



Le Conseil fédéral approuve le rapport sur le parapluie de protection pour les manifestations publiques

Berne, 21.02.2024 - Le 21 février 2024, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur le parapluie de protection pour les manifestations publiques, clôturant ainsi les activités liées à l'instrument du parapluie de protection COVID-19 introduit pour soutenir la branche de l'événementiel.

En vigueur entre le 1er juin 2021 et le 31 décembre 2022, le parapluie de protection correspondait, dans sa conception, à une assurance étatique sans prime intervenant en cas d'annulation ou de report d'une manifestation sur ordre des autorités en raison de la situation épidémiologique de COVID-19. Son but était d'offrir de la prévisibilité aux entreprises organisatrices de grandes manifestations publiques.

À l'échelle de la Suisse, 15 cantons ont accordé 504 garanties au total, pour un volume d'engagement de plus de 316 millions de francs. 7 manifestations bénéficiant d'une garantie au titre du parapluie de protection ont dû être annulées du fait du contexte épidémiologique. Des prestations à hauteur de 6,2 millions de francs ont été versées aux entreprises organisatrices de ces manifestations annulées, la moitié à la charge des cantons concernés, l'autre à celle de la Confédération. Sans cet instrument COVID-19, l'organisation de nombreuses manifestations aurait été menacée. Le rapport dresse un bilan positif de l'utilisation de cet instrument de crise.

Adresse pour l'envoi de questions

Communication DEFR
info@gs-wbf.admin.ch, +41 58 462 20 07

Documents

 [Parapluie de protection pour les manifestations publiques - Rapport sur l'exécution et les effets](#)
(PDF, 2 MB)

Auteur

Conseil fédéral

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html>

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche

<http://www.wbf.admin.ch>

<https://www.admin.ch/content/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-100138.html>



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Secrétariat d'État à l'économie SECO
Direction de la promotion économique
Politique PME

Parapluie de protection pour les manifestations publiques

Rapport sur l'exécution et les effets

Berne, le 21 février 2024



Table des matières

1	Synthèse	4
2	Mandat et contexte	5
2.1	Mandat	5
2.2	Contexte	5
3	Vue d'ensemble du parapluie de protection pour les manifestations publiques	8
3.1	Mandat parlementaire et mise en œuvre par le Conseil fédéral	8
3.2	Décision de prolonger le parapluie de protection pour les manifestations publiques	9
3.3	Base légale du parapluie de protection pour les manifestations publiques	9
3.4	Fonctionnement du parapluie de protection pour les manifestations publiques	10
3.5	Rôles des acteurs.....	14
3.5.1	DEFR/SECO	14
3.5.2	Cantons	15
3.5.3	Implication des associations professionnelles	15
3.6	Collaboration avec les cantons	15
3.6.1	Participation volontaire	15
3.6.2	Cantons participants.....	16
3.6.3	Cantons non participants	16
3.7	Répartition des coûts en cas de soutien	16
3.7.1	Communication avec les cantons	16
3.7.2	Information du public	16
4	Données statistiques sur le parapluie de protection	17
4.1.1	Garanties et engagements par canton.....	17
4.1.2	Nombre de garanties par catégorie de manifestations	19
4.1.3	Engagements par catégorie de manifestations.....	20
4.2	Nombre et volume des prestations de soutien effectives	21
5	Un programme comparable en Autriche	22
6	Cas litigieux	25
7	Audit de la révision interne du SECO	25
8	Analyse d'impact du parapluie de protection pour les manifestations publiques	26
8.1	Conséquences financières pour la Confédération	26
8.2	Conséquences financières pour les cantons	26
8.3	Conséquences sociales et économiques (impact).....	27
9	Conclusions	27
10	Bibliographie	28

Table des figures

Figure 1 : Vue d'ensemble des mesures de soutien à l'économie.....	7
Figure 2 : Déroulement de la procédure relative au parapluie de protection	11
Figure 3 : Exemples de déductions	14
Figure 4 : Manifestations au bénéfice d'une garantie par canton	17
Figure 5 : Engagements totaux par canton	18
Figure 6 : Engagement moyen des cantons par manifestation.....	19
Figure 7 : Nombre de garanties par catégorie de manifestations	20
Figure 8 : Engagements par catégorie de manifestations	20
Figure 9 : Engagement moyen par catégorie de manifestations	21

Liste des tableaux

Tableau 1 : Exigences minimales pour les organisateurs et les manifestations.....	12
Tableau 2 : Nombre et volume des prestations de soutien effectives	22
Tableau 3 : Manifestations, engagements, sinistres et prestations versées en Autriche	25

1 Synthèse

La propagation rapide du coronavirus dès le début de l'année 2020 a frappé de plein fouet la planète entière. Le Conseil fédéral a dû prendre des mesures sanitaires d'urgence pour enrayer la pandémie. Parallèlement, il a arrêté des mesures économiques ciblées afin de limiter les effets de la pandémie et des mesures sanitaires sur l'économie.

Les manifestations publiques ont également été sévèrement affectées par les mesures sanitaires. Les grandes manifestations de plus de 1000 personnes ont été interdites entre fin février 2020 et fin septembre 2020¹. L'organisation d'une grande manifestation a par la suite nécessité une autorisation cantonale jusqu'au 17 février 2022, laquelle était toutefois susceptible d'être retirée à court terme en fonction de l'évolution épidémiologique.

Dans ce contexte, le Parlement a décidé, le 19 mars 2021, d'introduire un parapluie de protection pour les manifestations publiques (ci-après « parapluie de protection ») en créant l'art. 11a de la loi COVID-19². Le Conseil fédéral a fixé les modalités d'application de ce dispositif et les conditions afférentes dans l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques³. À l'origine, cet instrument devait être applicable du 1^{er} juin 2021 au 30 avril 2022. Lors de la session d'hiver 2021, le Parlement a prolongé la durée de validité de l'art. 11a jusqu'à la fin de 2022.

Le parapluie de protection correspondait, dans sa conception, à une assurance étatique sans prime intervenant en cas d'annulation ou de report d'une manifestation sur ordre des autorités en raison de la situation épidémiologique. Son but était d'offrir de la prévisibilité aux entreprises organisatrices de grandes manifestations publiques.

L'exécution générale de ce dispositif relevait des cantons. Côté Confédération, l'exécution a été confiée au Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Les cantons étaient libres de participer ou non à ce dispositif. Ils pouvaient aussi imposer des conditions plus strictes que celles prévues par l'ordonnance fédérale. Lorsque les conditions légales étaient remplies, les cantons participants accordaient des garanties aux entreprises organisatrices. Lorsqu'une manifestation bénéficiant de cette garantie était annulée ou reportée sur ordre des autorités en raison du coronavirus, les coûts non couverts de la manifestation (5 millions de francs maximum par manifestation) étaient pris en charge pour moitié par la Confédération et pour moitié par le canton qui avait octroyé la garantie. Une franchise de 5000 francs et une quote-part de 10 % s'appliquaient à l'entreprise organisatrice. Le parapluie de protection était un instrument totalement nouveau au niveau fédéral.

Les travaux préparatoires relatifs à l'ordonnance fédérale ont donné lieu, côté SECO, à des échanges avec des représentants des associations professionnelles. Pour garantir le bon fonctionnement du parapluie de protection, le SECO est ensuite resté en contact régulier avec les autorités cantonales en organisant des conférences téléphoniques, et les a aidées à créer leurs propres bases légales.

Seuls 4 cantons (AR, JU, UR et ZG) n'ont pas participé au parapluie de protection pendant la durée de validité de l'art. 11a ; parmi les 22 cantons participants, 15 seulement ont octroyé des garanties. Ils ont accordé 504 garanties au total, pour un volume d'engagement de plus de 316 millions de francs. Les cantons de Zurich (239), de Saint-Gall (100) et des Grisons (71) sont ceux qui ont octroyé le plus de garanties. L'engagement moyen par manifestation a représenté quelque 628 000 francs. 259 des 504 garanties accordées concernaient des manifestations culturelles (51,4 %), 138 des manifestations sportives (27,4 %), 91 des foires spécialisées ou tout public (18,0 %) et 16 d'autres types de manifestations (3,2 %). Les engagements pris par les cantons se sont chiffrés à environ 114 millions de francs pour les manifestations sportives, à environ 106 millions de francs pour les manifestations culturelles, à environ 78 millions de francs pour les foires spécialisées ou tout public et à environ 15 millions de francs pour les autres manifestations.

¹ Conseil fédéral (2020).

² RS 818.102

³ RS 818.101.28

7 manifestations (3 manifestations sportives, 3 foires spécialisées ou tout public et 1 manifestation culturelle) bénéficiant d'une garantie au titre du parapluie de protection ont dû être annulées du fait du contexte épidémiologique. Des prestations de soutien à hauteur de 6,2 millions de francs ont été versées aux entreprises organisatrices de ces manifestations annulées. Le financement étant partagé, une moitié a été mise à la charge des cantons concernés, l'autre à celle de la Confédération. L'évolution globalement favorable de la situation épidémiologique dès l'entrée en vigueur du parapluie de protection a également contribué à ce que le dispositif ne greève pas davantage les finances fédérales.

Le présent rapport donne également un aperçu du fonctionnement d'instruments similaires déployés chez notre voisin autrichien.

La révision interne du SECO a analysé, durant l'été 2022, au sein du secteur Politique PME de la Direction de la promotion économique (DSKU), la pertinence et l'efficacité de la surveillance exercée par le SECO concernant la mesure « *parapluie de protection pour les manifestations publiques* » dans le cadre de la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques. Elle a conclu que le système de contrôle des activités en lien avec le parapluie de protection pouvait être qualifié de standardisé⁴. Toutes les recommandations formulées par la révision interne ont été mises en œuvre.

2 Mandat et contexte

2.1 Mandat

Le 19 mars 2021⁵, les Chambres fédérales ont modifié et complété la loi COVID-19. Parmi les nouveautés, l'art. 11a prévoyait désormais des mesures pour les manifestations publiques d'importance supra-cantonale. Cet article a été concrétisé sous la forme d'un parapluie de protection pour la branche de l'événementiel. Sa mise en œuvre a été confiée au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), plus précisément au SECO, qui a élaboré un projet d'ordonnance en collaboration avec les offices concernés (Office fédéral de la santé publique [OFSP], Office fédéral de la culture [OFC], Office fédéral du sport [OFSP] et Administration fédérale des finances [AFF] en particulier).

Le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques le 26 mai 2021, qui règle les modalités de mise en œuvre du parapluie de protection pour les manifestations publiques. À l'art. 20 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques, le Conseil fédéral a chargé le SECO, pour le côté Confédération, de mettre en œuvre le dispositif.

Le présent rapport synthétise toutes les informations pertinentes à l'intention du Conseil fédéral, du Parlement et du public et clôt ainsi formellement les activités liées au parapluie de protection.

2.2 Contexte

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a décrété l'état de « situation extraordinaire » au sens de la loi sur les épidémies (LEp)⁶. De vastes pans du secteur des services, parmi lesquels des magasins et des restaurants, ont été fermés sur ordre des autorités. Cela a été le point de départ d'une période de défis économiques d'une ampleur sans précédent.

Les mesures exceptionnelles prises par les autorités pour endiguer le virus ont entraîné une perte de revenus partielle ou totale pour de nombreuses entreprises et donné lieu, par ricochet, à d'autres mesures exceptionnelles pour en atténuer les conséquences économiques. Le Conseil fédéral a réagi avec célérité face aux événements en cascade. Trois jours avant le début de la situation extraordinaire, le 13 mars, il avait déjà adopté des mesures d'aide économique d'urgence. Le 20 mars, un important train de mesures supplémentaires a suivi.

⁴ Selon le modèle de niveaux de maturité du CDF.

⁵ RO 2021 153

⁶ RS 818.101

Le Conseil fédéral poursuivait un double objectif au travers des mesures d'atténuation des conséquences du COVID-19 qu'il avait arrêtées, dans un premier temps, en s'appuyant sur le droit d'urgence :

1. soutenir et préserver le pouvoir d'achat des employés et des travailleurs indépendants par la stabilisation de l'emploi et la garantie des salaires ; et
2. garantir la liquidité des entreprises en principe solvables et capables de survivre à long terme.

Les mesures mises en place pour atteindre ces objectifs ont contribué à éviter des vagues de faillites et de licenciements à grande échelle. Elles ont également créé les conditions d'une reprise rapide de l'économie une fois le paroxysme de la crise passé.

La réduction de l'horaire de travail (RHT) a été la contribution financière la plus importante consentie pour affronter la crise, représentant environ 50 % des dépenses de la Confédération en 2020 et 2021 en lien avec la pandémie de coronavirus⁷. Pendant la pandémie, le recours à cet instrument a été étendu et simplifié. Pour les indépendants, une allocation pour perte de gain COVID-19 a été créée. Par ailleurs, le Conseil fédéral a soutenu les entreprises en cautionnant des crédits COVID-19 remboursables ; 137 870 entreprises en ont bénéficié (montant total : 17 milliards de francs). En outre, plusieurs domaines, comme le sport et la culture, ont bénéficié de mesures sectorielles.

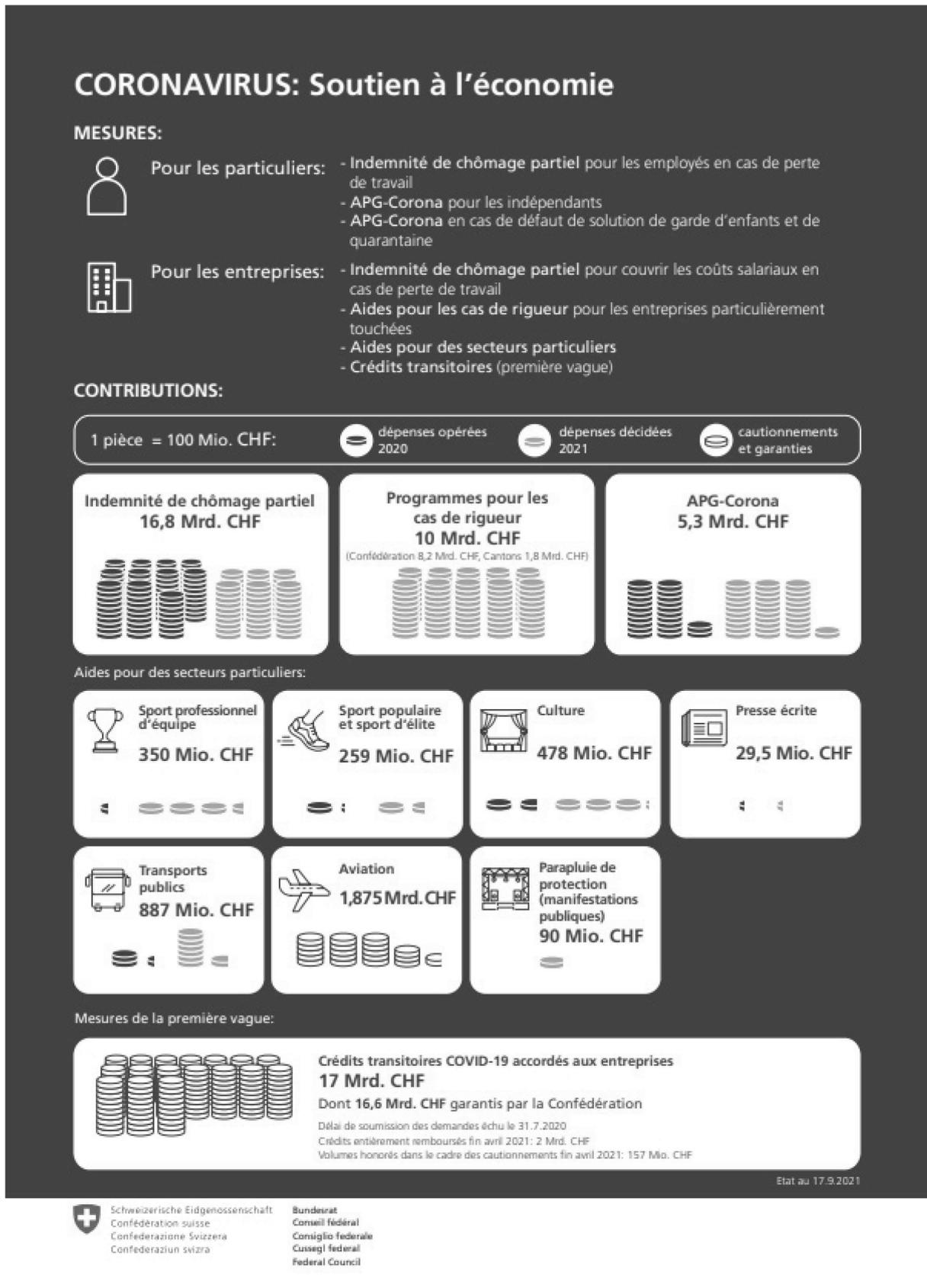
Les mesures de soutien ont été régulièrement adaptées pendant la crise en fonction de l'évolution de la situation. Ainsi, le programme de crédits COVID-19, qui courait jusqu'à fin juillet 2020, n'a pas été prolongé. En revanche, le soutien aux entreprises au titre des programmes cantonaux pour les cas de rigueur cofinancés par la Confédération a essentiellement donné lieu à des prestations à fonds perdu à partir de l'hiver 2020/2021. Durant la session de printemps 2021, le Parlement a adopté une autre mesure de soutien sectorielle : le parapluie de protection pour la branche de l'événementiel. À ce moment-là, des vaccins efficaces commençaient à être disponibles sur le marché, mais on ne savait pas encore quand ni à quelles conditions les grandes manifestations pourraient à nouveau avoir lieu. L'objectif de ce parapluie de protection était de donner de la prévisibilité aux organisateurs de grandes manifestations et aux cantons. Durant l'été 2021, avec l'augmentation de la couverture vaccinale, le Conseil fédéral a finalement esquissé la fin des mesures d'atténuation dans sa stratégie de transition COVID-19 pour la politique économique⁸.

Plusieurs décisions prises au niveau fédéral ont permis de proposer de nombreuses solutions pour soutenir financièrement les milieux économiques. La figure 1 résume les mesures prises et les montants maximums prévus pour chacune d'elles, à la date du 17 septembre 2021.

⁷ AFF 2022

⁸ Conseil fédéral (2021).

Figure 1 : Vue d'ensemble des mesures de soutien à l'économie



Source : CORONAVIRUS : Soutien à l'économie (easygov.swiss)

3 Vue d'ensemble du parapluie de protection pour les manifestations publiques

3.1 Mandat parlementaire et mise en œuvre par le Conseil fédéral

Après que les grandes manifestations ont été interdites depuis près d'un an et que même les petites manifestations n'ont pu avoir lieu que par intermittence, la Commissions de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a chargé l'administration, pendant la session de printemps 2021, d'examiner l'opportunité de mettre en place un parapluie de protection pour la branche de l'événementiel. Dans son message du 17 février 2021 relatif à une modification de la loi COVID-19⁹, le Conseil fédéral indiquait qu'une mesure de ce type ne lui paraissait pas appropriée, précisant que, si l'on pouvait espérer que des manifestations d'envergure puissent de nouveau avoir lieu à l'été 2021, cela restait encore très hypothétique, et qu'il n'était pas recommandé d'utiliser les deniers publics pour assurer des manifestations que l'État interdisait encore lui-même. De surcroît, le domaine culturel bénéficiait déjà d'un dispositif analogue à un parapluie de protection : l'indemnisation des pertes financières. Dans le domaine sportif aussi, la Confédération avait pris des mesures d'aide de grande ampleur pour sauvegarder les structures importantes. Les entreprises de la branche de l'événementiel bénéficiaient également des mesures générales visant à atténuer l'impact économique de la pandémie (indemnité en cas de RHT, allocations pour perte de gain COVID-19 et mesures pour les cas de rigueur).

Lors des délibérations parlementaires sur la révision de la loi COVID-19 qui ont suivi, durant la session de printemps 2021, la CER-N a proposé d'introduire un nouvel art. 11a dans la loi COVID-19. Le 19 mars 2021¹⁰, le Parlement a accepté cette proposition de la CER-N, dans le but de soutenir les organisateurs de manifestations d'importance supracantonale (parapluie de protection). Les grandes manifestations de plus de 1000 personnes ont été interdites entre fin février 2020 et fin septembre 2020¹¹. En fonction des progrès de la vaccination et de l'évolution de la situation épidémiologique, le Conseil fédéral envisageait d'autoriser à nouveau les grandes manifestations de ce type à partir de l'été 2021¹².

Contrairement à d'autres mesures COVID-19, telles que les crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire introduits en collaboration avec les organisations de cautionnement reconnues par la Confédération ou les indemnités RHT COVID-19, le parapluie de protection était un instrument inédit, dont la mise en œuvre ne pouvait pas s'appuyer sur des structures existantes.

Après l'entrée en vigueur de l'art. 11a, le 20 mars 2021, la Confédération et les cantons ont dû convenir d'une mise en œuvre viable pour que le parapluie de protection puisse déployer ses effets le plus rapidement possible. Le SECO, sous la houlette de la Direction de la promotion économique et notamment en collaboration avec l'OFSP, l'OFSPPO, l'OFC et l'AFF, a assumé la responsabilité du projet. En mars 2021, le SECO a réalisé une enquête auprès des cantons pour cerner les possibles fondamentaux (conception, montants, bases légales cantonales) d'un tel dispositif.

En outre, une première séance a été organisée en distanciel, le 29 mars 2021, entre le SECO et les représentants des associations professionnelles suivantes : Swiss Music Promoters Association (SMPA), EXPO EVENT Swiss LiveCom Association, Association suisse des professions techniques de la scène et de l'événementiel (ASPTA), Fédération suisse des clubs et des festivals de musiques actuelles (PETZI), Commission suisse des bars et des clubs (CSBC). Les échanges avec les représentants des associations professionnelles ont été importants pour mieux comprendre les besoins de ceux-ci. Les représentants ont en outre pu fournir des apports importants au projet d'ordonnance grâce à leur expérience du terrain. Une deuxième séance en distanciel entre le SECO et les associations a eu lieu le 3 mai 2021. Les points saillants du projet d'ordonnance ont été présentés et discutés à cette occasion.

⁹ Message relatif à une modification de la loi COVID-19 (cas de rigueur, assurance-chômage, accueil extra-familial pour enfants et acteurs culturels), à un arrêté fédéral concernant le financement des mesures pour les cas de rigueur prévues par la loi COVID-19 et à une modification de la loi sur l'assurance-chômage.

¹⁰ RO 2021 153

¹¹ Conseil fédéral (2020).

¹² Conseil fédéral (2021).

Le SECO a aussi organisé une autre séance en distanciel, le 31 mars 2021, avec des représentants des fédérations sportives (Swiss Ice Hockey Federation, Swiss Olympic, Swiss Football League et Swiss Top Sport), afin de mieux comprendre les enjeux et les positions de ces fédérations.

Après avoir élaboré l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques, le Conseil fédéral a organisé, du 28 avril au 10 mai 2021, une consultation auprès des cantons, des associations faitières des partenaires sociaux, des associations et organisations professionnelles des domaines de l'événementiel et du sport ainsi que des commissions compétentes du Parlement. Parallèlement, une consultation a été menée sur la modification de l'ordonnance COVID-19 situation particulière eu égard à l'autorisation de grandes manifestations.

Suite à la consultation concernant l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques, un certain nombre de dispositions du projet d'ordonnance ont été adaptées. La franchise et la quote-part, soit deux dispositions destinées à réduire les fausses incitations, ont notamment été abaissées. L'ordonnance COVID-19 manifestations publiques est entrée en vigueur le 26 mai 2021.

3.2 Décision de prolonger le parapluie de protection pour les manifestations publiques

Le 17 décembre 2021, les Chambres fédérales ont adopté plusieurs modifications de la loi COVID-19, avec mise en vigueur le lendemain¹³. La durée de validité de l'art. 11a de la loi COVID-19 a ainsi été prorogée au 31 décembre 2022.

Bien que cette décision n'ait rien changé au fonctionnement du parapluie de protection, elle a nécessité certaines adaptations de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques. Il relevait de la compétence des cantons de faire bénéficier ou pas les manifestations publiques du parapluie de protection (art. 14 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques). Les cantons pouvaient donc accorder des garanties jusqu'à la fin de 2022. Cependant, le délai de dépôt d'une demande de garantie auprès des cantons, visé à l'art. 4, al. 3, ordonnance COVID-19 manifestations publiques, qui était fixé au 28 février 2022, a dû être repoussé au 31 octobre 2022.

Une consultation a dû être organisée afin de mettre en conformité l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques avec l'art. 11a de la loi COVID-19. Elle n'est pas intervenue en vertu de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁴, mais de la procédure de consultation spécifique prévue à l'art. 1, al. 3 et 4, loi COVID-19, laquelle a permis de raccourcir les délais nécessaires.

3.3 Base légale du parapluie de protection pour les manifestations publiques

Bases légales

- Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19, RS 818.102) ;
- Ordonnance du 26 mai 2021 sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance COVID-19 manifestations publiques, RS 818.101.28) (plus en vigueur) ;
- Commentaire relatif à la modification de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques ;
- Commentaire relatif à l'ordonnance sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 ;
- Ordonnance du 23 juin 2021 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 situation particulière, RS 818.101.26) (plus en vigueur).

¹³ RO 2021 878

¹⁴ RS 172.061

Autres bases :

- Liste des cantons participants (ch. 3.6.2) ;
- Document du SECO « *Procédure de subordination des manifestations publiques sous le parapluie de protection* », qui décrit les procédures pour les cantons ;
- Plateforme Pubrep permettant aux cantons d'enregistrer les manifestations bénéficiant d'une garantie du parapluie de protection, et de faire rapport à la Confédération ;
- Concept de contrôle du parapluie de protection pour les manifestations publiques.

3.4 Fonctionnement du parapluie de protection pour les manifestations publiques

Parmi les mesures prises pour atténuer les effets négatifs de la pandémie de COVID-19 sur l'économie, la Confédération a introduit le parapluie de protection pour les manifestations publiques dans le but de sécuriser la planification des organisateurs de manifestations (p. ex. dans le domaine sportif, culturel ou professionnel). Le parapluie de protection pouvait être considéré comme une assurance gratuite proposée par les cantons. Lorsqu'une manifestation bénéficiant du parapluie de protection devait être annulée sur ordre des autorités du fait de l'aggravation de la situation épidémiologique, le canton concerné et la Confédération participaient chacun pour moitié aux frais non couverts de la manifestation. Le parapluie de protection était en vigueur entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 décembre 2022 (initialement jusqu'au 30 avril 2022, cf. ch. 3.2).

La procédure se déroulait en deux étapes : d'abord, le canton accordait le parapluie de protection à l'entreprise organisatrice durant la phase de planification de la manifestation. Si la manifestation venait ensuite à être annulée ou reportée sur ordre des autorités du fait de la pandémie de COVID-19, les frais non couverts de l'entreprise organisatrices étaient pris en charge à parts égales par la Confédération et le canton concerné. Il n'était toutefois pas exclu que, pour limiter les dommages, le canton soutienne au cas par cas une manifestation agendée au lieu de l'annuler, celle-ci ayant lieu avec un nombre réduit de personnes ou sans service de restauration. Les prestations du parapluie de protection ont été accordées subsidiairement à d'autres prestations des pouvoirs publics, notamment des mesures arrêtées dans les domaines de la culture et du sport. Ces dernières ont été déduites lors du calcul des coûts non couverts. Les contributions versées à l'entreprise organisatrice et qui ne se rapportaient pas à la manifestation mais visaient à assurer la survie de l'entreprise n'ont en revanche pas été déduites. Cela concernait notamment les aides financières au titre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur¹⁵, les indemnités en cas de RHT¹⁶, les allocations pour perte de gain¹⁷ et les crédits COVID-19¹⁸. La figure 2 présente le déroulement de la procédure relative au parapluie de protection.

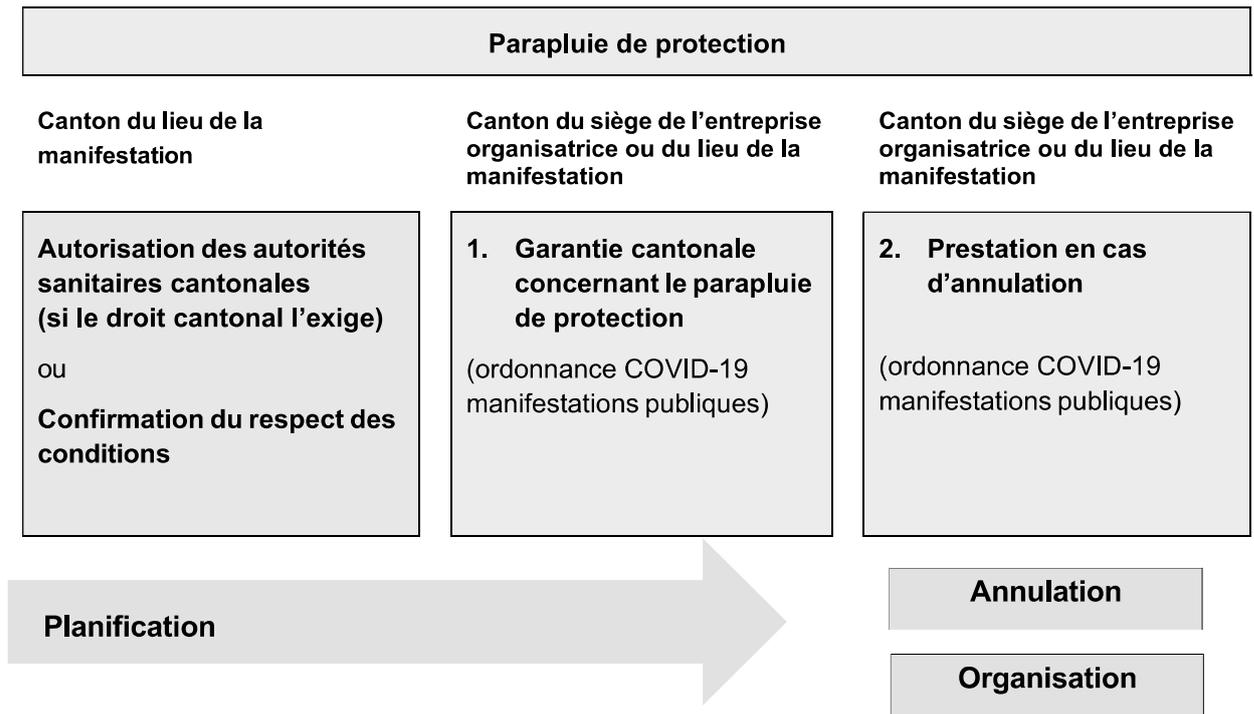
¹⁵ RS 951.262

¹⁶ RS 837.033

¹⁷ RS 830.31

¹⁸ RS 951.26

Figure 2 : Déroulement de la procédure relative au parapluie de protection



Source : *Commentaire relatif à l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques (p. 2), adaptations par le SECO*

Le 16 février 2022, le Conseil fédéral a décidé d'abroger partiellement les dispositions de l'ordonnance COVID-19 situation particulière. À partir du 17 février 2022, les entreprises organisant des manifestations publiques n'avaient plus besoin de l'autorisation sanitaire prévue par le droit fédéral comme condition préalable à l'obtention d'une garantie, une autorisation ne devenant nécessaire qu'en cas d'exigence du droit cantonal. La durée de validité du parapluie de protection jusqu'à la fin de 2022 est restée inchangée. Les entreprises organisatrices avaient toujours la possibilité de déposer une demande de garantie pour une manifestation au titre de ce dispositif.

Exigences minimales

Des conditions minimales ont été fixées dans l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques pour l'octroi d'une participation financière de la Confédération. Le tableau 1 présente les exigences minimales auxquelles l'entreprise organisatrice devait satisfaire.

Tableau 1 : Exigences minimales pour les organisateurs et les manifestations

Disposition	Commentaire
Art. 1, al. 2, let. a	Le capital de l'entreprise organisatrice ne doit pas être détenu à plus de 50 % au total par la Confédération, les cantons ou des communes comptant plus de 12 000 habitants.
Art. 1, al. 2, let. b	La manifestation ne doit pas être régionale ou locale.
Art. 1, al. 2, let. c	La manifestation ne doit pas avoir un caractère politique ou religieux.
Art. 1, al. 2, let. d	La manifestation ne doit pas être une réunion d'organes d'une personne morale.
Art. 2, al. 1	La manifestation doit se tenir entre le 1^{er} juin 2021 et le 31 décembre 2022.
Art. 2, al. 3, let. a	Au moment du dépôt de la demande, la manifestation doit être autorisée en vertu du droit cantonal.
Art. 2, al. 3, let. b	L'autorisation n'est pas révoquée ultérieurement parce que l'entreprise organisatrice ne respecte pas les conditions prévues par le droit cantonal, notamment les exigences relatives au plan de protection.
Art. 2, al. 4, let. a	La manifestation doit être ouverte au public et conçue pour accueillir plus de 1000 personnes par jour.
Art. 2, al. 4, let. b	La manifestation doit revêtir une importance supracantonale , c'est-à-dire s'adresser à un public ou un cercle de participants plus large que celui du canton où elles se déroulent.
Art. 2, al. 5	L'entreprise organisatrice doit fournir la preuve au canton que la manifestation peut être organisée de manière à couvrir ses coûts.
Art. 2, al. 6	L'entreprise organisatrice est tenue de prendre toutes les mesures raisonnablement exigibles pour atténuer le dommage.
Art. 3, al. 1	L'entreprise organisatrice a la forme juridique d'une entreprise individuelle, d'une société de personnes ou d'une personne morale ayant son siège en Suisse.
Art. 3, al. 2	L'entreprise organisatrice a un numéro d'identification des entreprises (IDE).

Disposition	Commentaire
Art. 4, al. 1	Pour chaque manifestation, l'entreprise organisatrice dépose préalablement une demande auprès de l'autorité cantonale compétente visée à l'art. 14, al. 1 à 3. Si plusieurs entreprises organisatrices sont associées à l'organisation d'une manifestation, la demande est présentée par celle qui en assume la responsabilité globale.
Art. 4, al. 2	La demande déposée en vertu de l'ordonnance doit être conforme à l'autorisation prévue par le droit cantonal en ce qui concerne la date, la durée, le lieu de la manifestation et le nombre de participants envisagés.
Art. 4, al. 3	La demande doit être déposée jusqu'au 31 octobre 2022 .
Art. 5, al. 1, let. d	Lors du dépôt de la demande, l'entreprise organisatrice doit présenter un justificatif des contributions publiques budgétisées .
Art. 5, al. 2, let. a	Lors du dépôt de la demande, l'entreprise organisatrice doit confirmer qu'elle rembourse intégralement les entrées payées en cas d'annulation.
Art. 5, al. 2, let. b	Lors du dépôt de la demande, l'entreprise organisatrice doit confirmer qu'elle a conclu les assurances et les conventions d'annulation ayant cours dans le secteur .
Art. 5, al. 2, let. c	Lors du dépôt de la demande, l'entreprise organisatrice doit confirmer qu'elle n'était pas surendettée à la date de la dernière clôture des comptes ou qu'elle y a remédié depuis, justificatifs à l'appui .
Art. 5, al. 2, let. d	Lors du dépôt de la demande, l'entreprise organisatrice doit confirmer qu'au moment du dépôt de la demande, elle ne fait pas l'objet d'une procédure de faillite ou d'une procédure concordataire, ou qu'elle n'est pas en liquidation , et qu' aucune décision la concernant n'est entrée en force pour abus en lien avec les aides financières octroyées au titre du COVID-19 .

Source : ordonnance COVID-19 manifestations publiques, tableau original

Montant de la prestation de soutien

Le calcul et le montant de la prestation de soutien ont été définis aux art. 7 et 8 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques. En vertu de l'art. 7, al. 1, de cette ordonnance, la prestation du canton à l'entreprise organisatrice était calculée en fonction des coûts non couverts. Ces derniers incluaient les dépenses effectives directement liées à la manifestation, déduction faite des recettes effectives.

Conformément à l'art. 7, al. 2 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques, les prestations du parapluie de protection étaient subsidiaires par rapport aux subventions et aux indemnités des pouvoirs publics. Cela concernait notamment des indemnités prévues par la loi COVID-19 dans le domaine de la culture (art. 11) et du sport (art. 12b) ou des prestations de soutien provenant des fonds de loterie. Il s'agissait également de contributions des cantons et des communes. Les paiements déjà effectués ont été déduits des prestations du parapluie de protection.

Les indemnités qui ne sont pas liées à la manifestation mais à la survie de l'entreprise (p. ex. les cas de rigueur COVID-19, les crédits COVID-19, les allocations pour perte de gain COVID-19 ou les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail COVID-19) devaient être prises en compte en cas d'annulation ou de report de l'événement au sens de l'obligation de l'entreprise organisatrice de réduire le dommage. Dans ce cas, l'entreprise organisatrice était tenue de demander ces indemnités afin de s'assurer que seuls les coûts non couverts par des recettes, y compris d'autres subventions (c'est-à-dire les coûts non couverts), étaient couverts par la prestation du parapluie de protection.

L'entreprise organisatrice devait par ailleurs supporter une franchise de 5000 francs et une quote-part de 10 %. En cas de dépassement de la franchise de 5000 francs, l'entreprise organisatrice supportait donc une quote-part de 10 % sur le montant restant. La figure 3 illustre, à travers deux exemples, les déductions opérées par les cantons.

Figure 3 : Exemples de déductions

	<u>Exemple 1</u>	<u>Exemple 2</u>
Coûts non couverts	4 000 Fr.	35 000 Fr.
Franchise	4 000 Fr.	5 000 Fr.
Quote-part (10 %)	--	3 000 Fr.
Contribution aux coûts non couverts	0 Fr.	27 000 Fr.

Source : *Commentaire de l'ordonnance COVID-19* (p. 10)

3.5 Rôles des acteurs

3.5.1 DEFR/SECO

Le SECO était chargé de l'exécution de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques pour ce qui relevait de la Confédération (art. 20 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques). Au sein du SECO et de la Direction de la promotion économique, le secteur Politique PME était responsable de la mise en œuvre et du suivi des activités liées au parapluie de protection.

Gestion de la plateforme pubrep

Le SECO a mis à la disposition des cantons la plateforme informatique pubrep, sur laquelle ils étaient tenus d'enregistrer toutes les informations pertinentes (dénomination de l'événement, identité de l'entreprise organisatrice, dates de début et de fin, montant de l'engagement) concernant les manifestations auxquelles ils avaient octroyé une garantie financière (art. 17, al. 2, ordonnance COVID-19 manifestations publiques). Cette plateforme a permis au SECO de suivre l'évolution quantitative du parapluie de protection dans les cantons. Une partie des données stockées sur la plateforme (nombre de manifestations, montant des engagements) était publiée et actualisée chaque semaine sur le site covid19.easygov.swiss, mis en place par la Direction de la promotion économique du SECO (cf. ch. 3.7.2). Les données utilisées dans le présent rapport proviennent en grande partie de la plateforme pubrep (cf. ch. 4).

Contrôle du respect des exigences définies dans l'ordonnance et des justificatifs financiers

Conformément à l'art. 18, al. 1, ordonnance COVID-19 manifestations publiques, les cantons sollicitaient rétroactivement auprès de la Confédération le versement de sa participation aux prestations de soutien en cas de sinistre (cf. ch. 4.2). Avant de verser la part fédérale, le SECO vérifiait pour chaque demande de soutien si les conditions fixées dans l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques étaient remplies. À cet effet, le SECO contrôlait la décision d'indemnisation du canton concerné ainsi que tous les justificatifs financiers pertinents.

3.5.2 Cantons

Compétences en matière d'exécution, de procédure et d'octroi de garanties

D'une manière générale, les cantons étaient responsables de la mise en œuvre du parapluie de protection, soit de la création des bases légales correspondantes au niveau cantonal, de l'octroi de la garantie et de la décision d'indemnisation en cas de sinistre. Seuls les cantons pouvaient décider d'accorder une garantie aux entreprises organisatrices ou aux manifestations organisées sur leur territoire¹⁹.

Le traitement des demandes relevait en principe de la compétence du canton où se déroulait la manifestation (art. 14, al. 1, let. a, ordonnance COVID-19 manifestations publiques). Si le canton décidait de ne pas soutenir la manifestation, l'entreprise organisatrice pouvait soumettre une demande auprès du canton dans lequel elle avait son siège ou son domicile (art. 14, al. 1, let. b).

Les cantons réglaient eux-mêmes la procédure d'octroi de contributions dans leur législation et veillaient à la transparence et à l'égalité de traitement nécessaires (art. 15, al. 1, ordonnance COVID-19 manifestations publiques). La procédure de recours, qui permettait aux entreprises organisatrices de contester une décision rendue, était également de leur responsabilité, de même que la coordination des procédures pour l'octroi d'éventuelles autorisations sanitaires (cf. ch. 3.4) et pour la prise de décisions en vertu de l'ordonnance, qui relevait de leur autonomie d'organisation. Chaque demande était examinée au cas par cas (art. 15, al. 2, ordonnance COVID-19 manifestations publiques).

Les cantons devaient inscrire les garanties accordées sur la plateforme électronique pubrep dans un délai de dix jours (cf. ch. 3.5.1).

Décision d'indemnisation en cas de sinistre

Après examen des documents présentés par l'entreprise organisatrice (au sens de l'art. 6, al. 2, ordonnance COVID-19 manifestations publiques) afin d'obtenir une indemnisation pour une annulation, un report ou une réduction d'échelle, le canton concerné rendait une décision concernant la prestation de soutien (cf. ch. 4.2).

Pour s'assurer de la participation de la Confédération, le canton devait veiller à ce que les demandes reçues des entreprises organisatrices respectent les exigences minimales de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques (sect. 2). Ces exigences minimales sont résumées dans le tableau 1 (cf. ch. 3.4).

3.5.3 Implication des associations professionnelles

Neuf associations au total, et plus précisément quatre associations sportives et cinq professionnelles (cf. ch. 3.1), ont pu prendre position sur les points clés du parapluie de protection lors de conférences téléphoniques. Ces mêmes associations ont été invitées à se prononcer sur le projet d'ordonnance lors d'une consultation menée entre le 28 avril et le 10 mai 2021. Elles ont permis de rassembler des indications essentielles sur les montants concernés, l'estimation des coûts et la mise en œuvre pratique du parapluie de protection.

3.6 Collaboration avec les cantons

3.6.1 Participation volontaire

Les cantons étaient libres de soutenir ou non les entreprises organisatrices dans le cadre du parapluie de protection. Ils pouvaient exclure certains types d'événements (manifestations sportives, p. ex.) ou imposer un seuil de participants plus élevé que ne le prévoyait l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques, mais ils étaient tenus de traiter de la même façon des manifestations comparables. Ils pouvaient par ailleurs décider de ne soutenir que les événements organisés sur leur territoire. L'art. 2, al. 1,

¹⁹ Cf. commentaire relatif à l'ordonnance Covid-19 manifestations publiques, art. 1, al. 1.

de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques réglementait les conditions essentielles auxquelles les événements devaient satisfaire pour pouvoir bénéficier d'une participation financière de la Confédération (cf. tableau 1, ch. 3.4).

3.6.2 Cantons participants

22 cantons (AG, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, VD, VS, ZH) ont participé au programme.

4 d'entre eux (AI, BE, NE et TI) ont décidé de limiter leur participation au 30 avril 2022 et de ne pas prévoir de prolongation jusqu'à fin 2022.

3.6.3 Cantons non participants

4 cantons (AR, JU, UR et ZG) ont décidé de ne pas participer au programme.

3.7 Répartition des coûts en cas de soutien

Conformément à l'art. 11, al. 3, de la loi COVID-19, la Confédération contribuait pour moitié à la couverture des coûts du programme, l'autre moitié étant à la charge des cantons. L'art. 16 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques prévoyait que la Confédération participe à hauteur de 50 % aux prestations de soutien des cantons visées à l'art. 8. Pour s'assurer de la participation de la Confédération, les cantons devaient satisfaire aux exigences minimales inscrites dans l'ordonnance (cf. tableau 1, ch. 3.4).

3.7.1 Communication avec les cantons

Afin de garantir une mise en œuvre et une coordination optimales du dispositif entre les autorités cantonales et fédérales, le secteur Politique PME du SECO a organisé 13 téléconférences avec les représentants cantonaux. La première s'est tenue le mercredi 2 juin 2021 et la 13^e et dernière le vendredi 27 janvier 2023. Le mardi 21 décembre 2021, le SECO a convié les représentants des cantons à une téléconférence extraordinaire, suite à la décision du Parlement de prolonger la durée du parapluie de protection et d'adapter l'art. 11a de la loi COVID-19 en conséquence (cf. ch. 3.2).

Les téléconférences ont été l'occasion de discuter des problèmes concrets rencontrés par les cantons dans la mise en œuvre du dispositif et pour aborder diverses questions liées à l'interprétation de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques, comme le remboursement des billets en cas d'annulation due à la pandémie de COVID-19 ou la levée de l'obligation de disposer d'une autorisation sanitaire. Les décisions prises lors des discussions ont été reprises dans la feuille de procédure du SECO relative à la subordination des manifestations publiques sous le parapluie de protection, à l'intention des cantons. Le SECO a également profité des téléconférences pour rappeler certains points importants de l'ordonnance, comme le délai de dépôt des demandes de garantie par les entreprises organisatrices.

La 13^e et dernière téléconférence, dite conférence finale, a eu lieu le 27 janvier 2023, alors que l'ordonnance n'était déjà plus en vigueur. Elle a été l'occasion pour le SECO de présenter aux cantons les résultats de l'enquête menée le 9 janvier 2023 par courriel auprès des autorités judiciaires concernant les cas en suspens (cf. ch. 6).

3.7.2 Information du public

La Direction de la promotion économique du SECO a utilisé son guichet existant pour les entreprises EasyGov.Swiss²⁰ pour créer le site dédié covid19.easygov.swiss²¹, qui regroupe des informations régulièrement mises à jour sur les instruments liés au COVID-19.

Le site contient des informations concernant les cas de rigueur, les crédits COVID-19, les cautionnements accordés aux start-up et le parapluie de protection pour les manifestations publiques. Les

²⁰ EasyGov.swiss.

²¹ covid19.easygov.swiss/fr.

données publiées concernant le parapluie de protection ont été reprises de la plateforme pubrep (cf. ch. 3.5.1).

Les informations suivantes relatives au parapluie de protection ont été publiées sur le site²² :

- tableau regroupant les coordonnées des points de contact des cantons ;
- nombre de garanties octroyées et volume des engagements par canton ;
- nombre et volume des prestations de soutien effectives ;
- bases légales ;
- divers : communiqués de presse, coordonnées des principales associations professionnelles.

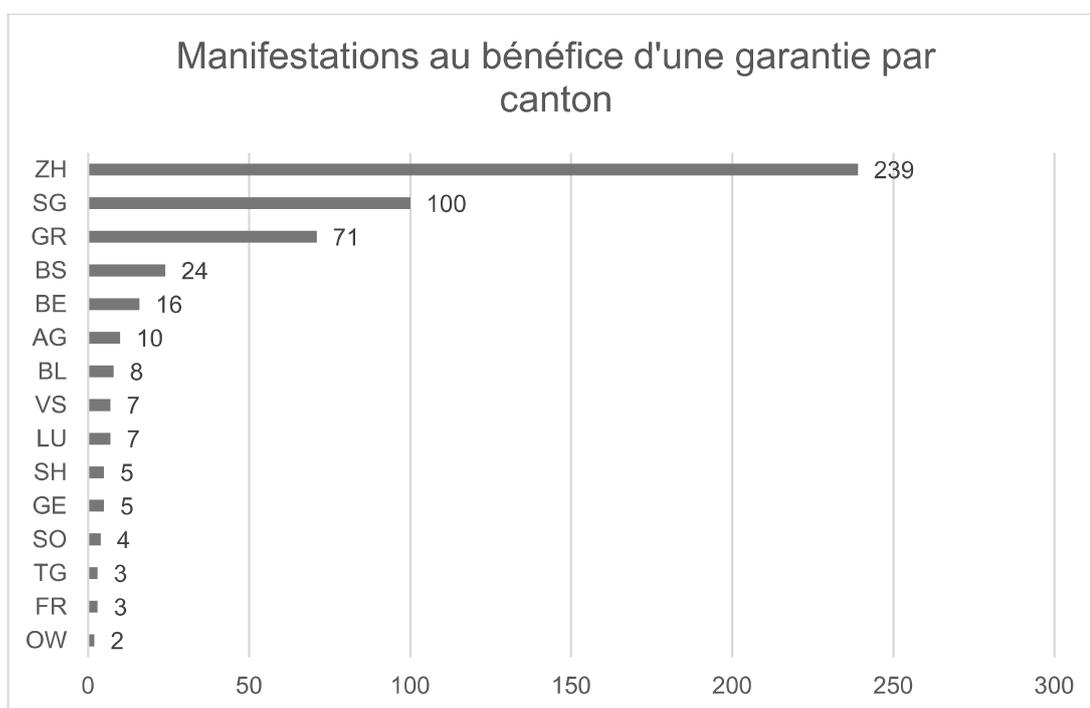
4 Données statistiques sur le parapluie de protection

4.1.1 Garanties et engagements par canton

504 événements garantis au total

15 des cantons participant au dispositif ont octroyé des garanties à des entreprises organisatrices. Le canton de Zurich en a émis à lui seul presque la moitié (239), suivi des cantons de Saint-Gall (100) et des Grisons (71). D'autres cantons comme Genève (5), Schaffhouse (5), Soleure (4), Fribourg (3), Thurgovie (3) et Obwald (2) en ont émis un nombre bien moins important.

Figure 4 : Manifestations au bénéfice d'une garantie par canton



Source : covid19.easygov.swiss/fr, figure originale

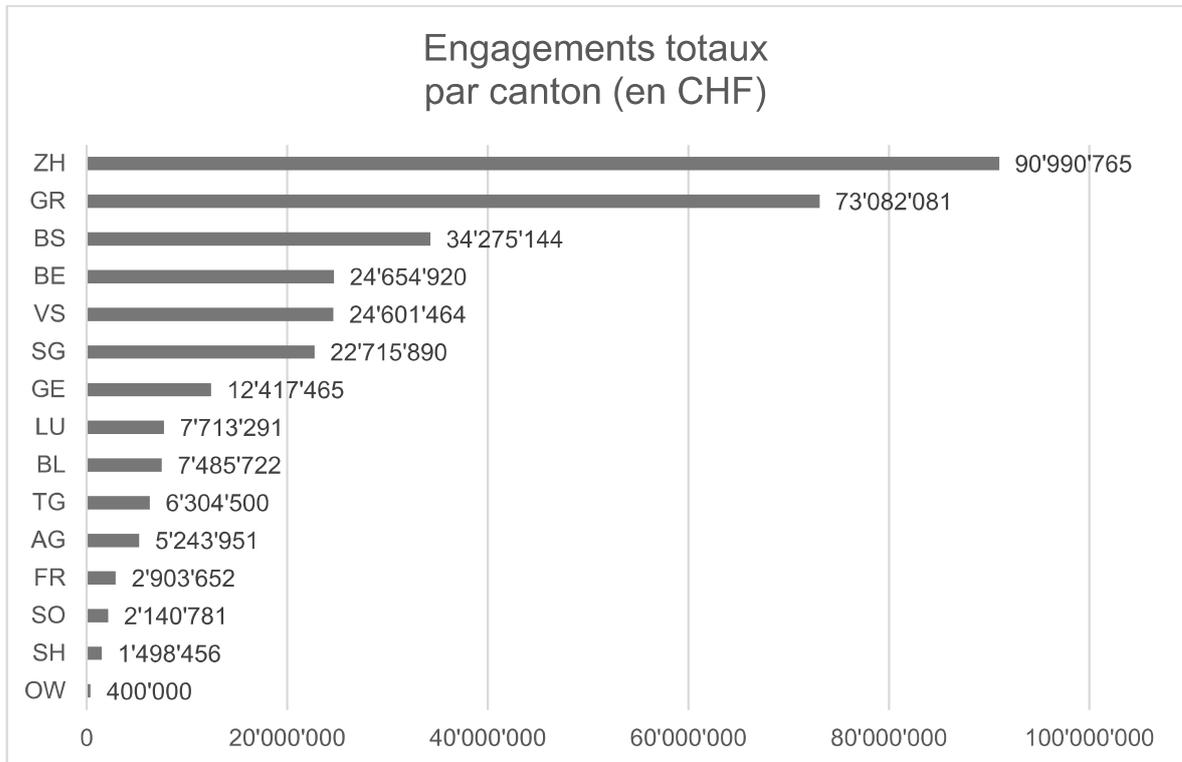
Des engagements totaux pour plus de 316 millions de francs

En garantissant 504 manifestations, les cantons ont pris des engagements pour un montant total d'environ 316 millions de francs (cf. figure 4). Divisé par le nombre total de garanties accordées, cela correspond à un engagement moyen d'environ 628 000 francs par manifestation garantie. Le canton de Zurich, qui a émis le plus grand nombre de garanties (239), a pris les engagements les plus importants (90,9 millions de francs), suivi des Grisons (73,1 millions de francs). Plusieurs cantons ont pris des engagements pour plus de 20 millions de francs, dont Bâle-Ville (34,3 millions de francs), Berne (24,7 millions de

²² Toutes les informations sur : <https://covid19.easygov.swiss/fr/parapluie-de-protection-2/>.

francs), le Valais (24,6 millions de francs) et Saint-Gall (22,7 millions de francs). Le canton d'Obwald est celui qui a pris le moins d'engagements, avec 0,4 million de francs.

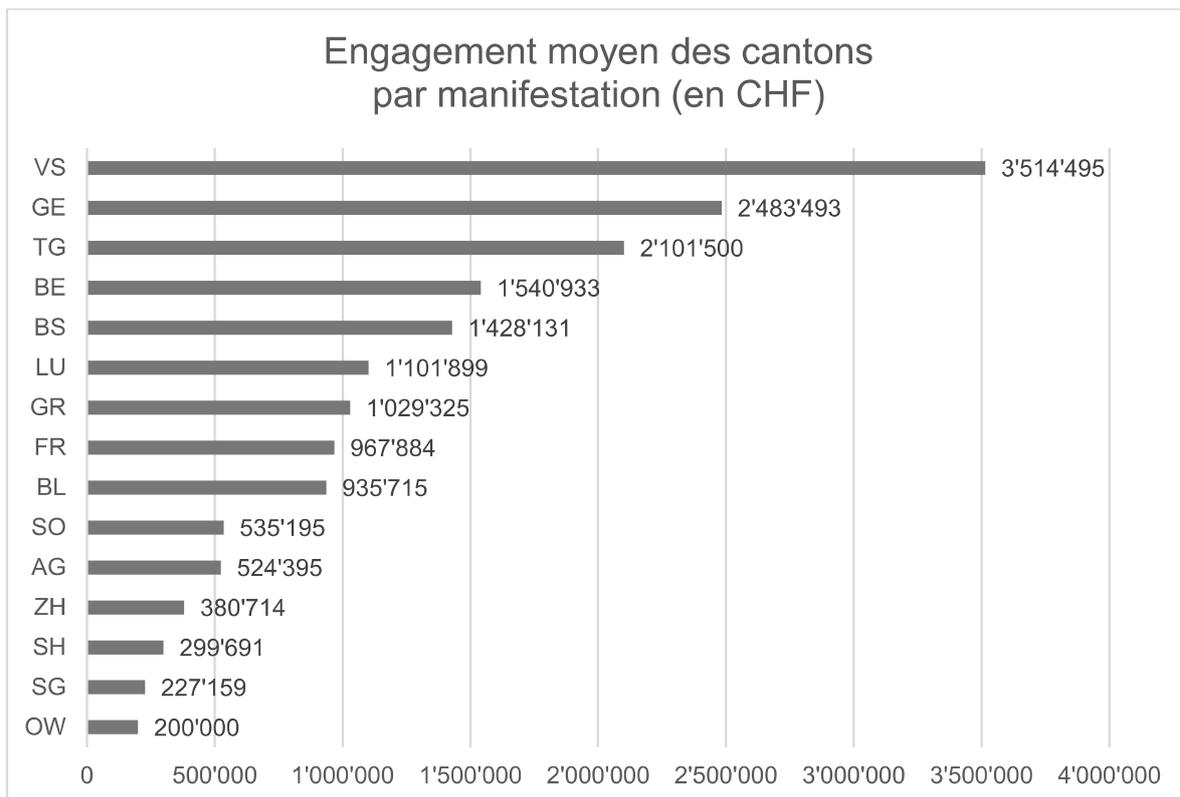
Figure 5 : Engagements totaux par canton



Source : covid19.easygov.swiss/fr, figure originale

Le Valais a accordé 7 garanties pour un total de 24,6 millions de francs (figure 4), ce qui correspond à un engagement moyen de 3,5 millions de francs par manifestation, soit largement plus que la moyenne du pays. L'engagement moyen par manifestation variait donc fortement d'un canton à l'autre, allant de 3,5 millions de francs en Valais à 0,2 million de francs à Obwald. 7 cantons (VS, GE, TG, BE, BS, LU, GR) ont fait état d'un engagement moyen par manifestation de plus de 1 million de francs, et 8 autres d'un engagement moyen de moins de 1 million de francs (FR, BL, SO, AG, ZH, SH, SG, OW).

Figure 6 : Engagement moyen des cantons par manifestation



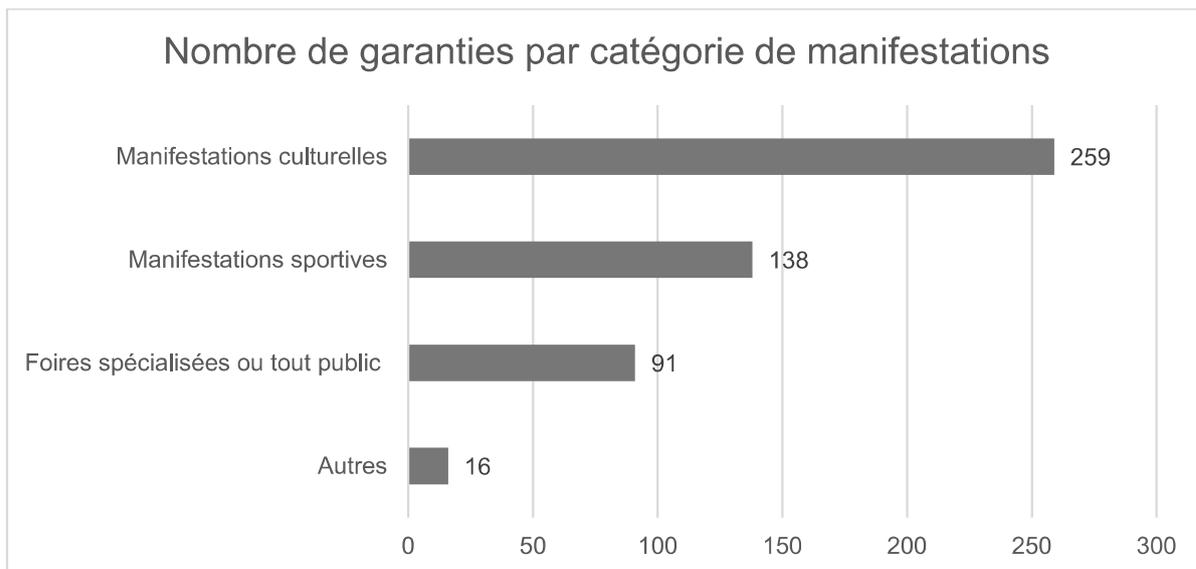
Source : covid19.easygov.swiss/fr, figure originale

4.1.2 Nombre de garanties par catégorie de manifestations

L'ordonnance COVID-19 manifestations publiques ménageait aux cantons une certaine marge d'appréciation pour ce qui est des catégories de manifestations (culturelles, sportives, professionnelles, etc.) pouvant bénéficier d'une garantie. Son art. 1, al. 2, par exemple, prévoyait que la Confédération ne participerait pas à la couverture des coûts de certaines catégories de manifestations, comme celles revêtant un caractère politique ou religieux, ou les réunions d'organes d'une personne morale.

Selon les données des cantons, plus de la moitié des 504 garanties accordées concernaient la catégorie culture (259, soit 51,4 %), suivie par le sport (138, soit 27,4 %) et les foires spécialisées ou tout public (91, soit 18,0 %). Les cantons participants ont également accordé des garanties pour des manifestations n'entrant pas dans les catégories susmentionnées (16, soit 3,2 %).

Figure 7 : Nombre de garanties par catégorie de manifestations

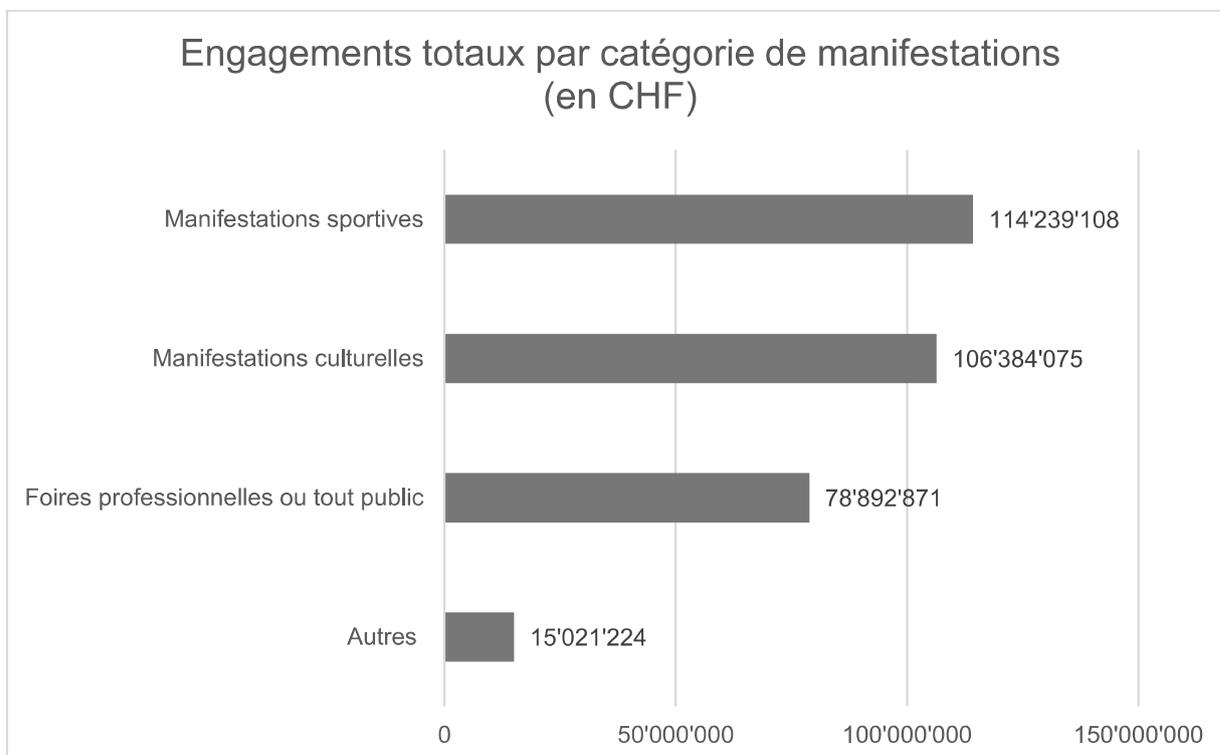


Source : plateforme pubrep, figure originale

4.1.3 Engagements par catégorie de manifestations

Les cantons se sont engagés pour plus de 114 millions de francs (36,3 %) au titre des manifestations sportives, pour environ 106 millions de francs (33,8 %) au titre des manifestations culturelles et pour environ 78 millions de francs (25,1 %) au titre des foires spécialisées ou tout public. Les 15 millions de francs restants (4,8 %) ont été attribués à la catégorie « autres ».

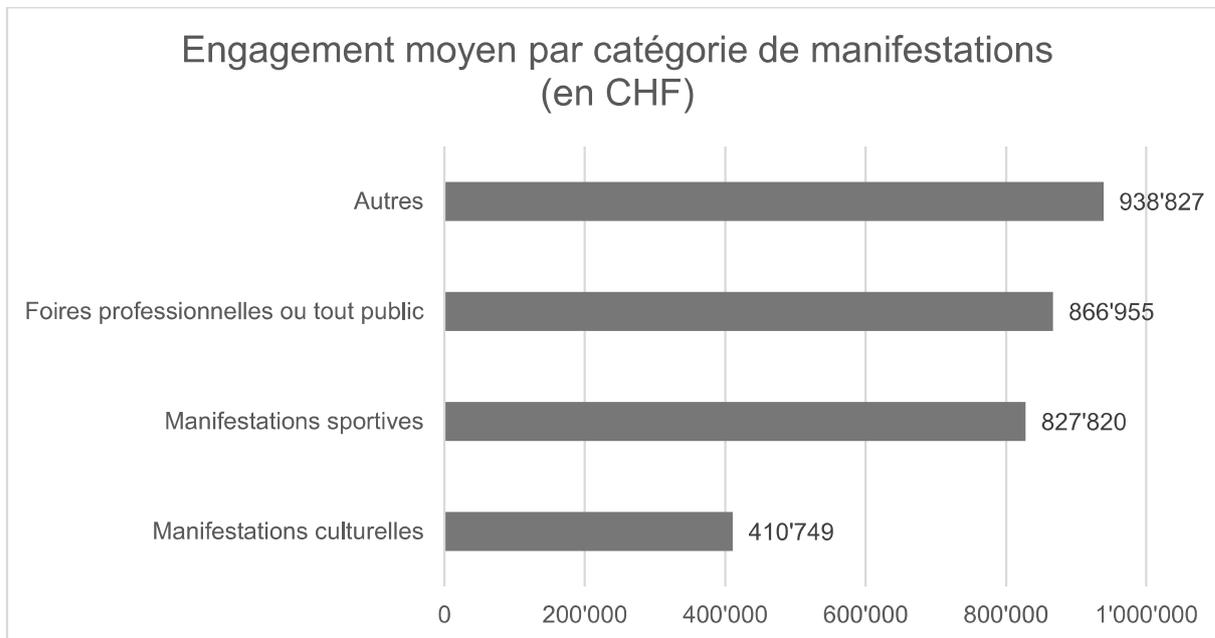
Figure 8 : Engagements par catégorie de manifestations



Source : plateforme pubrep, figure originale

La catégorie « autres » manifestations présentait l'engagement moyen le plus élevé par manifestation (938 827 francs), devant les foires spécialisées ou tout public (866 955 francs) et les manifestations sportives (827 820 francs). Les manifestations culturelles sont la catégorie ayant enregistré l'engagement moyen le plus faible par manifestation (410 749 francs).

Figure 9 : Engagement moyen par catégorie de manifestations



Source : plateforme pubrep, figure originale

4.2 Nombre et volume des prestations de soutien effectives

L'art. 2 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques prévoyait des prestations de soutien dans les cas suivants : lorsque, après obtention d'une autorisation sanitaire (dans la mesure où la législation du canton l'exigeait), une manifestation était soit annulée ou reportée, soit organisée à une échelle réduite sur ordre des autorités en raison de la pandémie de COVID-19.

Les 7 cas dans lesquels des prestations de soutien ont été versées concernent exclusivement des manifestations annulées, aucune prestation n'ayant été versée au titre d'une manifestation reportée ou organisée sous une forme réduite. Conformément au principe des 50/50, concrétisé à l'art. 16 de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques, la Confédération et les cantons ont accordé chacun environ 3,1 millions de francs au titre du soutien aux entreprises organisatrices. Avec 3 annulations, le canton de Zurich a enregistré le plus grand nombre de manifestations annulées. Le montant le plus élevé (environ 3,1 millions de francs au total) a été versé pour un événement annulé dans le canton des Grisons. En moyenne, la Confédération a versé une prestation de soutien de quelque 445 000 francs par manifestation. Au total, 3 événements sportifs, 3 foires spécialisées ou tout public et 1 événement culturel ont bénéficié du parapluie de protection.

Sur les 7 événements annulés, 6 devaient avoir lieu durant l'hiver 2021/2022, dont 4 en janvier 2022 ; 1 événement prévu pour septembre 2021 a également été annulé.

Tableau 2 : Nombre et volume des prestations de soutien effectives

Nombre et volume des prestations de soutien effectives					
Canton	Nb de sinistres	Catégorie de manifestation	Soutien octroyé par le canton (CHF)	Soutien octroyé par la Confédération (CHF)	Total (CHF)
GR	1	Événement sportif	1 652 898,60	1 652 898,60	3 305 797,20
LU	2	Foire spécialisée ou tout public	256 244,50	256 244,50	512 489,00
		Foire spécialisée ou tout public	209 277,50	209 277,50	418 555,00
TG	1	Événement culturel	727 256,50	727 256,50	1 454 513,00
ZH	3	Événement sportif	144 125,65	144 125,65	288 251,30
		Foire spécialisée ou tout public	90 076,95	90 076,95	180 153,90
		Événement sportif	33 502,65	33 502,65	67 005,30
Total	7	-	3 113 382,35	3 113 382,35	6 226 764,70

Source : covid19.easygov.swiss/fr, figure originale

5 Un programme comparable en Autriche

La Suisse n'a pas été le seul pays à mettre en place un dispositif de protection pour les manifestations. L'Autriche a elle aussi opté pour cet instrument dans le cadre de ses mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19. La comparaison effectuée dans ce rapport se limite à l'Autriche, car ce pays a introduit un instrument très similaire à celui de la Suisse et a souvent été cité comme source d'inspiration dans le débat public.

Le Ministère fédéral autrichien de l'agriculture, des régions et du tourisme (Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, BMLRT) a ainsi publié les deux directives intitulées « Schutzschirm für Veranstaltung I » (dispositif de protection I), datée du 26 janvier 2021, et « Schutzschirm für Veranstaltung II » (dispositif de protection II), du 12 juillet 2021, conformément à la loi fédérale autrichienne sur les aides spéciales aux petites et moyennes entreprises (loi sur les aides aux PME). Les frais de gestion des deux instruments étaient pris en charge par le BMLRT²³.

Objectif et durée des dispositifs de protection I et II

L'objectif des dispositifs de protection autrichiens était très similaire à celui de la Suisse, à savoir permettre la planification et l'organisation de manifestations malgré la pandémie de COVID-19 et renforcer la chaîne de valeur en amont et en aval. Avec ces deux dispositifs, l'Autriche s'était donné pour objectif de compenser les pertes financières résultant de la réduction (à hauteur de 30 % au minimum) ou de l'annulation de manifestations en raison du COVID-19. Le but était d'encourager l'organisation d'événements entre mars 2021 et juin 2023 et d'atténuer l'impact de la crise du COVID-19 sur le secteur de l'événementiel. Le rôle du dispositif autrichien était donc comparable à celui déployé en Suisse, à ceci

²³ BMLRT 2021.

près qu'il aura perduré plus longtemps que son équivalent helvétique, qui est resté en place de juin 2021 à fin décembre 2022²⁴.

Différences entre les dispositifs de protection I et II

Le dispositif I garantissait la prise en charge de 90 % au plus des coûts éligibles en cas d'annulation ou de réduction d'échelle (de 30 % au minimum) d'une manifestation du fait du COVID-19, à concurrence de 2 millions d'euros par manifestation. Le dispositif II garantissait quant à lui la prise en charge de 80 % des coûts au maximum, à concurrence de 10 millions d'euros par manifestation. Contrairement au dispositif I, le dispositif II prévoyait des frais de gestion à hauteur de 1 % du montant maximal garanti ainsi qu'une provision de 0,25 à 1 % par an, selon la taille de l'entreprise organisatrice²⁵.

Le dispositif II se distinguait également de son équivalent helvétique par le fait qu'il prévoyait des frais de gestion.

Mandat confié à la banque autrichienne pour l'hôtellerie et le tourisme

La gestion des dispositifs de protection a été confiée à la banque autrichienne pour l'hôtellerie et le tourisme (Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH, OeHT). Le système autrichien se distinguait de celui de la Suisse notamment sur ce point, puisqu'en Suisse, les offres de soutien étaient du ressort des cantons. En Autriche, les organisateurs d'événements pouvaient soumettre une demande auprès de l'OeHT, qui décidait de leur faire ou non une offre de soutien. Le cas échéant, l'offre devait être valablement signée et renvoyée à l'OeHT dans un certain délai, spécifié dans l'offre (4 semaines pour le dispositif I, 14 jours pour le dispositif II), mais dans tous les cas avant le début de la manifestation. À défaut, l'offre de soutien était considérée comme caduque. En cas de rejet de la demande, une lettre précisant les motifs du refus était envoyée²⁶.

Délais de remise des demandes numériques

Pour le dispositif I, les demandes pouvaient être déposées entre le 18 janvier 2021 et le 1^{er} juin 2022, pour le dispositif II entre le 12 juillet 2021 et le 30 avril 2022²⁷. Dans le cadre du dispositif I, les manifestations devaient avoir lieu entre le 1^{er} mars 2021 et le 30 juin 2023 et dans celui du dispositif II entre le 12 juillet 2021 et le 30 juin 2023. Seul un type d'aide (dispositif I ou II) pouvait être octroyé pour un même événement²⁸. Il était néanmoins possible de passer en cours de route du dispositif I au dispositif II (par exemple si le coût de l'événement couvert par le dispositif I s'avérait finalement supérieur au montant maximal couvert dans le cadre de ce dernier, soit 2 millions d'euros)²⁹.

Pour pouvoir bénéficier des dispositifs de protection autrichiens, plusieurs conditions personnelles et matérielles devaient être remplies.

²⁴ BMF

²⁵ LBG (2021).

²⁶ OeHT.

²⁷ OeHT.

²⁸ OeHT.

²⁹ LBG (2021).

Conditions personnelles :

- le bénéficiaire de l'aide est l'organisateur (il assume le risque économique de la manifestation) ;
- aucune procédure d'insolvabilité n'était en cours ou les conditions d'ouverture d'une telle procédure n'étaient pas réunies au moment de la demande ;
- l'entreprise n'était pas en difficulté en date du 31 décembre 2019 (PME exceptées).

Conditions matérielles :

- planification et réalisation d'un événement en Autriche ;
- existence d'un concept de mise en œuvre et de financement convaincant ;
- recettes totales attendues d'au moins 15 000 euros (si pas de recettes, dépenses totales d'au moins 15 000 euros) ;
- existence d'un projet de concept de prévention du COVID-19 ;
- respect des plafonds de participants conformément à la directive ;
- prise en compte de l'évolution de la pandémie ;
- obligation de réduire le dommage.

Calcul du montant de l'aide

En cas d'annulation ou de forte réduction de l'échelle de la manifestation du fait d'un événement lié au COVID-19, un soutien est apporté sous la forme d'une aide non remboursable couvrant au maximum 90 % des coûts (ce qui correspond à la franchise de 10 % prévue à l'art. 8, al. 2, ordonnance COVID-19 manifestations publiques) pour le dispositif de protection I et au maximum 80 % des coûts pour le dispositif II. En cas d'annulation, le préjudice financier à compenser se calcule sur la base de la différence entre, d'une part, les coûts éligibles non annulables et les éventuels acomptes raisonnables et, d'autre part, les recettes réalisées malgré l'annulation, les éventuelles prestations d'assurance et les autres aides³⁰. Ce système de calcul des coûts non couverts ressemble beaucoup à celui du parapluie de protection suisse, à ceci près que la franchise de 5000 francs définie à l'art. 8, al. 2, de l'ordonnance COVID-19 n'est pas prévue dans les dispositifs de protection autrichiens. Tant en Suisse qu'en Autriche, on attend des entreprises organisatrices qu'elles supportent elles-mêmes une partie des pertes.

Coûts éligibles ou non éligibles

Pour l'obtention d'une indemnité destinée à compenser le préjudice financier, les conditions suivantes s'appliquent :

- existence d'une offre de soutien acceptée (contrat de soutien) ;
- respect de toutes les charges et conditions formulées dans l'offre de soutien ;
- confirmation de l'annulation, motivée et accompagnée de justificatifs ;
- récapitulatif des factures accompagné de tous les documents et justificatifs prouvant le préjudice financier ;

³⁰ BMF

- le cas échéant, confirmation du préjudice financier par un conseiller fiscal, un expert-comptable ou un comptable³¹.

Il convient de noter, dans le cas des dispositifs de protection autrichiens, que lorsqu'il fait valoir une contribution non remboursable, l'organisateur est responsable de motiver et de justifier l'annulation de l'événement. Il ne doit pas forcément s'agir d'une décision des autorités, comme le prévoit le parapluie de protection helvétique.

Manifestations assurées, engagements, sinistres et prestations de soutien

Au 10 mai 2023, l'Autriche a accepté de couvrir un total de 1355 manifestations (Suisse : 504) pour un montant total de 424 millions d'euros (Suisse : 316 millions de francs). Au total, 176 manifestations (Suisse : 7) ont été indemnisées, pour un montant de 11,4 millions d'euros (Suisse : 6,2 millions de francs). L'aide moyenne par sinistre s'élève à 65 230 euros (Suisse [Confédération et canton] : 890 000 francs). La grande majorité (1260) des manifestations couvertes l'ont été par le biais du dispositif I, seules 95 par le dispositif II.

Tableau 3 : Manifestations, engagements, sinistres et prestations versées en Autriche

	Nombre de manifestations couvertes	Total des engagements (en euros)	Nombre de sinistres	Prestations versées (en euros)
Dispositif I	1260	298 307 200	172	9 218 400
Dispositif II	95	125 865 300	4	2 262 200
Total	1355	424 172 500	176	11 480 600

Source : OeHT, SECO figure originale (état au 10.5.2023)

6 Cas litigieux

Le 9 janvier 2023, le SECO a mené une enquête auprès des cantons pour savoir si certains de leurs dossiers de sinistres étaient en suspens devant les autorités judiciaires. Si, par exemple, une entreprise organisatrice avait déposé un recours parce que le canton refusait d'accorder une prestation de soutien et que l'autorité judiciaire donnait raison à l'entreprise organisatrice, cette décision de l'autorité judiciaire aurait pu avoir des répercussions sur les finances fédérales. L'objectif de l'enquête était donc de mieux évaluer les conséquences financières définitives du parapluie de protection sur les finances fédérales.

Deux cas en suspens dans le canton de Zurich

Le canton de Zurich a fait état de deux cas en suspens auprès de ses autorités judiciaires. Les deux affaires ont entre-temps pu être valablement clôturées. Il n'en résulte définitivement aucun coût pour le parapluie de protection.

7 Audit de la révision interne du SECO

Conformément au programme de contrôle annuel 2022 élaboré en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et approuvé par la direction du SECO, la révision interne du SECO a contrôlé auprès de la Direction de la promotion économique du SECO la mise en œuvre et le suivi des mesures de soutien de la Confédération en lien avec la pandémie de COVID-19.

Concrètement, la révision interne a réalisé un audit au sein du secteur Politique PME entre juin et septembre 2022, afin de vérifier l'adéquation et l'efficacité de la surveillance exercée par le SECO sur la mesure « *parapluie de protection pour les manifestations publiques* » dans le cadre de la mise en œuvre

³¹ BMF

de l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques. Les activités d'audit ont été menées conformément aux normes d'audit interne d'IIA Switzerland³².

La révision interne a conclu que le système de contrôle des activités liées au parapluie de protection pour les manifestations publiques pouvait être considéré comme standardisé. Elle a par ailleurs confirmé que le concept de contrôle du parapluie de protection pour les manifestations ouvertes au public répondait aux exigences de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990³³ et qu'il était conforme à l'objectif de la surveillance tel que défini dans l'ordonnance COVID-19 manifestations publiques. Elle a soumis la procédure de contrôle décrite dans le concept de contrôle à un examen détaillé et confirmé que la procédure avait été conçue et mise en œuvre de manière adéquate.

La révision interne a fait trois recommandations au secteur Politique PME concernant la mise en œuvre de la surveillance du parapluie de protection. La première était de vérifier si les entreprises organisatrices ayant bénéficié de prestations de soutien au titre du parapluie de protection n'avaient pas distribué de dividendes ou de tantièmes ou remboursé un apport en capital au cours de l'année de perception des prestations. La deuxième était de vérifier si les entreprises organisatrices de manifestations avaient reçu d'autres subventions ou indemnités fédérales au sens des art. 11 et 12b de la loi COVID-19. En effet, le parapluie de protection était une aide subsidiaire, venant compléter les autres aides fédérales mises en place lors de la pandémie de COVID-19. La troisième était d'exiger la preuve que l'entreprise organisatrice ayant droit à une prestation de soutien avait remboursé les recettes de billetterie, comme le prévoyait l'art. 10, let. b, ordonnance COVID-19 manifestations publiques. Pour les trois recommandations, le SECO a procédé aux vérifications nécessaires, en contactant les cantons responsables et les offices fédéraux compétents. Les cantons et les offices fédéraux ont chacun fait parvenir au SECO les justificatifs financiers nécessaires. La révision interne du SECO a confirmé que les trois recommandations avaient été correctement mises en œuvre.

8 Analyse d'impact du parapluie de protection pour les manifestations publiques

8.1 Conséquences financières pour la Confédération

Le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 150 millions de francs dans le cadre d'une annonce tardive d'inscription au supplément I/2021 pour couvrir l'ensemble des besoins. Ce crédit a été réparti comme suit : 90 millions de francs dans le budget 2021 et 60 millions de francs dans le budget 2022³⁴ ;

Les prestations de soutien finalement fournies par la Confédération en rapport avec le parapluie de protection, d'un montant de 3,1 millions de francs environ, ont donc été nettement inférieures au crédit d'engagement de 150 millions de francs qui avait été approuvé par les Chambres fédérales. Cela s'explique principalement par l'évolution positive de la situation épidémiologique et par l'assouplissement parallèle des mesures de confinement.

En ce qui concerne le personnel de l'administration fédérale, un collaborateur scientifique a été délégué à la gestion et au suivi du parapluie de protection pour la période allant de juillet 2021 à fin décembre 2022.

8.2 Conséquences financières pour les cantons

Les cantons ont alloué des aides pour un montant total d'environ 3,1 millions de francs.

On peut partir du principe que les cantons qui ont participé au parapluie de protection, et qui ont par conséquent dû assurer sa mise en œuvre, ont été obligés d'accroître leurs effectifs, avec les conséquences financières correspondantes.

³² Institute of Internal Auditors Switzerland.

³³ RS 616.1

³⁴ FF 2021 1093, p. 5.

8.3 Conséquences sociales et économiques (impact)

De l'avis des acteurs de la branche, le parapluie de protection a eu des effets sensibles sur l'activité événementielle, particulièrement affectée par les diverses mesures sanitaires prises par les autorités cantonales et fédérales. En offrant une sécurité financière en cas d'évolution négative de la pandémie de COVID-19, l'instrument a indirectement contribué à la planification et à l'organisation de plus de 500 manifestations publiques dans de nombreuses régions du pays.

Sans cet instrument, il est probable qu'un certain nombre de ces manifestations n'auraient pas été programmées. Et, pour celles qui ont eu lieu, les organisateurs auraient été exposés à des pertes financières considérables en cas d'annulation du fait de la situation sanitaire. Cela aurait pu entraîner la faillite d'entreprises actives dans le secteur de l'événementiel, avec de probables répercussions sur les entreprises en aval (fournisseurs, monteurs, techniciens du son). Selon les estimations reçues, la sécurité offerte par le parapluie de protection a eu un effet positif sur la sauvegarde à court terme de l'emploi dans le secteur de l'événementiel et, indirectement, sur les cotisations sociales. Enfin, le dispositif a également permis une reprise plus rapide des manifestations après la pandémie de COVID-19.

9 Conclusions

La propagation du virus COVID-19 a nécessité de la part des autorités à la fois des mesures sanitaires et des mesures de soutien économique ciblées. Le parapluie de protection était un instrument d'un genre nouveau, développé de A à Z pendant la pandémie. L'objectif était de sauvegarder la possibilité d'organiser de grands événements malgré la crise du COVID-19 et de réduire les risques encourus par les entreprises organisatrices.

Les garanties octroyées par les cantons ont permis aux entreprises organisatrices de planifier avec une relative sécurité. Des manifestations ont ainsi pu se tenir dans toute la Suisse malgré les incertitudes liées à la pandémie.

Le parapluie répondait donc en grande partie aux besoins du secteur de l'événementiel, particulièrement touché durant la pandémie de COVID-19.

D'une manière générale, la mise en œuvre du parapluie de protection s'est bien déroulée, grâce à l'excellente collaboration entre les autorités fédérales, les cantons participants et les entreprises du secteur de l'événementiel.

10 Bibliographie

AFF (2022): COVID-19 : répercussions sur les finances fédérales. Disponible sur <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/aktuell/a/covid19.html> (état : 28.11.2023).

Bundesministerin für Landwirtschaft (BMLRT 2021), Regionen und Tourismus für einen Schutzschirm für Veranstaltungen I, Richtlinie vom 26. Jänner 2021. Autriche. Disponible sur https://www.bundeselternverband.at/attachments/article/337/Richtlinie%20BMLRT_Schutzschirm_fuer_Veranstaltungen_I-2021-03-31.pdf (état : 28.9.2023).

Bundesministerium Finanzen (BMF), Transparenzportal : COVID-19 – Schutzschirm für Veranstaltungen I. Autriche. Disponible sur <https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/leistung/1052380.html> (état : 2.10.2023).

Conseil fédéral (2020) : communiqué de presse : Coronavirus : les grandes manifestations à nouveau autorisées dès octobre à des conditions strictes et sous réserve d'autorisation. Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-80054.html> (état : 11.12.2023).

Conseil fédéral (2021) : communiqué de presse : Coronavirus : le Conseil fédéral lance la stratégie de transition pour la politique économique. Disponible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-84032.html> (état : 11.12.2023).

covid19.easygov.swiss (mesures) : Mesures fédérales pour l'économie. Disponible sur <https://covid19.easygov.swiss/fr/mesures-federales/> (état : 28.9.2023).

easygov : Le portail en ligne pour les entreprises. Disponible sur : [EasyGov.swiss – Le portail en ligne pour les entreprises](https://www.easygov.swiss/) (état : 28.9.2023).

LBG (2021), Steuer-News : Corona-Schutzschirm I und II für Veranstaltungen. Autriche. Disponible sur https://www.lbg.at/servicecenter/lbg_steuertipps_praxis/corona_schutzschirm_i_und_ii_f%C3%BCr_veranstaltungen_zus%C3%A4tzliches_modell_mit_erh%C3%B6hter haftungssumme_bis_10_millionen_euro_planungssicherheit_f%C3%BCr_veranstaltungen_bis_ende_2022/index_ger.html (état : 2.10.2023).

OeHT, Schutzschirm für Veranstaltungen. Autriche. Disponible sur <https://www.oeht.at/produkte/schutzschirm-fuer-veranstaltungen/> (état : 2.10.2023).