Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

21.033

Message relatif à une modification de la loi COVID-19 concernant les allocations pour perte de gain et le sport

du 12 mai 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi COVID-19 concernant les allocations pour perte de gain et le sport, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 mai 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La loi COVID-19 crée les bases légales permettant au Conseil fédéral de prendre des mesures sanitaires pour surmonter l'épidémie de COVID-19 et des mesures visant à lutter contre les conséquences négatives de la crise sur l'économie et la société. Il faut partir de l'idée que, grâce à l'avancement de la campagne de vaccination, les restrictions de l'activité économique pourront être levées progressivement au cours du printemps 2021. Par le présent message, nous vous proposons cependant de prolonger jusqu'à la fin de l'année 2021 la durée de validité de la base légale sur laquelle se fonde le versement d'allocations pour perte de gain. Nous vous demandons également de supprimer le plafond légal applicable aux contributions à fonds perdu destinées aux clubs sportifs qui évoluent en ligue professionnelle ou semi-professionnelle. Cette mesure permettra d'éviter la cessation soudaine, au milieu de l'année 2021, d'une partie des mesures de soutien.

Contexte

La plupart des mesures visant à atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 se fondent sur la loi COVID-19, dont la durée de validité court jusqu'à la fin de l'année 2021. Certaines dispositions de la loi sont assorties d'autres échéances. Un examen du train de mesures a montré que les bases légales de la plupart des instruments de soutien permettent la reconduction de ceux-ci au cours du second semestre de 2021 si les mesures de lutte contre la pandémie continuent de se traduire par de fortes restrictions de l'activité économique à partir du mois de juillet. Il existe toutefois deux exceptions: le versement des allocations pour perte de gain, limité à fin juin 2021, et le plafond de 115 millions de francs applicable aux contributions destinées aux clubs sportifs professionnels et semi-professionnels, qui a été calculé sur la base de la durée de validité de ces contributions jusqu'à la fin de juin 2021.

Contenu du projet

Les allocations pour perte de gain ont pour base légale l'art. 15 de la loi COVID-19. En application de cet article, le Conseil fédéral a intégré, le 4 novembre 2020, les dispositions d'exécution en la matière dans l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les pertes de gain COVID-19. En vertu de l'art. 21, al. 5, de la loi COVID-19, la durée de validité de l'art. 15 s'étend jusqu'au 30 juin 2021. Les allocations pour perte de gain visent à indemniser les personnes contraintes d'interrompre ou de réduire considérablement leur activité lucrative en raison des mesures prises pour lutter contre le coronavirus. Compte tenu de l'évolution de la pandémie, il faut s'attendre à ce que des mesures de protection restent nécessaires après le 30 juin 2021 et, de ce fait, puissent encore engendrer des pertes de gain liées aux mesures ordonnées par les autorités. D'où la nécessité de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la durée de validité des mesures relatives aux allocations pour perte de gain.

Le montant de 115 millions de francs prévu pour financer les contributions à fonds perdu destinées aux clubs professionnels et semi-professionnels de basketball, de hockey sur glace, de football, de handball, d'unihockey et de volleyball a été fixé de

manière à couvrir la saison 2020/2021 (art. 12b de la loi COVID-19). Les restrictions concernant le nombre de spectateurs pouvant assister à des matches des clubs concernés devraient toutefois continuer de s'appliquer au cours du second semestre de 2021, soit durant au moins une partie de la saison 2021/2022. Le plafond fixé par la loi (115 millions de francs) pourrait, par conséquent, s'avérer insuffisant. Comme pour le domaine de la culture (art. 11 de la loi COVID-19), nous proposons de ne pas fixer de nouveau plafond légal. Les moyens financiers requis seront sollicités au moyen de crédits supplémentaires.

Message

1 Contexte

Se fondant sur la loi COVID-19 du 25 septembre 2020[1], le Conseil fédéral a mis sur pied un vaste train de mesures visant à atténuer les conséquences économiques négatives des mesures sanitaires prises pour endiguer la pandémie de COVID-19. Sur la base du plan de déconfinement en trois étapes prévu par le Conseil fédéral, les fermetures et les restrictions pourront être progressivement levées au cours des prochaines semaines à la faveur de l'avancement de la campagne de vaccination de toutes les personnes volontaires. Par conséquent, les besoins en mesures de soutien devraient également diminuer fortement. Du point de vue actuel, il n'est toutefois pas exclu que certaines de ces mesures restent nécessaires au cours du second semestre de 2021. Les bases légales de la plupart de ces mesures existent déjà, et les moyens financiers requis à ce titre sont déjà disponibles:

Réduction de l'horaire de travail: la base fournie par la loi COVID-19 est suffisante pour couvrir les dérogations à la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)[2]. Pour couvrir les dépenses de l'assurance-chômage (AC) et les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) en 2021, le Parlement a débloqué un crédit budgétaire de 6 milliards de francs, dont un montant de 3 milliards a été utilisé jusqu'au début du mois de mai 2021. En outre, l'AC peut s'endetter à hauteur de 8 milliards de francs auprès de la Confédération. À l'heure actuelle, aucun nouveau crédit n'est nécessaire. Des fonds additionnels pourraient, au besoin, être sollicités auprès du Parlement dans le cadre d'un crédit supplémentaire au cours de la session d'automne ou d'hiver de 2021. Une telle demande n'est, pour l'heure, pas prévue.

Allocations pour perte de gain: la durée de validité de l'art. 15 de la loi COVID-19 expire à la fin de juin 2021. C'est pourquoi sa prolongation jusqu'à la fin de l'année 2021 est sollicitée par le présent message. Le Parlement a adopté des crédits d'un montant de 3,1 milliards de francs pour l'année 2021. Sur ce montant, près de 0,7 milliard a été utilisé jusqu'à la mi-avril.

Mesures pour les cas de rigueur: les art. 12 et 12*a* de la loi COVID-19 fournissent actuellement au Conseil fédéral une marge de manœuvre suffisante. Fixés dans l'ordonnance COVID-19 du 25 novembre 2020 cas de rigueur[3], les plafonds applicables aux contributions peuvent être ajustés si nécessaire. Le Parlement a adopté un crédit budgétaire de 8,2 milliards; compte tenu de la participation des cantons, le montant disponible pour les cas de rigueur atteint 10 milliards de francs. Dans le cas des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est de 5 millions de francs au plus, la Confédération couvre une part de 70 % des contributions à fonds perdu ou des pertes liées aux prêts, aux cautionnements et aux garanties. Dans le cas des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de francs, la Confédération prend en charge la totalité des coûts. Au début du mois de mai 2021, les cantons ont versé

1 RS **818.102**
2 RS **837.0**
3 RS **951.262**

des contributions à fonds perdu pour un montant d'environ 2,1 milliards de francs. En outre, des prêts et des cautionnements ont été accordés à hauteur de plus de 0,2 milliard de francs. C'est pourquoi aucun moyen supplémentaire n'est actuellement nécessaire. Des crédits supplémentaires pourraient, au besoin, être sollicités auprès du Parlement au cours de la session d'automne ou d'hiver.

Bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel: se fondant sur l'art. 11*a* de la loi COVID-19, le Conseil fédéral a mis en consultation, le 28 avril 2021, un projet d'ordonnance qui fixe les conditions auxquelles les organisateurs d'événements peuvent assurer leurs manifestations. En parallèle, il a soumis au Parlement, par la voie d'une annonce tardive concernant le supplément I au budget 2021, un crédit d'engagement de 150 millions de francs pour couvrir l'ensemble des coûts et un crédit budgétaire de 90 millions de francs pour les versements dus en 2021. Les organisateurs en proie à des difficultés économiques faute d'événements peuvent solliciter des contributions pour cas de rigueur. Aucune mesure n'est requise au niveau de la loi.

Culture: les contributions destinées au domaine de la culture se fondent sur l'art. 11 de la loi COVID-19. L'ordonnance correspondante a été adaptée récemment aux dernières modifications de la loi. La loi et les ordonnances fournissent une marge de manœuvre suffisante. À ce jour, le Parlement a adopté des crédits d'un montant total de 161 millions de francs; de ce montant, moins de 30 millions avaient été octroyés jusqu'au milieu du mois d'avril. En outre, par la voie d'une annonce tardive concernant le supplément I au budget 2021, le Conseil fédéral a sollicité auprès du Parlement des crédits supplémentaires de 148 millions de francs au titre des indemnités pour pertes financières et des contributions à des projets de transformation ainsi que pour les associations culturelles d'amateurs. Ces mesures visent à fournir aux cantons une sécurité en matière de planification pour le cas où le domaine de la culture aurait besoin d'un soutien financier conséquent au cours de l'automne et de l'hiver 2021, si l'ouverture des lieux culturels devait n'être que partielle. Aucune mesure supplémentaire n'est requise.

Sport: fondées sur la loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport[4], les mesures de soutien du *sport populaire* bénéficient d'un montant de 150 millions de francs pour 2021. Aucune mesure n'est actuellement nécessaire. Si les mesures sanitaires devaient être prolongées sur une longue période, de nouvelles demandes de fonds supplémentaires pourraient toutefois être formulées. *Sport professionnel*: les contributions à fonds perdu en faveur des clubs des ligues professionnelles et semi-professionnelles s'élèvent à 115 millions de francs au maximum. Des prêts peuvent être accordés pour un montant maximal de 235 millions de francs. Ces deux plafonds sont fixés par la loi COVID-19 (art. 12*b* et 13). Sur la base des calculs initiaux, le plafond applicable aux contributions à fonds perdu est suffisant jusqu'à la fin de la saison 2020/2021 (juin 2021). Si le Conseil fédéral devait maintenir au-delà de cette date d'importantes restrictions pour les grands événements sportifs, un relèvement de ce plafond pourrait s'avérer nécessaire. C'est pourquoi le présent message propose de supprimer dans la loi COVID-19 le plafond légal applicable aux contributions à fonds perdu. Si nécessaire, un crédit supplémentaire pourrait être soumis au Parlement au cours de la session d'automne de 2021.

4 RS **415.0**

Globalement, le train de mesures adopté par la Confédération pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie jouit d'un large consensus. Il faut partir de l'idée qu'un nombre suffisant de personnes volontaires aura été vacciné d'ici à la fin du second trimestre de 2021 pour que les restrictions affectant l'activité économique puissent être levées dans une large mesure. Selon la planification du Conseil fédéral du 28 avril 2021, les événements sportifs réunissant un grand nombre de spectateurs ne devraient toutefois être autorisés qu'à partir de l'automne 2021; en fonction de l'évolution de la pandémie, certaines restrictions des capacités pourraient être maintenues ou des mesures de quarantaine s'avérer nécessaires, ce qui pourrait limiter la demande. Les deux adaptations de la loi proposées doivent permettre, si nécessaire, de reconduire au-delà du mois de juin 2021 toutes les mesures de soutien, de manière à garantir un retour progressif à une activité économique normale, à condition toutefois que la loi COVID-19 soit acceptée lors de la votation référendaire du 13 juin 2021. Si elle devait être rejetée dans les urnes, elle serait abrogée au 25 septembre 2021. Dans un tel cas, le Parlement devrait décider s'il entend ou non accepter la présente modification de loi lors du vote final du 18 juin 2021, avec effet jusqu'au 24 septembre 2021.

2 Relation avec le programme de la législature

La loi fédérale urgente proposée n'est prévue ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[5], ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[6]. L'épidémie de COVID-19 et ses conséquences n'étaient pas prévisibles au moment où le Conseil fédéral a adopté le message sur le programme de la législature.

3 Procédure préliminaire, consultation comprise

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation[7], une consultation doit être organisée pour les projets de loi. Une procédure de consultation concernant la loi COVID-19 a été menée du 19 juin au 10 juillet 2020. Tous les cantons et de nombreuses organisations y ont pris part.

Aucune modification matérielle importante de la loi n'est proposée dans le présent message. Les adaptations proposées visent uniquement à prolonger au second semestre de 2021 la validité de deux mesures existantes. Par conséquent, aucune procédure de consultation n'a eu lieu.

5 FF **2020** 1709
6 FF **2020** 8087
7 RS **172.061**

4 Réglementation proposée

4.1 Allocations pour perte de gain

Le Conseil fédéral a pris rapidement les mesures requises pour atténuer les pertes de gain liées aux mesures de lutte contre le coronavirus. Il a ainsi adopté l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les pertes de gain COVID-19[8], qui prévoit d'accorder une allocation pour perte de gain COVID-19 aux personnes contraintes d'interrompre ou de réduire considérablement leur activité lucrative en raison des mesures prises pour lutter contre le coronavirus. Cette ordonnance est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 17 mars 2020, et sa durée de validité était limitée au 16 septembre 2020.

L'adoption par le Parlement, le 25 septembre 2020, de la loi COVID-19, déclarée urgente, a permis de créer la base légale formelle des ordonnances COVID-19, qui se fondaient jusque-là sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution (Cst.)[9]. Les allocations pour perte de gain ont pour base légale l'art. 15 de la loi. En vertu de l'art. 21, al. 5, de la loi, leur durée de validité est limitée au 30 juin 2021.

Ont droit à l'allocation les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante ou les employés qui subissent une perte de gain parce que la garde de leurs enfants par des tiers n'est plus assurée en raison des mesures prises pour endiguer l'épidémie de COVID-19. De telles mesures peuvent inclure, par exemple, la fermeture de structures d'accueil ou la quarantaine ordonnée à la personne prévue pour assurer la garde. Ont droit à l'allocation les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante ou les employés s'ils doivent interrompre leur activité lucrative et subir une perte de gain en raison d'une mesure de quarantaine ordonnée par les autorités. Font également partie des personnes devant interrompre leur activité lucrative les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante et les personnes qui occupent une position assimilable à celle d'un employeur lorsqu'elles sont directement concernées par des fermetures ou des interdictions de manifestations ordonnées par les autorités. Ces personnes ont droit à l'allocation également si elles doivent restreindre considérablement leur activité lucrative. En vertu de la modification du 19 mars 2021 de la loi COVID-19[10], une activité lucrative est considérée comme restreinte considérablement si elle engendre une perte de chiffre d'affaires d'au moins 30 % par rapport au chiffre d'affaires moyen des années 2015 à 2019 (définition applicable depuis le 1er avril 2021). Fournies dans le cadre d'une autodéclaration des personnes concernées, ces indications sont contrôlées par les caisses de compensation par échantillon. Ont en outre droit à l'allocation les employés vulnérables et les personnes vulnérables exerçant une activité lucrative indépendante qui ne peuvent pas travailler depuis leur domicile et ne disposent pas d'une protection adéquate sur leur lieu de travail.

En ce qui concerne l'interdiction d'organiser des manifestations, la plupart de celles-ci ont déjà été annulées ou n'ont pas du tout été prévues, en raison de l'insécurité en matière de planification et en dépit des assouplissements possibles. Pour avoir droit à l'allocation en raison de l'interdiction des manifestations, les organisateurs doivent avoir interrompu leur activité lucrative et subir ainsi une perte de gain. Étant donné

8 RS **830.31**
9 RS **101**
10 RO **2021** 153

que l'organisation d'une manifestation requiert un certain temps de préparation et nécessite, de ce fait, une sécurité en matière de planification, la condition relative à l'interruption de l'activité lucrative doit être examinée adéquatement. Le critère déterminant à cet égard est le fait que l'interruption de l'activité lucrative soit due à une décision des autorités.

En dépit des assouplissements progressifs annoncés, il est à prévoir que certaines mesures de protection continueront de s'appliquer après le 30 juin 2021. Il est donc probable que des interruptions d'activités lucratives restent nécessaires en raison des mesures ordonnées par les autorités. À l'avenir, de telles interruptions d'activités lucratives devraient découler avant tout de mesures de quarantaine, mais de nouvelles fermetures d'entreprises ne sont pas exclues. C'est pourquoi il est proposé de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la durée de validité de l'art. 15 de la loi COVID-19.

4.2 Mesures dans le domaine du sport

L'art. 12*b*, al. 1, de la loi COVID-19, prévoit que la Confédération soutient par des contributions d'un montant total de 115 millions de francs au maximum les clubs de basketball, de hockey sur glace, de football, de handball, d'unihockey et de volleyball qui évoluent dans une ligue professionnelle ou semi-professionnelle. Le message du 18 novembre 2020 relatif aux modifications de la loi COVID-19 et de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19[11] précisait que ce montant devait assurer l'exploitation des clubs évoluant dans une ligue jusqu'au milieu de l'année 2021. À ce moment-là, toutes les ligues auront terminé leurs championnats 2020/2021 et le début de la saison 2021/2022 sera imminent. Le message du 18 novembre 2020 ne contient aucune indication concernant le deuxième semestre de 2021.

Compte tenu des incertitudes entourant l'évolution à moyen et long terme de la situation épidémiologique, on ne peut pas partir du principe que les restrictions concernant le nombre de spectateurs pouvant assister à des matches des ligues professionnelles et semi-professionnelles pourront être entièrement levées au cours du second semestre de 2021. Bien au contraire, il faut s'attendre à ce que, notamment pour les matches des clubs évoluant dans les ligues professionnelles de football et de hockey sur glace masculins, dont certains rassemblent 10 000 spectateurs ou plus, des restrictions sensibles s'appliquent encore au début de la saison 2021/2022. Les clubs concernés enregistreront donc encore des pertes de recettes.

Les extrapolations au 30 avril 2021 laissent supposer que le montant maximal de 115 millions de francs prévu par la loi suffira à indemniser les clubs pour tous les matches de la saison 2020/2021, conformément aux dispositions légales applicables. Toutefois, ces fonds ne seront pas suffisants pour verser des contributions à fonds perdu selon les dispositions en vigueur également au cours de la saison 2021/2022.

Aux termes de l'art. 13 de la loi COVID-19, des prêts sans intérêts d'un montant total de 235 millions de francs au maximum peuvent être octroyés aux clubs qui font face à un manque de liquidités même après l'octroi des contributions à fonds perdu. Les prêts s'élèvent au maximum à 25 % des charges d'exploitation assumées par le club

11 FF **2020** 8505

pendant la saison 2018/2019. De nombreux clubs ont déjà utilisé le montant maximal du prêt et ont donc épuisé leur droit. En principe, les prêts aident les clubs à combler les pénuries de liquidités. Toutefois, ils ne sont pas conçus pour compenser les pertes de recettes à plus long terme.

Compte tenu du contexte incertain, la limite de 115 millions de francs fixée à l'art. 12*b* de la loi COVID-19 en ce qui concerne le versement de contributions à fonds perdu devrait être supprimée. Le Parlement pourra définir, le cas échéant, le montant des fonds supplémentaires nécessaires en adoptant des crédits supplémentaires. Si la situation épidémiologique continue à exiger une restriction du nombre des spectateurs, les clubs évoluant dans les ligues professionnelles et semi-professionnelles pourront donc continuer d'être soutenus au-delà du mois de juin 2021 par des contributions conformément aux dispositions actuelles.

5 Commentaire des dispositions

Art. 12, al. 1, phrase introductive

Contributions à fonds perdu pour les clubs de sports d'équipe professionnels et semi-professionnels: le plafond nominal de 115 millions de francs est levé. La formulation potestative garantit que, même après la suppression du plafond légal, les aides financières dans le domaine du sport seront octroyées uniquement dans le cadre des crédits budgétaires et des suppléments adoptés par le Parlement.

Art. 21, al. 10

Allocations pour perte de gain: la durée de validité de l'art. 15, qui constitue la base légale des allocations pour perte de gain, est prolongée du 30 juin 2021 (art. 21, al. 5) au 31 décembre 2021.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Allocations pour perte de gain

Le droit aux prestations et donc le volume de celles-ci dépendent directement des mesures de protection applicables. Les projections en matière de besoins financiers supplémentaires restent difficiles à établir, l'évolution de la pandémie et les futures mesures de protection étant entourées de grandes incertitudes. Selon des estimations basées sur l'hypothèse que le nombre de bénéficiaires, la durée de perception des indemnités et le montant moyen des allocations pour perte de gain ne varieront pas par rapport au premier trimestre de 2021, la prolongation de la durée de validité de l'art. 15 de la loi COVID-19 du 30 juin au 31 décembre 2021 devrait entraîner des coûts supplémentaires ne dépassant pas quelque 1,38 milliard de francs. Ces coûts additionnels sont couverts par le crédit de 3,1 milliards de francs débloqué pour 2021.

Si les mesures actuelles sont maintenues telles quelles, les coûts totaux liés aux allocations pour perte de gain s'élèveraient par conséquent à environ 2,74 milliards de francs en 2021. Vu le progrès de la campagne de vaccination et la probabilité que des mesures d'assouplissement soient prises, on peut toutefois supposer que les coûts effectifs seront inférieurs.

Mesures dans le domaine du sport

Les demandes de contributions à fonds perdu sont déposées progressivement, au gré du calendrier des matches. Les éventuels besoins supplémentaires dépendent directement de la rapidité avec laquelle les rencontres pourront avoir lieu devant des spectateurs. Toute augmentation des ressources sera donc soumise au Parlement lors de la session d'automne de 2021 sous la forme de crédits supplémentaires.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet peut être mis en œuvre par l'effectif actuel de la Confédération.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La prolongation des allocations pour perte de gain allège la charge des cantons et des communes dans le domaine de l'aide sociale. Le projet n'entraîne pas d'autres conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne.

Le maintien des activités des ligues et la garantie de l'existence des clubs sportifs professionnels et semi-professionnels revêtent une importance économique considérable pour les cantons et les communes, notamment dans les régions périphériques.

6.3 Conséquences économiques

Les mesures prises par le Conseil fédéral pour endiguer la propagation du coronavirus ont un impact général sur l'économie. Bien qu'il soit prévu d'assouplir ces mesures, les difficultés économiques de certains secteurs, notamment le secteur culturel, perdureront au-delà du 30 juin 2021. Les allocations pour perte de gain visent à amortir les effets économiques négatifs de la lutte contre la pandémie.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La loi COVID-19 a été édictée le 25 septembre 2020 sur la base de différentes dispositions constitutionnelles. Les modifications proposées se fondent sur les mêmes dispositions constitutionnelles.

7.2 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les art. 12*b*, al. 1, et 21, al. 10, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, car ces dispositions entraînent de nouvelles subventions uniques de plus de 20 millions de francs.