeux de la Confédération que les cantons soient compétents pour l'exécution ou, le cas échéant, qu'elle soit confiée à un tiers (assureur). Expérience à l'appui, l'élaboration des bases juridiques au niveau de la Confédération et des cantons ainsi que la constitution de l'organisation d'exécution correspondante prendraient beaucoup de temps.

Dans ce contexte, l'administration recommande de s'en tenir aux instruments actuellement en place.

Si malgré tout un bouclier de protection devait voir le jour pour le secteur de l'événementiel, il faudrait selon l'administration fédérale veiller aux points clés suivants:

- Première et dernière dates possibles des manifestations: il ne doit être possible d'assurer les manifestations qu'à partir du moment où il semble probable qu'elles puissent à nouveau être organisées. Il faut donc attendre le plan de réouverture du Conseil fédéral. Le calendrier pourrait être dans la perspective actuelle (hormis peut-être pour les très petites manifestations) du 1^{er} juillet au 31 décembre 2021.
- Il faudrait conclure au préalable une sorte de police d'assurance pour chaque manifestation. Seules les manifestations autorisées en bénéficieraient. Pour éviter tout aléa moral («moral hazard»), le preneur s'acquitterait d'une prime adéquate, adaptée aux modalités de la manifestation (date, nombre de personnes) et fixée par exemple en pourcentage de la somme d'assurance (par ex. 20 à 30 %). Au cas où la prime ne suffirait pas à financer les dépenses du bouclier de protection, les cantons seraient mis à contribution au même titre que la Confédération.
- En concluant ladite police d'assurance, le preneur d'assurance reconnaît expressément renoncer sans réserve à l'indemnisation des pertes subies dans le secteur culturel, aux trains de mesures de soutien du domaine sportif et aux aides pour cas de rigueur. Il faudrait vérifier si l'on pourrait abroger l'indemnisation des pertes financières en vigueur dans le secteur culturel pour les entreprises.
- Les indemnités ne devraient pas dépasser les montants prévus dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur.