



21.016

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**

du 17 février 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets suivants:

- modification de la loi COVID-19 (cas de rigueur, assurance-chômage, accueil extra-familial pour enfants et acteurs culturels);
- arrêté fédéral concernant le financement des mesures pour les cas de rigueur prévues par la loi COVID-19;
- modification de la loi sur l'assurance-chômage (participation extraordinaire 2021 au fonds de compensation).

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2020 M 20.3917 Reconsidérer la mise en œuvre de l'ordonnance Covid-19
accueil extrafamilial pour enfants du 20 mai 2020
(N 15. 9.20, CSEC-CN; E 9.12.20)

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

17 février 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. En raison de l'évolution de l'épidémie et des mesures qui ont dû être prises depuis décembre 2020 pour lutter contre la propagation du coronavirus, le Conseil fédéral propose de réviser la loi COVID-19. Les modifications en question concernent la participation de la Confédération au financement des mesures cantonales pour les cas de rigueur ainsi que les mesures relatives à l'assurance-chômage, aux institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics et à l'indemnisation des pertes financières des acteurs culturels. Le Conseil fédéral soumet à cet effet au Parlement un arrêté fédéral concernant un crédit d'engagement de 8,2 milliards de francs pour la participation de la Confédération au financement des mesures cantonales pour les cas de rigueur. Enfin, la Confédération doit également prendre en charge les coûts liés aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail pour 2021. À cet effet, le Conseil fédéral propose de modifier la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage.

Contexte

Les cantons mettent actuellement en œuvre les programmes d'aide aux cas de rigueur prévus par la loi COVID-19. La Confédération couvre en moyenne deux tiers environ des coûts de ces programmes. Compte tenu des mesures qui ont dû être prises depuis l'entrée en vigueur de la loi pour lutter contre la propagation de l'épidémie, il apparaît nécessaire d'augmenter les moyens destinés aux cas de rigueur.

Les conséquences sur le marché du travail des mesures ordonnées par les autorités sont telles que les personnes au chômage ont plus de difficultés à trouver un emploi. De plus, les coûts découlant des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) grèveront lourdement, en 2021 aussi, le fonds de compensation de l'assurance-chômage.

Il faut en outre créer une base légale permettant de mettre en œuvre la motion 20.3917, qui demande que les institutions d'accueil extra-familial pour enfants exploitées par les pouvoirs publics soient, de manière analogue aux institutions privées, indemnisées par les cantons pour les pertes financières subies durant la situation extraordinaire au printemps 2020. La Confédération doit participer financièrement à cette indemnisation.

Enfin, le 18 décembre 2020, le Parlement a décidé d'inscrire dans la loi COVID-19 l'indemnisation des pertes financières des acteurs culturels. Cependant, la loi ne prévoit pas la rétroactivité de cette indemnisation. Il n'existe donc pas de base légale pour indemniser les acteurs culturels des pertes financières subies pendant la période précédant le 19 décembre 2020. Il faut en créer une.

Contenu des projets

Le Conseil fédéral propose de relever de 7,5 milliards de francs les moyens financiers destinés aux programmes cantonaux d'aide aux cas de rigueur pour les porter à 10 milliards de francs au total. Les estimations ont montré que les moyens prévus au titre des mesures pour les cas de rigueur ne suffiraient pas. Afin que les cantons disposent de la sécurité nécessaire pour planifier leurs programmes, la contribution de la Confédération doit être augmentée. En outre, à la demande des cantons, les trois tranches de financement prévues dans la loi COVID-19 seront regroupées en deux tranches: une première tranche de 6 milliards de francs permettra aux cantons de soutenir les entreprises affichant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 5 millions de francs; la Confédération participera à ces mesures à hauteur de 70 %. Une deuxième tranche de 4 milliards de francs, qui sera entièrement financée par la Confédération, servira deux objectifs. Premièrement, la Confédération assumera les coûts des mesures cantonales en faveur des entreprises affichant un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions de francs. Cette catégorie comprend notamment des grandes entreprises qui sont actives dans plusieurs cantons avec leurs succursales. Le projet précise par conséquent que la responsabilité de la procédure revient au canton dans lequel l'entreprise avait son siège le 1^{er} octobre 2020. En prévoyant un financement intégral des contributions aux grandes entreprises par la Confédération, le législateur tient compte de l'importance du rôle économique supracantonal que la plupart de ces entreprises jouent et entend éviter autant que possible que certains cantons supportent des charges disproportionnées en raison du siège auquel ces entreprises sont rattachées («principe du siège»). Quelque 3 milliards de francs de la nouvelle «tranche de la Confédération» sont réservés à cette fin. Deuxièmement, environ 1 milliard de francs de cette deuxième tranche servira à compenser a posteriori des charges particulières des cantons (par ex. cantons touristiques). Cette augmentation des fonds destinés aux cas de rigueur permettra de soutenir les entreprises concernées jusqu'à la fin de l'épidémie.

En ce qui concerne l'assurance-chômage (AC), une augmentation du nombre d'indemnités journalières pour les assurés à raison de trois mois (66 jours d'indemnisation supplémentaires) contribuera à éviter aux personnes en recherche d'emploi d'être désavantagées sur le marché du travail à cause de la situation. Le délai de préavis sera supprimé pour la réduction de l'horaire de travail. Les entreprises concernées par les mesures ordonnées par les autorités depuis le 18 décembre 2020 pourront demander que la réduction de l'horaire de travail débute avec effet rétroactif au moment de l'entrée en vigueur des mesures. En outre, jusqu'au 31 décembre 2021, les autorisations de réduction de l'horaire de travail seront valables pour un maximum de six mois, au lieu de trois mois. De plus, le Conseil fédéral se verra donner la possibilité de prolonger la durée maximum de versement des IRHT à 24 périodes de décompte (mois), au cas où la situation économique ne s'améliorerait pas d'ici à l'été 2021.

En exécution de la motion 20.3917, la Confédération soutiendra après coup les contributions des cantons aux institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics. Actuellement, elle ne verse des aides aux cantons que pour les contributions financières que ceux-ci versent aux institutions privées.

Le Conseil fédéral propose d'appliquer rétroactivement l'indemnisation des pertes financières des acteurs culturels afin que ceux-ci puissent recevoir une aide pour la période allant du 1^{er} novembre au 18 décembre 2020.

Les modifications proposées de la loi COVID-19 sont complétées par deux autres projets. Premièrement, le Conseil fédéral soumet au Parlement un arrêté fédéral concernant un crédit d'engagement pour la participation de la Confédération au financement des mesures cantonales pour les cas de rigueur à hauteur de 8,2 milliards (70 % des 6 milliards de la première tranche, plus l'intégralité des 4 milliards de la deuxième tranche; projet 2). Le crédit d'engagement destiné aux mesures pour les cas de rigueur (1,933 milliard) qui est présenté avec l'arrêté fédéral 1a concernant le budget pour l'année 2021 sera modifié dans le cadre du message concernant le supplément 1a au budget 2021. Deuxièmement, le Conseil fédéral propose une modification de la loi sur l'assurance-chômage: la Confédération prendra en charge au moyen d'une contribution extraordinaire les coûts liés aux IRHT que l'AC versera pour l'année 2021 (projet 3).

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Aperçu	7
1.2 Mesures cantonales pour les cas de rigueur	8
1.3 Assurance-chômage	8
1.4 Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics	9
1.5 Indemnisation des pertes financières des acteurs culturels	9
1.6 Mesures examinées et reportées ou abandonnées	9
1.6.1 Crédits garantis par des cautionnements solidaires	9
1.6.2 Prolongation de l'augmentation des IRHT pour les revenus modestes	11
1.6.3 Contributions aux charges de l'employeur dans le cas des entreprises fermées	11
1.6.4 Suspension des poursuites	12
1.6.5 Allègements dans le domaine des loyers	13
1.6.6 Financement initial pour le secteur de l'événementiel	14
2 Relation avec le programme de la législature	15
3 Procédure préliminaire, consultation comprise	15
4 Réglementation proposée	18
4.1 Mesures cantonales pour les cas de rigueur	18
4.2 Assurance-chômage	22
4.2.1 Augmentation du nombre d'indemnités journalières pour les assurés de l'AC et prolongation correspondante des délais-cadres	22
4.2.2 Suppression du délai de préavis de réduction de l'horaire de travail et prolongation de la durée de validité des autorisations de réduction de l'horaire de travail	23
4.2.3 Attribution au Conseil fédéral de la compétence de prolonger la durée maximum de versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail à 24 périodes de décompte ²³	
4.2.4 Versement d'une contribution fédérale à l'AC à hauteur des IRHT versées pour les périodes de décompte de 2021	24
4.3 Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics	25
4.4 Indemnisation des pertes financières des acteurs culturels	26
5 Commentaire des dispositions	26
5.1 Loi COVID-19 (projet 1)	26
5.2 Arrêté ouvrant le crédit (projet 2)	32

5.3	Loi sur l'assurance-chômage (LACI) (projet 3)	33
6	Conséquences	34
6.1	Conséquences pour la Confédération	34
6.1.1	Conséquences financières	34
6.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	35
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	36
6.3	Conséquences économiques	36
7	Aspects juridiques	37
7.1	Constitutionnalité	37
7.2	Frein aux dépenses	38

Projet 1

Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19) (Cas de rigueur, assurance-chômage, accueil extra-familial pour enfants, acteurs culturels) (Projet) FF 2021 286

Projet 2

Arrêté fédéral concernant le financement des mesures pour les cas de rigueur prévues par la loi COVID-19 (Projet) FF 2021 287

Projet 3

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI) (Participation extraordinaire 2021 au fonds de compensation) (Projet) FF 2021 288

Message

1 Contexte

1.1 Aperçu

Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi COVID-19¹, qu'elle a complétée une première fois le 18 décembre 2020². Cette loi crée les bases permettant au Conseil fédéral de prendre des mesures sanitaires pour surmonter l'épidémie de COVID-19 et des mesures pour lutter contre les conséquences négatives de la crise sur l'économie et la société.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement de nouvelles modifications de la loi COVID-19 et une modification de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)³. Le message regroupe les besoins de financement générés par les mesures décidées depuis décembre 2020 en vue de lutter contre la propagation du coronavirus, notamment celles prises par le Conseil fédéral le 13 janvier 2021. Les modifications proposées sont les suivantes:

- augmentation du montant alloué par la Confédération aux mesures cantonales pour les cas de rigueur et restructuration des tranches;
- augmentation du nombre d'indemnités journalières pour les assurés de l'assurance-chômage (AC) et prolongation correspondante des délais-cadres;
- suppression du délai de préavis de la réduction de l'horaire de travail et prolongation de la durée de validité des autorisations de réduction de l'horaire de travail;
- délégation au Conseil fédéral de la compétence de prolonger la durée maximum de versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) à 24 périodes de décompte;
- versement d'une contribution fédérale à l'AC à hauteur des IRHT versées pour les périodes de décompte de 2021 (modification de la LACI).

En outre, en exécution de la motion 20.3917, déposée par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), la Confédération prendra des mesures pour soutenir les institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics. Enfin, la loi doit prévoir que l'indemnisation des pertes financières des acteurs culturels puisse être versée de manière rétroactive.

Le délai référendaire s'appliquant à la loi COVID-19 courait jusqu'au 14 janvier 2021. Un référendum a abouti et la votation populaire correspondante est prévue pour le 13 juin 2021. Dans ce cas, comme pour l'acte modificateur du 18 décembre 2020, le texte législatif de base ne correspondrait plus au moment du vote à la loi COVID-19 en vigueur. Si la loi COVID-19 venait à être rejetée lors de la votation référendaire, les modifications éventuelles de l'acte cesseraient, elles aussi, de produire effet. En

1 RS 818.102

2 RO 2020 5821

3 RS 837.0

conséquence, aucun nouvel engagement ne pourrait être pris sur la base du crédit d'engagement (projet 2) à partir de l'abrogation de la loi COVID-19. Cependant, tous les engagements pris jusqu'à cette date resteraient valables. Cela ne concerne pas la modification de la LACI (projet 3).

1.2 Mesures cantonales pour les cas de rigueur

Les cantons ont mis en place des programmes d'aide aux cas de rigueur pour les entreprises qui sont particulièrement touchées par les conséquences du COVID-19. Conformément à l'art. 12 de la loi COVID-19, la Confédération participe financièrement à ces programmes. La loi actuelle prévoit trois tranches d'un montant total de 1,75 milliard de francs, dont environ deux tiers en moyenne sont pris en charge par la Confédération⁴. En outre, le Parlement a créé la base pour une «réserve du Conseil fédéral» d'un montant maximum de 750 millions de francs entièrement financée par la Confédération, qui permettra de verser aux cantons particulièrement touchés des contributions supplémentaires (art. 12, al. 6, de la loi COVID-19). Le montant de ces fonds a été fixé avant le deuxième confinement national qui a été ordonné le 13 janvier 2021. En raison des mesures supplémentaires et de l'assouplissement des conditions pour les cas de rigueur qui a également été décidé par le Conseil fédéral le 13 janvier 2021, le nombre d'entreprises pouvant en bénéficier a considérablement augmenté.

1.3 Assurance-chômage

Avec les IRHT et les indemnités de chômage, l'AC dispose d'instruments efficaces et éprouvés pour stabiliser rapidement l'emploi et le revenu. L'AC endosse donc une fonction importante comme stabilisateur de la conjoncture. La nouvelle fermeture d'entreprises et les restrictions imposées à la société rendent la situation difficile sur le marché du travail, grevant de nouveau l'AC d'une charge supplémentaire directe. En plus de la croissance attendue du taux de chômage dans les secteurs touchés et, donc, des dépenses de l'AC pour les indemnités de chômage, les préavis des entreprises pour le recours aux IRHT augmentent de nouveau. Pour le moment, l'incertitude est grande quant à l'évolution économique. Pour pouvoir réagir à la situation actuelle sur le marché de l'emploi, le Conseil fédéral élargit les mesures de l'AC visant à atténuer les effets de la crise. La Confédération doit en outre verser à l'AC un montant équivalent aux IRHT pour 2021.

⁴ Première tranche de 400 millions, répartie à parts égales entre la Confédération et les cantons; deuxième tranche de 600 millions financée à raison de 80 % par la Confédération et de 20 % par les cantons; troisième tranche de 750 millions, dont 33 % à la charge des cantons (art. 12, al. 1, de la loi COVID-19).

1.4 Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics

La Confédération a participé à titre urgent aux indemnités pour pertes financières que les cantons ont versées aux institutions d'accueil extra-familial pour enfants afin de compenser les contributions de garde d'enfants des parents qui n'avaient pas été perçues. Cette contribution de la Confédération était soumise à la condition que les institutions bénéficiaires soient gérées par des organismes privés. Le Parlement a adopté une motion de la CSEC-N⁵ qui demande que les mesures prises puissent aussi être appliquées aux structures qui sont exploitées par un canton ou une commune⁶.

L'ordonnance COVID-19 du 20 mai 2020 accueil extra-familial pour enfants⁷ a permis à la Confédération d'aider les institutions privées d'accueil extra-familial pour enfants afin de compenser les contributions de garde d'enfants non versées par les parents en raison des mesures de lutte contre la crise. La modification proposée de la loi COVID-19 crée une solution similaire pour les institutions publiques. Elle tient ainsi compte du fait que la majorité des institutions de la Suisse romande sont gérées par les pouvoirs publics et qu'elles n'ont pas pu recevoir d'aide jusqu'à présent. La participation de la Confédération s'élève à 33 % des montants versés par les cantons.

1.5 Indemnisation des pertes financières des acteurs culturels

Le 18 décembre 2020, le Parlement a décidé d'inscrire dans la loi COVID-19 (art. 11, al. 2) l'indemnisation des pertes financières des acteurs culturels. Cette modification est entrée en vigueur le 19 décembre 2020. Cependant, la loi COVID-19 ne prévoit pas que cette compensation ait un effet rétroactif. Il n'existe donc pas de base légale pour indemniser les acteurs culturels de leurs pertes financières pour la période précédant le 19 décembre 2020. La modification proposée vise à combler cette lacune.

1.6 Mesures examinées et reportées ou abandonnées

1.6.1 Crédits garantis par des cautionnements solidaires

L'art. 26 de la loi du 18 décembre 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19)⁸ constitue une norme de délégation permettant au Conseil fédéral de réagir rapidement, au moyen d'un système de cautionnements solidaires, en cas de détérioration significative de la situation sur les marchés du crédit. Eu égard aux nouvelles mesures qui ont dû être prises pour endiguer l'épidémie, le

⁵ Motion 20.3917 CSEC-N du 20 mai 2020 «Reconsidérer la mise en œuvre de l'ordonnance Covid-19 accueil extrafamilial pour enfants».

⁶ Motion adoptée par le Conseil national le 15 septembre 2020 et par le Conseil des États le 9 décembre 2020.

⁷ RO 2020 1753; abrogée le 16 septembre 2020.

⁸ RS 951.26

Département fédéral des finances (DFF) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFER) ont mené une enquête auprès des cantons et des associations économiques pour savoir si certains groupes cibles et, le cas échéant, lesquels, pouvaient avoir besoin d'un système national de crédits COVID-19.

Le secteur bancaire ne constate pas pour le moment de grandes pénuries de liquidités et de crédits qui ne puissent être résolues au moyen des aides pour les cas de rigueur. Il estime donc qu'il n'est actuellement pas nécessaire de mettre en place un nouveau programme de crédits COVID-19. Les banques ne sont cependant pas fermées à un nouveau programme en temps voulu, à condition que les principales lignes directrices ne changent pas.

Les cantons et les associations économiques approuvent les travaux préparatoires visant à permettre le lancement rapide d'un nouveau programme d'octroi de crédits garantis par des cautionnements solidaires en cas de besoin. En revanche, les avis sont hétérogènes quant au réel besoin d'un tel programme: seuls certains participants en demandent la mise en place rapide. La majorité des cantons sont plutôt favorables à un nouveau programme. Quant aux avis des associations économiques, ils sont plus pondérés; les associations les plus grandes telles qu'economiesuisse, SwissBanking ou ExpertSuisse ainsi que différentes chambres de commerce s'opposent au projet, en arguant notamment qu'il n'y a pas, pour l'heure, de pénuries de crédits ou de liquidités.

La plupart des cantons et des associations estiment que la priorité doit aller aux contributions non remboursables (contributions à fonds perdu) et à l'amélioration ciblée du programme d'aide pour les cas de rigueur. Les modifications effectuées dans ce programme répondront à ces demandes. Les participants critiquent, voire rejettent l'idée que les entreprises puissent s'endetter davantage, compromettant ainsi durablement leur capacité financière et leur solvabilité.

Les avis reçus montrent que le but d'une éventuelle réactivation des crédits COVID-19 n'est pas clair: actuellement, il n'y a aucune raison que la Confédération interviene sur un marché du crédit qui fonctionne. C'est pourquoi il ne faut pas pour l'heure lancer un nouveau programme de cautionnements solidaires en vue d'assurer l'approvisionnement en liquidités de l'économie dans son ensemble. Les grandes entreprises qui reposent sur des bases solides peuvent obtenir des crédits sur le marché privé; elles peuvent en outre recevoir jusqu'à 10 millions de francs dans le cadre des programmes d'aide pour les cas de rigueur; il est prévu de relever ce plafond à 15 millions de francs. Les petites entreprises peuvent de toute façon bénéficier des contributions à fonds perdu. Vu que, dans l'intervalle, les programmes d'aide pour les cas de rigueur ont débuté dans tous les cantons, il n'est plus nécessaire d'assurer un financement de transition par une réouverture du programme de cautionnements solidaires.

On renoncera donc à lancer immédiatement un nouveau programme de cautionnements solidaires ou à modifier à l'avance l'art. 26 LCaS-COVID-19. Cet article offre actuellement une marge de manœuvre suffisante pour soutenir si nécessaire les entreprises qui n'ont pas encore reçu ou qui n'ont reçu qu'une partie des crédits COVID-19 en vertu de l'ordonnance du 25 mars 2020 sur les cautionnements solidaires liés au

COVID-19⁹, ou qui ont déjà entièrement remboursé leur crédit. Pour le moment, la mise en œuvre du programme d'aide pour les cas de rigueur est prioritaire. Le Conseil fédéral va continuer à suivre avec attention l'évolution de la situation, notamment sur le marché du crédit.

1.6.2 Prolongation de l'augmentation des IRHT pour les revenus modestes

Le Conseil fédéral renonce à proposer une prolongation de la durée de validité de l'art. 17a de la loi COVID-19, qui prévoit des IRHT plus élevées pour les revenus modestes. Cette règle a été examinée en détail par le Parlement. L'échéance à fin mars 2021 a été explicitement fixée comme condition à cette mesure. Une prolongation entraînerait un maintien de l'inégalité de traitement entre les bénéficiaires d'IRHT et les personnes au chômage, qui ne reçoivent dans tous les cas qu'une indemnité journalière équivalant à 80 % au plus de leur revenu assuré. Selon la règle en vigueur, les bénéficiaires d'IRHT peuvent en effet tirer un revenu d'une occupation provisoire et le garder entièrement, en plus des IRHT. En outre, la règle s'appliquant aux revenus modestes complique la procédure sommaire en vigueur pour les IRHT. La règle applicable aux revenus modestes entraîne des coûts supplémentaires importants tant pour les entreprises que pour les organes d'exécution et elle va à l'encontre de la procédure simplifiée voulue initialement.

1.6.3 Contributions aux charges de l'employeur dans le cas des entreprises fermées

L'éventualité d'une contribution aux charges de l'employeur en matière d'assurances sociales dans le cas des entreprises fermées a été examinée et rejetée; la contribution envisagée se serait montée à 10 % des IRHT. Avec les IRHT, l'AC prend déjà en charge les cotisations de l'employeur aux assurances sociales obligatoires (AVS, AI, APG et AC). En outre, l'employeur a la possibilité de déduire de la prestation des IRHT la part des travailleurs aux cotisations sociales obligatoires. Ces réglementations contribuent à éviter des lacunes dans le domaine des assurances sociales obligatoires. Les prestations sociales convenues – dont fait notamment partie le 2^e pilier – ne sont pas couvertes, car l'employeur dispose d'une importante marge de manœuvre dans la manière de les concevoir. Les entreprises peuvent constituer dans la prévoyance professionnelle, à titre volontaire, une réserve à laquelle elles peuvent ensuite recourir pour le financement des cotisations de l'employeur lors des années économiquement difficiles. De plus, les réserves de cotisations de l'employeur peuvent également être utilisées pour le paiement des cotisations des salariés jusqu'à la fin de l'année 2021 (art. 16 de la loi COVID-19). Il faudrait donc s'abstenir de verser une contribution forfaitaire supplémentaire aux prestations de l'employeur convenues, d'autant plus que, dans le contexte des aides pour les cas de rigueur, elle entraînerait des problèmes de délimitation ainsi que des surindemnisations.

⁹ RO 2020 1077, 1207, 1233, 3799; a cessé de produire effet le 19 décembre 2020.

1.6.4 Suspension des poursuites

Après avoir, le 16 mars 2020, déclaré la situation extraordinaire conformément à l'art. 7 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)¹⁰, le Conseil fédéral a ordonné, le 18 mars 2020, une suspension générale des poursuites au sens de l'art. 62 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)¹¹ du 19 mars jusqu'au début des fêtes ordinaires de poursuites, le 5 avril 2020¹². Il n'a pas prolongé ou renouvelé la suspension des poursuites le 19 avril 2020, à la fin des fêtes.

Dans sa lettre du 2 février 2021, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a notamment recommandé au Conseil fédéral, «la suspension, pour l'ensemble de la Suisse, des poursuites au sens de l'art. 62 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, à l'instar de ce qui avait été décidé par le Conseil fédéral au printemps 2020»¹³. Lors de sa séance du 5 février 2021, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a décidé de ne pas s'associer à cette recommandation¹⁴.

Le Conseil fédéral avait déjà souligné en mars 2020 que la suspension des poursuites n'est pas un instrument approprié pour remédier aux difficultés financières occasionnées aux entreprises par l'épidémie¹⁵. C'est la raison pour laquelle elle n'a été prononcée que pour une durée relativement courte (16 jours). Le Conseil fédéral était conscient qu'il ne pouvait pas aider longtemps les entreprises avec cette mesure. Son but était plutôt de permettre aux personnes concernées – débiteurs, créanciers, offices des poursuites et des faillites, tribunaux, banques, fiduciaires et conseillers économiques – de se faire une idée de la nouvelle situation extraordinaire et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires. Mais, surtout, il gagnait un peu de temps pour prendre d'autres mesures. C'est ce qu'il a fait le 16 avril 2020, avant la fin des fêtes de poursuites, avec l'ordonnance COVID-19 insolvabilité¹⁶, qui est entrée en vigueur le 20 avril 2020.

Une suspension des poursuites donne certes un peu de répit à court terme à une entreprise connaissant des difficultés de paiement, mais elle ne préserve pas l'entreprise en question d'une insolvabilité si celle-ci ne prend pas, de son côté, des mesures d'assainissement (par ex., emprunt, sursis, annulation de la dette). De plus, une suspension des poursuites pourrait avoir de graves conséquences sur tout le circuit économique: certaines entreprises ne payeraient plus leurs factures, répercutant ainsi leur manque de liquidités sur d'autres entreprises qui, à leur tour, auraient des difficultés en raison de leurs factures impayées. C'est pourquoi le Conseil fédéral est convaincu que la suspension des poursuites n'est pas un instrument approprié pour alléger les effets de

¹⁰ RS **818.101**

¹¹ RS **281.1**

¹² Ordonnance du 18 mars 2020 sur la suspension des poursuites au sens de l'art. 62 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite; RO **2020** 839.

¹³ Communiqué de presse de la CER-N du 2 février 2021.

¹⁴ Communiqué de presse de la CAJ-N du 5 février 2021.

¹⁵ Communiqué du Conseil fédéral du 18 mars 2020.

¹⁶ RO **2020** 1233; a cessé de produire effet le 19 octobre 2020.

la crise sur les entreprises. Pour les soutenir, bien d'autres mesures sont nécessaires et ont déjà été mises en œuvre les mois passés¹⁷.

Cependant, cela ne signifie pas qu'une entreprise en crise est sans défense contre ses créanciers. Elle a la possibilité de demander un sursis concordataire provisoire (art. 293 LP). Pour l'entreprise, les effets sont les mêmes qu'en cas de suspension des poursuites. L'entreprise concernée dispose de temps pour examiner et éventuellement préparer des mesures d'assainissement¹⁸. Contrairement à une suspension générale des poursuites, un sursis bénéficie uniquement à des entreprises dont l'assainissement est possible. En promulguant l'art. 20 de l'ordonnance COVID-19 du 25 novembre 2020 cas de rigueur¹⁹, le Conseil fédéral a par ailleurs simplifié l'accès au sursis concordataire provisoire, car il exempté les entreprises concernées des émoluments judiciaires. Il a en outre souligné qu'il est généralement possible de ne pas nommer (moyennant paiement) un commissaire.

1.6.5 Allégements dans le domaine des loyers

Dans sa lettre susmentionnée du 2 février 2021, la CER-N a également recommandé au Conseil fédéral d'inscrire deux réglementations en matière de droit du bail dans la loi COVID-19. La CAJ-N a souscrit à cette recommandation. Premièrement, le délai que les bailleurs impartissent aux locataires pour payer les loyers et charges impayés devrait être prolongé de 30 à 90 jours au minimum (et de 60 à 120 jours au minimum dans le cas des baux à ferme). Au printemps 2020, cette réglementation faisait partie de l'ordonnance COVID-19 bail à loyer et bail à ferme²⁰ et a été en vigueur du 28 mars au 31 mai 2020. Deuxièmement, il faudrait que la loi précise que les résiliations de baux à loyer et de baux à ferme commerciaux qui sont signifiées pendant le confinement et dans les six mois suivant le confinement sont nulles s'il s'agit d'établissements loués ou affermés touchés par des ordres de fermeture émanant des autorités.

Le Conseil fédéral renonce à intégrer ces dispositions à la révision de la loi COVID-19. Les recommandations de la CER-N et de la CAJ-N pourraient avoir été motivées par la crainte que les aides pour cas de rigueur ne suffisent pas aux entreprises concernées et surtout que les versements ne soient pas effectués suffisamment rapidement. Par diverses mesures exposées dans le présent message, le Conseil fédéral tient compte de ces craintes et augmente le montant du programme pour les cas de rigueur. Les dispositions proposées en matière de droit du bail ne seraient pas opérationnelles

¹⁷ Notamment la réduction de l'horaire de travail, les prêts COVID-19, les paiements pour les cas de rigueur, l'octroi d'un délai de paiement pour les impôts et les redevances.

¹⁸ Selon la loi, un sursis concordataire provisoire peut être accordé sur présentation d'un simple plan d'assainissement provisoire, ce qui signifie que l'entreprise doit montrer qu'elle veut sortir de la crise. Il n'est pas nécessaire que ce plan soit détaillé; il faut que l'entreprise dispose au moins d'une stratégie d'assainissement. Si une entreprise ne peut pas présenter un tel plan, le sursis entraîne seulement un report de la faillite. Et si, au cours du sursis concordataire ordonné, il s'avère qu'il n'existe aucune perspective d'assainissement, la faillite est prononcée.

¹⁹ RS 951.262

²⁰ RO 2020 1099; a cessé de produire effet le 31 mai 2020.

plus rapidement et comporteraient par ailleurs divers inconvénients et effets secondaires. Il y a par exemple tout lieu d'admettre qu'en mars 2021, lorsque la loi COVID-19 révisée pourra entrer en vigueur, les versements des indemnités auront déjà commencé dans tous les cantons. De plus, les difficultés de paiement des commerces et des entreprises ne seraient que différées, car les loyers et fermages restent dus. En outre, ces dispositions soulèvent diverses questions de délimitation; on ne sait par exemple pas clairement comment procéder lorsque les parties contractantes se sont entendues sur une baisse du loyer ou du fermage. Avant l'entrée en vigueur de telles dispositions, on pourrait de plus assister à des opérations de dernière minute visant à échapper à leurs conséquences. La disposition prévoyant la déclaration de nullité des résiliations pourrait en particulier avoir pour conséquence que les bailleurs à loyer ou à ferme doivent attendre leurs loyers ou fermages pendant des mois et se retrouvent ainsi en difficulté sur le plan économique. Pour les bailleurs, cette situation pourrait se traduire par l'obligation de prolonger le bail à loyer ou à ferme pendant des mois, même si le locataire ou fermier n'est pas viable en dépit des mesures de soutien étendues dont il bénéficie.

De l'avis du Conseil fédéral, pour résoudre les difficultés économiques des propriétaires d'entreprises, les instruments actuels – paiements pour cas de rigueur, indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, allocations pour perte de gain et aides sectorielles – sont nettement plus indiqués que des interventions dans le droit du bail et par là même dans des relations contractuelles relevant du droit privé.

1.6.6 Financement initial pour le secteur de l'événementiel

En raison des mesures sanitaires qui ont été prises, les grandes manifestations sont interdites depuis près d'un an. Les manifestations de moindre envergure n'ont été autorisées que par intermittence. Pour les entreprises du secteur de l'événementiel, cette situation a entraîné des pertes de recettes considérables. En outre, seuls quelques événements sont actuellement prévus en raison des grandes incertitudes qui subsistent. Dans ce contexte, la CER-N a chargé l'administration d'examiner la possibilité de mettre en place un dispositif de protection pour ce secteur. Les entreprises concernées auraient ainsi la garantie d'être indemnisées pour les coûts non couverts des événements prévus jusqu'à concurrence d'un taux et d'un montant maximum, par exemple si un événement doit être annulé en raison de restrictions sanitaires liées au coronavirus. Pour pouvoir bénéficier de cette indemnisation, les événements devraient être communiqués à l'avance.

Un dispositif de protection de ce genre pourrait figurer dans la loi COVID-19 à titre de mesure spécifique pour le secteur de l'événementiel.

Le Conseil fédéral estime toutefois qu'un financement initial spécifique pour le secteur de l'événementiel n'est pas approprié à l'heure actuelle. Même si l'on peut espérer que des événements de grande envergure pourront à nouveau avoir lieu au cours de l'été 2021, cela reste très incertain à l'heure actuelle. Il n'est dès lors pas conseillé d'utiliser des fonds publics pour garantir des événements qui sont actuellement encore interdits par les pouvoirs publics eux-mêmes. En outre, le secteur culturel bénéficie

déjà d'un dispositif de protection similaire, prévu pour indemniser les acteurs concernés des pertes financières. Dans le domaine du sport également, la Confédération a pris des mesures d'aide globales qui garantissent le maintien des structures essentielles. Les entreprises du secteur de l'événementiel peuvent aussi bénéficier des mesures visant à atténuer l'impact économique de la crise, telles que les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, l'allocation pour perte de gain COVID-19 et les mesures pour les cas de rigueur.

2 Relation avec le programme de la législature

Les lois fédérales urgentes proposées ne sont prévues ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023²¹ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023²². 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 (LCo)²³, 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.

Compte tenu de l'urgence dans le cas d'espèce, il n'a pas été possible de lancer une consultation ordinaire sur l'ensemble des projets, même si différentes consultations ont eu lieu auprès des cantons et des associations professionnelles.

Mesures pour les cas de rigueur

Les cantons ont été consultés une première fois du 27 au 29 janvier 2021 sur l'orientation et les points clés matériels dans la perspective d'une augmentation des aides aux programmes pour les cas de rigueur et une seconde fois du 8 au 10 février 2021 sur la modification de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. En outre, des représentants du secteur privé ont été invités à une table ronde le 9 février 2021. Par la suite, 5 associations se sont aussi prononcées par écrit.

La *consultation des cantons* a eu lieu dans le cadre de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (CDF). Lors de la deuxième consultation, les 26 cantons se sont également prononcés, et la CDEP et la CDF ont publié une déclaration consolidée concernant le montant total alloué aux mesures pour les cas de rigueur et le niveau de la participation cantonale.

²¹ FF 2020 1709

²² FF 2020 8087

²³ RS 172.061

À ces occasions, la CDEP et la CDF se sont clairement prononcées en faveur d'une augmentation des moyens destinés à financer les programmes pour les cas de rigueur, soulignant que cette augmentation devait être mise en relation avec la durée de la fermeture. De même, une écrasante majorité des cantons se sont déclarés favorables à une augmentation du financement total à 10 milliards de francs; divers cantons ont exprimé le souhait que l'accent soit mis sur un assouplissement rapide des restrictions administratives plutôt que sur une augmentation du financement. En revanche, pratiquement tous les cantons ont estimé que la contribution cantonale proposée était trop élevée. La CDEP et la CDF ont demandé que la participation cantonale aux 6 milliards soit réduite à 20 %, ce qui correspondrait à une part de seulement 12 % du total de 10 milliards.

À l'exception d'AR et de BS, tous les cantons ont soutenu l'inscription dans la loi COVID-19 du principe du canton de siège pour les entreprises ayant des succursales. Une majorité d'entre eux demandent que la loi ou l'ordonnance précise que le droit cantonal ne puisse pas exclure les entreprises ayant leur siège dans le canton.

Près de la moitié des cantons ont approuvé l'idée d'utiliser une partie de la «réserve du Conseil fédéral» (art. 12, al. 6, de l'actuelle loi COVID-19) pour indemniser les charges particulières des cantons de siège, même si quelques voix éparses ont sollicité d'autres utilisations pour cette réserve (selon la clé actuelle, deux tiers en fonction du PIB cantonal et un tiers en fonction de la population résidante, pour les grandes entreprises en général, pour les charges particulières pesant sur les cantons touristiques, pour les cantons à faible capacité financière ou, *a posteriori*, en proportion des contributions à fonds perdu octroyées).

Les cantons ont également donné leur avis sur les montants maximaux figurant dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Presque tous soutiennent l'idée d'augmenter les contributions à fonds perdu pour les grandes entreprises ainsi qu'une prestation propre des entreprises en cas de contributions élevées; quelques cantons estiment toutefois que le montant maximum de 8 millions est soit trop élevé, soit trop bas. À cet égard, AG, GE, GR et VS demandent que le plafond sans contribution propre de 750 000 francs soit porté à 1, voire à 3 millions de francs; BE et BS veulent réduire la contribution propre à, par exemple, 30 % de la contribution supplémentaire.

Enfin, les cantons ont demandé à l'unanimité une uniformisation des tranches de financement visées à l'art. 12, al. 1, de la loi COVID-19. Cette uniformisation permettrait de simplifier le décompte des contributions fédérales sur la base d'une clé de répartition fixe en évitant les questions concernant l'épuisement des tranches ainsi que des contributions fédérales changeantes.

Lors de la table ronde, la *consultation des associations professionnelles* a porté principalement sur les questions de mise en œuvre réglées dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Toutefois, les avis de principe qui ont été formulés à cette occasion présentent également un intérêt pour la présente modification de loi.

Les associations professionnelles ont exprimé leur inquiétude quant aux conséquences économiques négatives des mesures de confinement, estimant qu'elles devaient être assouplies le plus possible. Elles ont notamment souligné le conflit d'objectifs entre la politique de santé et les préoccupations économiques.

En ce qui concerne les programmes pour les cas de rigueur, les associations ont demandé une mise en œuvre simple et rapide. À leur majorité, elles ont approuvé le fait que le canton de siège soit responsable de la présentation des demandes. Toutefois, certaines ont demandé que les succursales soient évaluées ou indemnisées individuellement.

Si une partie des associations professionnelles a jugé les conditions d'éligibilité de manière positive, une autre partie les a considérées comme trop strictes, soulignant en particulier les problèmes dus à la saisonnalité des chiffres d'affaires ou le fait que les entreprises partiellement fermées devraient automatiquement être éligibles aux conditions des cas de rigueur. L'interdiction prévue à l'art. 12, al. 1^{er}, de la loi COVID-19 de distribuer des dividendes ou des tantièmes ou de rembourser des apports en capital a également été considérée d'un œil critique pour certains cas précis (par ex. succession des collaborateurs ou distribution des salaires).

Afin de déterminer les montants maximaux dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, plusieurs associations ont demandé d'augmenter le plafond des contributions à fonds perdu. D'autres ont également émis l'idée de prévoir un remboursement des fonds destinés aux cas de rigueur dans le cas où une entreprise réaliserait des bénéfices au bout de trois ans. Certaines associations ont critiqué le principe selon lequel les entreprises devaient fournir des fonds propres supplémentaires ou un abandon de créances par les bailleurs de fonds afin de percevoir des contributions à fonds perdu plus élevées, indiquant que certaines entreprises pourraient ne pas être en mesure de satisfaire à ces exigences dans la situation tendue actuelle.

La plupart des associations professionnelles ne se sont pas prononcées sur la participation fédérale ou cantonale aux aides financières. Une association a toutefois demandé que la participation cantonale soit maintenue, car cela inciterait les cantons à utiliser les fonds à bon escient. En outre, les cantons participeraient à la distribution exceptionnelle de la Banque nationale suisse, tandis que la Confédération assumerait une grande partie des dépenses publiques liées à la crise du coronavirus avec les IRHT.

Mesures dans le domaine de l'assurance-chômage

Les partenaires sociaux ont été consultés de manière informelle sur les mesures proposées dans le domaine de l'AC. Aucune divergence n'est apparue au cours de la consultation.

Accueil extra-familial d'enfants

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a été consultée sur un système d'indemnisation des pertes financières pour les institutions gérées par les pouvoirs publics. 18 cantons et la *Conférence latine de promotion et de protection de la jeunesse* (CLPPJ) ont remis un avis à la CDAS. 16 cantons²⁴ et la CLPPJ ont indiqué être favorables à la création d'un tel système, un canton (NW) était contre et un autre (AR) s'est abstenu.

²⁴ AG, BE, BS, FR, GE, JU, NE, OW, SO, SG, SZ, TI, VD, VS, ZG, ZH

4 Réglementation proposée

4.1 Mesures cantonales pour les cas de rigueur

Dans la loi COVID-19, le Parlement a créé la base permettant à la Confédération de soutenir les programmes cantonaux pour les cas de rigueur. La loi contient les exigences minimales pour permettre à ces programmes de bénéficier d'une participation de la Confédération. Celle-ci prend en charge une partie importante des coûts des cantons. Les cantons ont en outre la liberté de décider comment ils entendent structurer leurs programmes pour les cas de rigueur.

Les conditions dans lesquelles la Confédération participe aux mesures cantonales pour cas de rigueur ont été précisées dans l'ordonnance COVID-19 du 25 novembre 2020 cas de rigueur, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020. Celle-ci définit, entre autres, les exigences en matière de réglementation dans les cantons concernant les entreprises éligibles, la forme des mesures et la répartition des contributions fédérales entre ceux-ci. Compte tenu de l'évolution de l'épidémie de coronavirus, le Parlement a, le 18 décembre 2020, modifié l'art. 12 de la loi COVID-19 régissant l'octroi des contributions fédérales en augmentant les ressources prévues. En modifiant l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur le 13 janvier 2021²⁵, le Conseil fédéral a, pour sa part, assoupli les conditions d'éligibilité aux contributions et augmenté les montants maximums par entreprise. Les cantons mettent en œuvre ces modifications dans leurs programmes pour les cas de rigueur.

Les cantons définissent eux-mêmes leurs programmes pour les cas de rigueur, en particulier les conditions d'éligibilité et les prestations. Le cadre général, qui a été fixé avec la modification du 18 décembre 2020 de la loi COVID-19, ne subira pas de changement. Cependant, l'art. 12 de la loi réglera des questions de compétences, qui avaient entraîné des situations peu claires lors de la mise en œuvre par les cantons. Ainsi, il dispose que la responsabilité des mesures incombe au canton dans lequel l'entreprise avait son siège le 1^{er} octobre 2020. Le canton dans lequel l'entreprise a son siège est également responsable des entreprises qui ont des succursales ou des établissements stables dans d'autres cantons, c'est-à-dire qui exercent leurs activités commerciales dans plusieurs cantons, ou qui transfèrent leur siège dans un autre canton après le 1^{er} octobre 2020. Mais surtout, il est prévu de porter à 10 milliards le montant total des mesures pour les cas de rigueur (Confédération et cantons) et d'adapter les règles de financement.

Tous les cantons ont entre-temps mis en place des *programmes pour les cas de rigueur* ou sont en train d'institutionnaliser de tels programmes ou des formes similaires de soutien pour les entreprises. Les programmes sont structurés différemment²⁶. C'est avant tout en Suisse romande que des programmes sectoriels sont répandus (par ex., hôtellerie, restauration, fêtes foraines).

Les mesures comprennent des prêts, des cautionnements ou des garanties ainsi que des contributions à fonds perdu. La plupart des cantons ont mis l'accent sur les contributions à fonds perdu. Certains prévoient en outre des prêts et des cautionnements

²⁵ RO 2021 8

²⁶ Cf. vue d'ensemble de la CDEP des programmes cantonaux pour les cas de rigueur et autres mesures, disponible sous: www.vdk.ch.

ou des combinaisons de contributions à fonds perdu et de cautionnements. Les aides sont versées dans presque tous les cantons depuis le mois de février 2021; dans de rares cas, on attend encore que le délai du référendum financier cantonal soit écoulé. Les programmes n'en sont qu'à leur phase initiale. Comme il s'agit d'un tout nouveau type d'aide destinée à garantir le minimum vital des entreprises concernées (jusqu'ici, l'État ne garantissait le minimum vital que des personnes physiques), il faut du temps pour qu'elle se mette en place. Il n'est encore guère possible de se prononcer sur l'impact et les coûts. Des informations de base sur les mesures cantonales pour les cas de rigueur sont en cours d'établissement. Une vue d'ensemble des paiements déjà approuvés ou effectués en faveur des entreprises n'est pas encore disponible; les cantons enregistrent actuellement les paiements déjà effectués dans une base de données centrale afin qu'une première évaluation soit possible d'ici la fin février 2021.

Le volume des dépenses dépendra de l'impact des mesures sanitaires sur les entreprises, du nombre d'entreprises demandant une aide et de la manière dont les cantons conçoivent leurs prestations. Il n'est pas possible de faire une projection fiable à l'heure actuelle. Une comparaison avec le premier confinement, au printemps 2020, n'aurait également qu'une pertinence limitée, car les règles de fermeture ainsi que les dispositions dérogatoires diffèrent, et la durée des fermetures actuelles n'est pas encore connue. En outre, certaines entreprises sont susceptibles de se trouver dans une situation financière plus difficile que lors du premier confinement.

Sur la base de la statistique de la valeur ajoutée de l'Office fédéral de la statistique (OFS)²⁷ et des commentaires des cantons sur les demandes qu'ils ont reçues, les premières estimations des besoins dans les différents secteurs montrent que le montant total (Confédération et cantons) de 2,5 milliards de francs envisagé au titre des mesures destinées aux cas de rigueur pour une durée de fermeture jusqu'à la fin du mois de février 2021 ne sera probablement pas suffisant dans tous les cantons, même sans changement législatif. Les mesures devant être assouplies par étapes pour des raisons épidémiologiques, des restrictions de l'activité économique seront encore nécessaires à partir de mars. Par conséquent, un plus grand nombre d'entreprises seront susceptibles de remplir les conditions d'éligibilité et cela risque d'entraîner un plus grand recul des chiffres d'affaires ou une hausse des coûts non couverts. De plus, les plafonds actuels pour les contributions aux entreprises seront relevés. Tous ces facteurs accroissent la nécessité des aides pour les cas de rigueur.

Afin que les cantons disposent de la sécurité nécessaire pour planifier la mise en œuvre de leurs programmes pour les cas de rigueur, il faut augmenter les fonds fédéraux. En se basant sur des considérations de plausibilité et en tenant compte des estimations provisoires des cantons concernant les besoins, le Conseil fédéral propose d'augmenter le montant total destiné aux mesures pour les cas de rigueur (Confédération et cantons) en le faisant passer de 2,5 à 10 milliards de francs.

²⁷ La statistique de la valeur ajoutée se base sur une enquête annuelle par échantillon menée par l'OFS auprès des entreprises des secteurs secondaire et tertiaire. Elle ne tient compte ni des entreprises de droit public, ni des banques ou des assurances, et n'inclut pas de données sur les microentreprises employant moins de trois équivalents plein temps (EPT).

En l'état, la loi COVID-19 définit individuellement pour chaque tranche le montant maximum et la participation des cantons (art 12, al. 1 et 6). Cela complique l'exécution par les cantons. À la demande expresse de ceux-ci, les tranches seront uniformisées. Deux tranches sont prévues: une première tranche de 6 milliards de francs permettra aux cantons de soutenir les entreprises affichant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 5 millions; la Confédération participera à ces mesures à hauteur de 70 %. Une deuxième tranche de 4 milliards, qui sera entièrement financée par la Confédération, servira deux objectifs. Premièrement, la Confédération assumera les coûts des mesures cantonales (contributions à fonds perdu et pertes résultant de prêts) en faveur des grandes entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 5 millions de francs, souvent actives au niveau suprarégional, dans le but de compenser leurs coûts non couverts. La responsabilité de la procédure revient au canton dans lequel l'entreprise avait son siège le 1^{er} octobre 2020. Cela permet de résoudre la question des entreprises qui ont des succursales dans d'autres cantons: la loi réglera clairement la compétence cantonale («principe du siège», et non «principe de l'établissement»). Une approche selon le principe de l'établissement laisserait la porte ouverte aux abus (définition d'un établissement, respect du plafond par entreprise) et pénaliserait les grandes entreprises sans établissements. En prévoyant un financement intégral des contributions aux grandes entreprises par la Confédération, le législateur tient compte de l'importance du rôle économique supracantonal que la plupart de ces entreprises jouent et entend éviter autant que possible que certains cantons supportent des charges disproportionnées en raison du siège de ces entreprises («principe du siège»). Comme la Confédération finance intégralement les contributions accordées aux grandes entreprises, elle peut imposer aux cantons des règlements concernant les conditions d'éligibilité et le calcul des aides correspondantes. Cela permet d'éviter toute inégalité de traitement entre les entreprises. Quelque 3 milliards de la nouvelle «tranche de la Confédération» sont réservés aux contributions en faveur des grandes entreprises. Deuxièmement, environ 1 milliard de cette deuxième tranche servira à compenser *a posteriori* des charges particulières des cantons (par ex. cantons touristiques). La Confédération versera à cet effet des contributions supplémentaires aux cantons qui supportent des charges excessives (cf. ch. 5.1).

Les montants totaux seront régulés par le Parlement à l'aide de crédits d'engagement. Dans le cadre du budget 2021, le Parlement a adopté un crédit d'engagement de 1932,5 millions de francs pour la part de la Confédération au montant total actuel destiné aux mesures pour les cas de rigueur. Avec l'augmentation des mesures à un total de 10 milliards de francs, la part de la Confédération s'élève dorénavant à 8200 millions de francs (70 % pour la première tranche de 6 milliards de francs plus 4 milliards pour la deuxième tranche). Un crédit supplémentaire d'environ 6,3 milliards de francs est nécessaire. Compte tenu du montant concerné et de la redistribution des fonds et pour des raisons de transparence, le Conseil fédéral soumet au Parlement un nouvel arrêté fédéral concernant le montant total des fonds fédéraux destinés au financement des mesures pour les cas de rigueur (8,2 milliards). Le crédit d'engagement approuvé dans le cadre de l'arrêté fédéral sur le budget n'est donc plus nécessaire; le volume des engagements pour le domaine «Économie» approuvé dans le cadre du budget est réduit en conséquence dans l'arrêté fédéral concernant le supplément Ia au budget 2021.

La répartition des contributions fédérales entre les différents cantons est définie dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur: les moyens actuels sont répartis à raison de deux tiers en fonction du produit intérieur brut (PIB) cantonal et à raison d'un tiers en fonction de la population résidante (art. 15 de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur). Cette clé de répartition doit s'appliquer à l'ensemble de la nouvelle première tranche. La répartition de la deuxième tranche, financée exclusivement par la Confédération, ne peut être réglée à l'avance avec une clé. On prévoit 3 milliards de francs pour les contributions cantonales aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 5 millions de francs. Dans ce cas, la répartition résulte de la disposition géographique des sièges principaux de ces entreprises et donc de leurs besoins de financement. Un montant d'1 milliard de francs est prévu pour la compensation de charges particulières, qui ne pourront être définies qu'*a posteriori*. Le Conseil fédéral déterminera donc la répartition à une date ultérieure avec la participation des cantons. La répartition des mesures pour les cas de rigueur entre les petites et les grandes entreprises ne peut être estimée que de manière approximative. Dans la perspective actuelle, les 9 milliards (hors milliard de compensation) devraient être globalement suffisants pour financer les contributions pour les cas de rigueur; avec la possibilité de transfert de fonds prévue dans l'arrêté concernant le financement, les fonds fédéraux peuvent être réaffectés selon les besoins. Si, contrairement aux attentes, les fonds pour la participation financière de la Confédération prévue par la loi s'avèrent insuffisants, le Conseil fédéral demandera un crédit additionnel correspondant.

En augmentant le montant total destiné aux mesures pour les cas de rigueur, la Confédération contribue de manière décisive au soutien rapide des entreprises par les cantons. Les cantons ont en principe toute liberté dans la conception de leurs programmes pour les cas de rigueur. La Confédération participe à leurs coûts ou prend leurs coûts en charge pour autant que les exigences minimales fixées dans la loi COVID-19 (art. 12) et dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur soient respectées, et ce, jusqu'à ce que le plafond des coûts soit atteint. Si l'ordonnance laisse aux cantons une marge d'application, les prescriptions fédérales exigent cependant certains faits «concrets» (par ex., fermeture ou perte de chiffre d'affaires d'au moins 40 % comme condition d'éligibilité, montants maximums des contributions par entreprise, date de création). Ces prescriptions ont fait craindre à diverses reprises que le dispositif destiné à atténuer les conséquences économiques pouvait présenter des lacunes pour certaines catégories ou certains types d'entreprises, voire qu'il serait difficile à mettre en œuvre. Le DFF et le DEFR soutiennent actuellement les cantons dans la résolution de ces questions. Le Conseil fédéral prévoit également d'apporter les clarifications nécessaires dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Le plafond nominal des aides pour les cas de rigueur par entreprise doit notamment être augmenté.

Il est également important de s'assurer que les entreprises concernées ne reçoivent pas de contributions excessives qui pourraient, par exemple, les amener à atteindre de meilleurs résultats l'année du coronavirus que les années antérieures. Le fait que la Confédération et les cantons accordent des contributions à fonds perdu pour les entreprises peut susciter des prétentions, soulever d'innombrables questions de délimitation et laisser, dans une certaine mesure, des entreprises insatisfaites. Dans la mise en œuvre, il faut éviter autant que possible les inégalités de traitement manifestes entre entreprises comparables. Pour ce faire, le Conseil fédéral estime qu'il est judicieux de recourir à nouveau de plus en plus à des prêts et à des cautionnements ou du moins

d'exiger des entreprises une contribution considérable à leur redressement, y compris dans le cadre des aides pour les cas de rigueur. Contrairement aux contributions à fonds perdu, ces instruments incluent automatiquement davantage de considérations sur la viabilité économique des entreprises. Concernant les grandes entreprises pour lesquelles la Confédération prend en charge l'intégralité des contributions, le Conseil fédéral édictera une réglementation stricte afin d'éviter toute surindemnisation.

4.2 Assurance-chômage

4.2.1 **Augmentation du nombre d'indemnités journalières pour les assurés de l'AC et prolongation correspondante des délais-cadres**

Pour les personnes au chômage, la situation actuelle rend difficile la recherche d'un emploi. Dans le cadre du présent message, l'art. 17 de la loi COVID-19, qui a trait aux mesures prises dans le domaine de l'AC, doit par conséquent être complété par deux alinéas. Le nouvel al. 2 règle l'augmentation du nombre d'indemnités journalières pour les assurés à raison de 66 jours d'indemnisation supplémentaires au plus à partir du 1^{er} mars 2021. Une prolongation des délais-cadres est également nécessaire à cet effet, raison pour laquelle un nouvel al. 3 est ajouté.

Les fermetures d'entreprises qui ont de nouveau été ordonnées ont fortement réduit les chances de réinsertion sur le marché du travail des demandeurs d'emploi, car les perspectives de trouver un nouvel emploi sont faibles et les entreprises font preuve de réserve en matière d'engagement de personnel. En outre, celles qui ont instauré la RHT ont l'interdiction d'engager de nouveaux collaborateurs. Pour les personnes au chômage, la probabilité d'arriver en fin de droits est donc plus élevée. Les IRHT continuent d'exercer un effet modérateur sur le chômage; une augmentation du nombre de chômeurs est néanmoins probable, en particulier dans les branches concernées par les fermetures. Les restrictions actuelles touchent une nouvelle fois les secteurs économiques qui avaient déjà été affectés par une forte augmentation du chômage en 2020. Cette situation est prise en compte par une nouvelle extension limitée de la durée maximale de perception de l'indemnité de chômage. Les 66 indemnités journalières supplémentaires (trois mois) permettent d'éviter que des chômeurs n'arrivent en fin de droits en raison de la situation extraordinaire régnant sur le marché du travail, en particulier s'ils exercent dans une branche touchée par les fermetures d'entreprises. Grâce à cette mesure, on empêche un transfert des coûts de la Confédération (AC) aux cantons et aux communes (aide sociale).

Les prévisions actuelles tablent sur un rétablissement du marché du travail dans le courant du deuxième semestre 2021. En partant de l'hypothèse qu'il sera bientôt possible d'abroger certaines mesures sanitaires grâce à la campagne de vaccination, une prolongation de trois mois de la durée de perception des indemnités journalières devrait être suffisante pour compenser la période de fermeture des entreprises et éviter que les personnes au chômage n'arrivent en fin de droits. La prolongation doit être activée le 1^{er} mars 2021 et durer jusqu'à la fin de mai 2021. Dans le même temps, la durée du délai-cadre de cotisation des personnes concernées est également prolongée.

4.2.2 Suppression du délai de préavis de réduction de l'horaire de travail et prolongation de la durée de validité des autorisations de réduction de l'horaire de travail

À l'heure actuelle, la réduction de l'horaire de travail doit faire l'objet d'un préavis et d'une autorisation 10 jours avant qu'elle ne débute. Des délais de préavis raccourcis sont valables en cas de mesures ordonnées à court terme par les autorités. L'autorisation habilite son titulaire à faire le décompte des IRHT pendant trois mois.

Depuis le 18 décembre 2020, le Conseil fédéral a décidé diverses mesures nationales contre la propagation du coronavirus, en particulier la fermeture des restaurants, des entreprises culturelles et des magasins vendant des marchandises dites non essentielles. Ces mesures ont forcé bon nombre d'entreprises à introduire la réduction de l'horaire de travail. Le délai de préavis a parfois eu pour conséquence que le droit aux IRHT a pris naissance non pas au début des mesures ordonnées par les autorités, mais seulement après l'expiration du délai de préavis. Par conséquent, pour les entreprises qui sont touchées par la réduction de l'horaire de travail en raison de mesures qui ont été ordonnées par les autorités depuis le 18 décembre 2020, il faut que la réduction de l'horaire de travail soit rendue possible avec effet rétroactif au moment de l'entrée en vigueur des mesures (pour autant que les autres conditions d'éligibilité soient toutes remplies). Les mesures cantonales antérieures ne déclenchent pas d'effet rétroactif, car le législateur aurait pu le décider dans le cadre de la discussion de la loi COVID-19 lors de la session d'hiver 2020, mais n'en a rien fait. Pour des raisons d'égalité de traitement, le délai de préavis doit être supprimé jusqu'à nouvel ordre pour toutes les entreprises dès l'entrée en vigueur de l'art. 17b. En outre, jusqu'à la fin de l'année 2021, les autorisations de réduction de l'horaire de travail doivent être valables pour un maximum de six mois. Cette prolongation doit soulager les entreprises concernées et les organes d'exécution sur le plan administratif.

4.2.3 Attribution au Conseil fédéral de la compétence de prolonger la durée maximum de versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail à 24 périodes de décompte

La durée maximum de versement des IRHT se monte actuellement à 18 périodes de décompte (une période de décompte correspond normalement à un mois) dans un délai-cadre de deux ans. Toutes les entreprises qui recourent aux IRHT depuis mars 2020 ont ainsi la possibilité de les toucher sans interruption jusqu'à la fin du mois d'août 2021.

Les prévisions conjoncturelles actuelles tablent sur une reprise économique au cours du deuxième semestre 2021. Ces prévisions restent cependant entourées d'une grande incertitude. Au vu des derniers développements dans la lutte contre le COVID-19 et des mesures prises par les autorités dans ce contexte, le moment auquel le Conseil fédéral pourra vraiment assouplir les mesures sanitaires reste incertain. Plus cet assouplissement devra être retardé, plus il est vraisemblable qu'une grande partie des

entreprises continueront d'avoir besoin des IRHT après août 2021, c'est-à-dire après avoir atteint le nombre de 18 périodes de décompte. À cet égard, il faut aussi relever qu'un assouplissement n'équivaut pas à une reprise complète immédiate du travail, car celle-ci peut être retardée par d'autres facteurs (maintien de prescriptions d'hygiène et de plans de protection, évolution de la demande indigène et étrangère, etc.). Par conséquent, des pertes de travail peuvent subsister au-delà du moment de l'assouplissement des mesures, et le recours aux IRHT ne diminuera que par étapes. Il en résulte un accroissement du risque d'une vague de licenciements en automne 2021, lorsque les entreprises auront atteint la durée maximum actuelle de versement des IRHT.

L'art. 17, al. 1, let. h, de la loi COVID-19 doit donner au Conseil fédéral la possibilité de prolonger la durée maximum de versement des IRHT à 24 périodes de décompte au cas où la situation économique ne s'améliorerait pas. Une éventuelle prolongation serait mise en œuvre dans l'ordonnance COVID-19 du 20 mars 2020 assurance-chômage²⁸, que le Conseil fédéral doit adopter après consultation des commissions compétentes, des associations faîtières des partenaires sociaux, ainsi que des cantons. La prolongation devrait entrer en vigueur avant la fin du mois d'août 2021 afin qu'il existe une solution de raccordement direct par rapport à la durée maximum actuelle de versement de 18 périodes de décompte.

Créer la possibilité de prolonger la durée maximum de versement des IRHT à 24 périodes de décompte, c'est prendre en compte le caractère extraordinaire de la situation économique actuelle et la grande incertitude qui subsiste. Si nécessaire, il sera possible de contrecarrer le risque d'une vague de licenciements et d'une augmentation concomitante du chômage, ce qui correspond à l'objectif fondamental des IRHT. Une introduction rapide augmentera la sécurité de planification des entreprises.

4.2.4 Versement d'une contribution fédérale à l'AC à hauteur des IRHT versées pour les périodes de décompte de 2021

Indépendamment de l'état d'endettement du fonds de l'AC, la Confédération doit augmenter sa contribution à l'AC à hauteur des IRHT versées pour les périodes de décompte de 2021. Cela suppose une modification de l'art. 90a, al. 3, LACI

L'AC est soumise à un mécanisme de frein à l'endettement. Si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement (art. 90c, al. 1, LACI). Il doit en outre augmenter au préalable (dans le cas présent au 1^{er} janvier 2022) le taux de cotisation d'au plus 0,3 point de pourcentage et soumettre à l'obligation de cotiser les tranches de salaires supérieures au montant maximal du gain assuré. Ce «pour-cent de solidarité» est déjà perçu.

²⁸ RS 837.033

En 2020, quand bien même l'AC était exempte de dettes en début d'année, son plafond d'endettement aurait été dépassé en raison des dépenses supplémentaires résultant de la crise du COVID-19. Afin d'assurer la stabilité financière de l'AC, la Confédération a donc pris en charge les dépenses liées aux IRHT pour les périodes de décompte de 2020, à hauteur de quelque 11 milliards de francs.

Les derniers développements montrent qu'en 2021 l'AC sera de nouveau fortement grevée par les conséquences de l'épidémie de COVID-19. À l'heure actuelle, pour l'année 2021, on s'attend à des dépenses pouvant atteindre 6,0 milliards de francs seulement pour les IRHT.

Les prestations de l'AC ont été fortement élargies depuis mars 2020 et dépassent aujourd'hui encore nettement le cadre légal ordinaire. Le recours aux instruments de l'AC (IRHT, indemnités de chômage et indemnités en cas d'insolvabilité) reste élevé voire tend à augmenter. L'atteinte du plafond d'endettement n'est actuellement pas prévue, mais le nouveau durcissement des mesures prises par les autorités aura pour conséquence à court et moyen termes une nouvelle augmentation des prestations de l'AC.

La Confédération doit donc également financer le coût des IRHT pour l'année 2021. Cela permettra de renforcer la capacité d'action de l'AC, son rôle de stabilisateur conjoncturel et la confiance en la fiabilité de ses prestations pour les prochaines années.

4.3 Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics

Conformément à la motion adoptée par le Parlement (cf. ch. 1.4), la base légale prévoit que les institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics seront indemnisées par les cantons pour les pertes financières subies durant la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020, comme les institutions privées. La Confédération octroie des aides financières aux cantons qui ont versé des indemnités financières.

La nouvelle disposition reprend les mêmes conditions-cadres que celles prévues pour les institutions privées, à savoir la durée sur laquelle porte l'indemnisation ainsi que la participation de la Confédération à hauteur de 33 % des coûts.

Les cantons disposeront toutefois d'une marge de manœuvre dans l'application. Cela signifie que la disposition pourra être mise en œuvre avec peu d'efforts dans les cantons qui ont déjà mis en place un système de compensation pour les institutions publiques concernées. La durée de validité de la disposition devra être limitée au 31 décembre 2022, laissant du temps aux cantons pour la mise en œuvre ainsi qu'à la Confédération pour le contrôle et le versement des contributions fédérales.

4.4 Indemnisation des pertes financières des acteurs culturels

Le 27 janvier 2021, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement d'accorder l'effet rétroactif à l'indemnisation des pertes financières des acteurs culturels. Les personnes concernées pourront ainsi également recevoir une aide pour la période allant du 1^{er} novembre au 18 décembre 2020. Le versement de prestations de soutien aux acteurs culturels pour cette période ne pourra avoir lieu qu'après l'adoption de cette disposition par le Parlement.

5 Commentaire des dispositions 5.1 Loi COVID-19 (projet 1)

Art. 12, al. 1, 1^{quater}, 1^{quinquies}, 1^{sexies}, 2, 6 et 7 (mesures pour les cas de rigueur)

L'art. 12 fixe les conditions dont sont assorties les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises. L'al. 1 règle le principe et le but de l'aide de la Confédération. Le droit en vigueur prévoit trois tranches avec différentes participations des cantons. L'al. 1 ne fait plus état de tranches en ce qui concerne la participation des cantons; les moyens financiers nécessaires seront soumis au Parlement sous la forme d'un crédit d'engagement et la participation de la Confédération est désormais fixée en pour-cent à l'al. 1^{quater} (cf. ci-dessous). Il est en outre précisé que la Confédération participe aux mesures prises par le canton dans lequel une entreprise avait son siège statutaire le 1^{er} octobre 2020. Cela clarifie sans équivoque la question de la compétence cantonale concernant les entreprises ayant des succursales dans différents cantons et permet une pleine participation de la Confédération pour tous les cantons, qui vaut également pour les entreprises transférant leur siège dans un autre canton pendant la durée du programme d'aide pour les cas de rigueur. Déjà ancré dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, le principe selon lequel les entreprises qui n'emploient pas de personnel et n'exercent pas d'activité commerciale en Suisse n'ont pas droit aux aides pour les cas de rigueur reste applicable.

L'al. 1^{quater} règle la participation financière de la Confédération aux mesures cantonales: la Confédération financera 70 % des coûts induits par les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de 5 millions de francs au plus. Le calcul doit en principe se baser sur l'exercice 2019; l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur règle ces modalités ainsi que le traitement des exercices supérieurs à une année et d'autres cas particuliers.

La Confédération finance l'intégralité des coûts induits par les mesures cantonales pour les cas de rigueur destinées aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs. L'al. 1^{quinquies} habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions particulières concernant les mesures pour ces cas de rigueur. Cela se justifie, premièrement, par le fait que les contributions à ces entreprises sont financées à hauteur de 100 % par la Confédération. C'est pourquoi il est important que le calcul soit uniforme. Deuxièmement, les contributions à fonds perdu versées à certaines grandes entreprises peuvent atteindre plusieurs millions. Les demandes doivent donc

être examinées plus soigneusement. Il faut notamment éviter les surindemnisations qui, en fin de compte, seraient à la charge des contribuables. Par exemple, les contributions à fonds perdu ne doivent pas dépasser les coûts qui ne sont effectivement pas couverts. C'est pourquoi cette disposition attribue au Conseil fédéral la compétence de définir, pour les mesures qu'il finance seul, quels justificatifs les cantons doivent demander aux entreprises et comment les contributions destinées aux entreprises doivent être calculées. En outre, en vue d'éviter les abus, le Conseil fédéral est habilité à régler les conditions auxquelles il participe aux pertes sur prêts, cautionnements ou garanties. Les détails sont réglés dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Dans ce contexte, la nouvelle répartition des compétences financières s'applique aussi de façon rétroactive aux aides déjà accordées au moment de l'adaptation de la loi. En ce qui concerne les grandes entreprises qui ont déjà obtenu un soutien, une éventuelle différence de base de calcul entre l'ancien et le nouveau droit sera compensée en leur faveur.

L'*al. 1^{sexies}* dispose que la Confédération ne participe au financement des mesures cantonales que si les réglementations cantonales remplissent les conditions minimales fixées dans le droit fédéral. Cet alinéa précise en outre que, pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions de francs, les conditions d'éligibilité fixées par le droit cantonal ne doivent pas être plus strictes que celles qui figurent dans le droit fédéral. Si le droit cantonal autorise une contribution plus généreuse que le droit fédéral, le canton doit prendre en charge les coûts qui en découlent. L'exécution reste du ressort des cantons, quelle que soit la tranche; ils supportent également les charges administratives liées à ces mesures.

La réglementation qui se traduit par la simplification des conditions d'éligibilité et des bases de calcul dans le droit fédéral permettra aux cantons de se fonder directement sur ce dernier lors de la mise en œuvre. Celle-ci devrait s'en trouver simplifiée et accélérée. Le canton reste entièrement compétent en matière d'examen et de traitement des demandes.

La «réserve du Conseil fédéral», actuellement à l'*al. 6*, figurera à l'*al. 2*. La tranche financée entièrement par la Confédération ne doit pas servir seulement à couvrir les mesures pour les cas de rigueur destinées aux grandes entreprises pour un montant total de 3 milliards de francs. La Confédération doit aussi disposer d'une «réserve du Conseil fédéral» pour compenser de manière ciblée d'éventuelles charges supplémentaires. Le montant de cette réserve doit en l'occurrence être porté de 750 millions à 1 milliard de francs. Comme la Confédération reprend désormais intégralement les coûts des entreprises dont le chiffre d'affaires est de plus de 5 millions de francs, ce qui devrait diminuer considérablement les charges excessives des cantons de siège, la «réserve du Conseil fédéral» peut par exemple être utilisée pour financer les éventuelles charges supplémentaires des cantons touristiques (cf. ch. 1.2). La répartition devra être clarifiée *a posteriori* avec les cantons.

L'*al. 6* règle le cas des entreprises exerçant leur activité dans plusieurs cantons et qui ont des succursales non dotées de la personnalité juridique dans d'autres cantons. Les indemnités pour cas de rigueur sont versées par le canton où l'entreprise concernée a son siège, conformément à l'*al. 1*. Pour que la Confédération puisse soutenir les mesures pour les cas de rigueur prises par le canton, celui-ci doit traiter les entreprises de

la même manière, que ces entreprises exercent leur activité uniquement sur son territoire ou également dans d'autres cantons. Cela évite que des entreprises ayant leur siège dans un canton sans y exercer leur activité soient exclues des aides en raison d'une législation cantonale divergente. La condition de l'exercice d'une activité et de l'emploi de personnel (cf. également art. 1, al. 2, let. b, ordonnance COVID-19 cas de rigueur) garantit que l'entreprise qui reçoit des aides n'est pas une «société boîte aux lettres». Non seulement le canton dans lequel l'entreprise a son siège soutient le siège de l'entreprise et les succursales sur son territoire, mais il prend également en compte toutes les succursales de l'entreprise en Suisse pour le calcul de l'aide.

Selon l'*al. 7*, les cantons peuvent introduire et mener de manière autonome des procédures civiles et pénales devant des autorités de poursuite pénale et des tribunaux compétents. Ils peuvent prendre toutes les mesures utiles à cette fin. Cet alinéa clarifie aussi que les cantons peuvent se constituer partie plaignante sans restrictions pour protéger les intérêts de la Confédération, conformément aux art. 118 ss du code de procédure pénale (CPP)²⁹. L'alinéa sert à clarifier la situation juridique. Cela s'était déjà révélé nécessaire pour éliminer les ambiguïtés concernant les cautionnements solidaires au sens de la loi du 18 décembre 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19.

Art. 17, al. 1, let. h, 2 et 3 (assurance-chômage)

Al. 1, let. h: la LACI prévoit pour les IRHT une durée maximum de versement de 12 périodes de décompte pendant une période de deux ans (art. 35, al. 1, LACI). En cas de chômage prononcé et persistant, le Conseil fédéral peut prolonger de 6 périodes de décompte la durée maximum de l'indemnisation (art. 35, al. 2, LACI). Le Conseil fédéral a déjà fait usage de cette possibilité. Actuellement, la durée maximum de versement des IRHT est de 18 périodes de décompte jusqu'au 31 décembre 2021. Toutes les entreprises qui recourent aux IRHT depuis mars 2020 ont ainsi la possibilité de les toucher sans interruption jusqu'à la fin du mois d'août 2021. La nouvelle let. h confère au Conseil fédéral la compétence de déroger à la LACI et de prolonger si nécessaire la durée maximum de versement à 24 périodes de décompte.

Al. 2 et 3: pour les périodes de contrôle de mars, avril et mai 2021, les assurés qui disposent encore d'un délai-cadre d'indemnisation en cours en mars 2021 et n'ont pas encore épuisé leur droit ordinaire aux indemnités journalières ainsi que les assurés qui sont devenus chômeurs à partir de mars 2021 ont encore droit à 66 indemnités journalières supplémentaires au plus pendant ces trois mois, conformément aux jours contrôlables. Le droit maximum actuel visé à l'art. 27 LACI n'est pas grevé par cette nouvelle disposition. Par conséquent, les indemnités journalières ordinaires ou celles qui restent disponibles à la fin de février 2021, ne sont réclamées qu'après l'expiration des trois périodes de contrôle.

Pour les assurés qui bénéficient de 66 indemnités journalières supplémentaires au plus entre le 1^{er} mars 2021 et le 31 mai 2021, le délai-cadre d'indemnisation est prolongé de la durée de l'indemnisation supplémentaire, soit de trois mois au maximum. Cela permet la perception des indemnités journalières ordinaires qui n'ont pas été touchées

²⁹ RS 312.0

entre le 1^{er} mars 2021 et le 31 mai 2021. Les assurés qui étaient déjà au chômage le 1^{er} mars 2021 bénéficient d'une prolongation de trois mois du délai-cadre d'indemnisation. Pour les assurés qui ne sont devenus chômeurs qu'entre le 1^{er} mars 2021 et le 31 mai 2021, le délai-cadre d'indemnisation est prolongé du nombre de jours qui se sont écoulés entre le début du chômage et le 31 mai.

Si un assuré est encore au chômage à l'expiration du délai-cadre d'indemnisation prolongé ou s'il redevient chômeur dans les deux ans, le délai-cadre de cotisation – c'est-à-dire le laps de temps disponible pour générer les périodes de cotisation nécessaires à un nouveau droit à l'indemnité de chômage – est au besoin également prolongé.

Le délai-cadre de cotisation de ces personnes est prolongé d'une durée identique à celle dont le délai-cadre d'indemnisation précédent a été prolongé en raison du droit à des indemnités journalières supplémentaires entre le 1^{er} mars 2021 et le 31 mai 2021. La prolongation est ainsi symétrique. La prolongation du délai-cadre de cotisation n'a lieu qu'en cas de besoin, c'est-à-dire seulement si l'assuré obtient ainsi un droit (prolongé) à des indemnités journalières (art. 27, al. 2, LACI).

La réglementation concernant la prolongation des délais-cadres pour les assurés qui ont pu bénéficier de 120 indemnités journalières supplémentaires au plus entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 août 2020 (art. 17, let. c, de la loi COVID-19) n'est pas affectée par la nouvelle réglementation prévue à l'art. 17, al. 2 et 3. Le fait que des assurés aient pu bénéficier de 120 indemnités journalières supplémentaires au plus ne les exclut pas du droit à bénéficier des nouvelles indemnités journalières supplémentaires. Contrairement à la réglementation visée à l'art. 17, let. c, la nouvelle réglementation est directement applicable sans mise en œuvre dans l'ordonnance COVID-19 du 20 mars 2020 assurance-chômage. Une mise en œuvre directe est ainsi garantie dès la mise en vigueur de la réglementation.

Art. 17b Préavis, durée et octroi rétroactif de la réduction de l'horaire de travail

L'art. 17b crée également une disposition directement applicable qui, après son entrée en vigueur, n'a pas besoin d'être mise en œuvre dans l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage.

L'art. 36, al. 1, LACI prévoit en principe un délai de préavis de 10 jours pour la réduction de l'horaire de travail. Le Conseil fédéral a compétence pour fixer un délai de préavis plus court dans des cas exceptionnels. La suppression totale du délai de préavis n'est pas prévue dans la LACI. L'al. 1, 1^{re} phrase, supprime totalement le délai de préavis pour toutes les entreprises. Cela signifie que les entreprises qui annonceront à l'avenir une réduction de l'horaire de travail ne seront plus tenues d'observer le délai de préavis. Le début de la réduction de l'horaire de travail pourra être autorisé à partir de la date du préavis pour autant que toutes les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité soient remplies.

Par ailleurs, selon l'art. 36, al. 1, LACI, le préavis doit être renouvelé et la réduction de l'horaire de travail autorisée de nouveau si celle-ci dure plus de trois mois. L'al. 1, 2^e phrase, prévoit que l'autorisation de réduction de l'horaire de travail émise par l'autorité cantonale sera désormais valable pendant six mois. Autrement dit, l'entreprise ne devra renouveler le préavis que si la réduction de l'horaire de travail dure plus

de six mois. Cette réglementation allégera la charge administrative des entreprises et des organes d'exécution.

Conformément à la loi COVID-19, l'art. 17*b*, al. 1, a effet jusqu'au 31 décembre 2021. Cela veut dire que les autorisations de réduction de l'horaire de travail qui ont une durée de validité plus longue en vertu de l'art. 17*b*, al. 1, ne reposeraient sur aucune base légale à partir du 31 décembre 2021. À partir du 1^{er} juillet 2021, la durée d'autorisation de six mois ne pourrait donc plus être entièrement utilisée. C'est pourquoi l'al. 1, 3^e phrase, prévoit qu'à partir du 1^{er} juillet 2021, une réduction de l'horaire de travail de plus de trois mois pourra être autorisée au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021. À partir du 1^{er} octobre 2021, la réduction de l'horaire de travail sera à nouveau autorisée pendant la durée ordinaire de trois mois prévue à l'art. 36, al. 1, LACI. Ces autorisations peuvent être délivrées au-delà du 31 décembre 2021.

À la suite des mesures décidées par le Conseil fédéral depuis le 18 décembre 2020, un grand nombre d'entreprises sont obligées de recourir à la réduction de l'horaire de travail. Le délai de préavis a parfois pour conséquence que le droit aux IRHT prend naissance non pas au début des mesures ordonnées par les autorités, mais seulement après l'expiration du délai de préavis. L'al. 2 doit permettre de fixer le début de la réduction de l'horaire de travail – à titre exceptionnel et indépendamment de la date du préavis – avec effet rétroactif à partir de la date d'entrée en vigueur des mesures des autorités. La modification rétroactive a uniquement lieu à la demande de l'entreprise et se limite aux mesures prises par les autorités entre le 18 décembre 2020 et l'entrée en vigueur de cette disposition. Par conséquent, les autorités cantonales ne doivent pas réviser toutes les autorisations de réduction de l'horaire de travail (ce qui entraînerait un net surcroît de travail puisque ce processus ne peut pas être automatisé), mais peuvent réagir à la demande des entreprises.

Cette demande doit être déposée par l'entreprise auprès de l'autorité cantonale le 30 avril 2021 au plus tard. Elle peut être transmise par écrit ou par voie électronique (services en ligne). Le délai du 30 avril 2021 est un délai de péremption. Le non-respect de ce délai entraîne pour l'entreprise la perte de son droit à la modification rétroactive du début de la réduction de l'horaire de travail.

L'entreprise doit faire valoir le nouveau droit aux IRHT découlant de l'al. 2 auprès de la caisse de chômage compétente. Or, l'art. 38, al. 1, LACI prévoit un délai de péremption de trois mois pour faire valoir le droit aux IRHT. Cela signifie que l'entreprise doit faire valoir ce droit auprès de la caisse de chômage dans un délai de trois mois à compter de l'expiration de chaque période de décompte. Pour la période de décompte de décembre 2020, il faudrait donc faire valoir les droits aux IRHT le 31 mars 2021 au plus tard. C'est pourquoi l'al. 3 introduit une dérogation au délai de péremption fixé à l'art. 38, al. 1, LACI. Selon cet alinéa, l'entreprise doit faire valoir le nouveau droit à l'indemnité découlant de l'al. 2 le 30 avril 2021 au plus tard auprès de la caisse de chômage compétente. Il s'agit, là aussi, d'un délai de péremption, ce qui veut dire que le nouveau droit aux IRHT visé à l'al. 2 s'éteint si l'entreprise ne le fait pas valoir dans le délai fixé. Il n'est pas possible de faire valoir rétroactivement un droit à l'indemnité pour des employés qui ont déjà été licenciés.

Avec le délai du 30 avril 2021, les entreprises ont un mois supplémentaire pour faire valoir leurs droits rétroactivement. Il reste ensuite aux caisses de chômage un mois

pour établir jusqu'à fin mai 2021 le décompte définitif des IRHT versées en 2020. Ainsi, malgré les nouvelles réglementations, le décompte par l'AC des coûts totaux des IRHT pour 2020 ne devrait pas subir de gros retards. Ces coûts pourront donc être décomptés à temps avec la Confédération selon les dispositions de l'art. 90a, al. 3, LACI.

Art. 17c Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics

À teneur de l'*al. 1*, la Confédération octroie des aides financières aux cantons qui ont versé des indemnités pour pertes financières aux institutions d'accueil extra-familial pour enfants (structures d'accueil collectif de jour, structures d'accueil parascolaire et structures coordonnant l'accueil familial de jour) gérées par les pouvoirs publics. Il convient de préciser que les cantons peuvent avoir déjà versé des indemnités ou le faire ultérieurement suite à l'adoption de l'art. 17c. Dans tous les cas, les cantons doivent avoir versé les montants avant de déposer la demande d'aides financières à la Confédération.

L'*al. 2* fixe les conditions-cadres de l'indemnisation. La durée sur laquelle porte l'indemnisation s'étend au maximum du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. Les cantons peuvent prévoir des durées plus courtes dans la période définie. La participation de la Confédération s'élève à 33 % des indemnités versées par les cantons. Selon les estimations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), ce montant correspond à 20 millions de francs au maximum pour la Confédération.

L'*al. 3* prévoit que les modalités sont fixées dans une ordonnance. Celle-ci s'inspirera de celle qui avait été prévue pour les institutions privées, laissant toutefois plus de marge de manœuvre aux cantons dans la mise en œuvre.

Art. 21, al. 10

L'art. 11, al. 2, de la loi COVID-19 dans sa version du 18 décembre 2020 entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} novembre 2020 (et a effet jusqu'au 31 décembre 2021). Les *acteurs culturels* pourront ainsi également recevoir une aide pour la période allant du 1^{er} novembre 2020 au 18 décembre 2020. Quant aux *entreprises culturelles*, elles continueront à recevoir un soutien pour la période débutant le 26 septembre 2020.

Ch. II

Al. 1 et 2: la modification proposée de la loi COVID-19 doit être déclarée urgente et entrer en vigueur avant l'expiration du délai référendaire. En vertu de l'art. 165, al. 1, de la Constitution (Cst.)³⁰, la validité des lois fédérales urgentes doit être limitée dans le temps. Toutefois, la Cst. ne précise pas la durée maximale de validité d'une telle loi. Lorsque, comme ici, la durée de certaines dispositions dépasse un an, la loi est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. b, Cst.).

Al. 3: l'art. 17, al. 2 et 3, de la loi COVID-19 doit avoir effet jusqu'au 31 décembre 2023. La validité jusqu'à cette date garantit le maintien de la base juridique régissant la prolongation des délais-cadres concernés et vise à éviter les arrivées en fin de droits prématurées. En outre, il est possible que certaines personnes déposent une nouvelle demande de chômage à partir du 1^{er} juillet 2023 et demandent l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation. Au besoin, elles peuvent prolonger le délai-cadre de cotisation. Étant donné que l'art. 17, al. 1, let. c, de la loi COVID-19 a effet jusqu'au 31 décembre 2023 (art. 21, al. 7, en vigueur), l'art. 17, al. 2 et 3, doit également avoir effet jusqu'au 31 décembre 2023 afin d'assurer une pratique uniforme en matière de prolongation.

Al. 4: l'art. 17, al. 1, let. h, doit avoir effet jusqu'à la fin de 2022.

Al. 5: afin que les indemnités aux institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics et les aides financières aux cantons puissent être versées pendant la période prévue, il faut que l'art. 17c ait effet jusqu'au 31 décembre 2022. Ce délai permet aux cantons de procéder à la mise en œuvre de la disposition, de verser les indemnités aux institutions et d'entreprendre les démarches auprès de l'OFAS pour percevoir les aides financières.

5.2 Arrêté ouvrant le crédit (projet 2)

Désormais, le montant total des contributions aux mesures cantonales pour les cas de rigueur ne sera plus réglé par la loi. En lieu et place, le Parlement régulera le montant total de la part fédérale à l'aide d'un crédit d'engagement. Sous réserve de l'approbation de la modification de l'art. 12 de la loi COVID-19 commentée ci-dessus, un arrêté fédéral concernant le financement des mesures pour les cas de rigueur prévues par la loi COVID-19 par un crédit d'engagement de 8200 millions de francs sera soumis au Parlement; ce montant correspond à la part de la Confédération de 70 % pour la première tranche de 6 milliards de francs et de 100 % pour la deuxième tranche de 4 milliards de francs, qui est intégralement financée par la Confédération.

Le Parlement a déjà approuvé un crédit d'engagement de 1,9 milliard de francs consacré aux mesures cantonales pour les cas de rigueur dans le cadre de l'arrêté fédéral sur le budget 2021. Compte tenu du montant concerné et de la redistribution des fonds et pour des raisons de transparence, le Conseil fédéral soumet au Parlement un nouvel arrêté fédéral concernant le montant total des fonds fédéraux destinés au financement des mesures pour les cas de rigueur (8,2 milliards). Le crédit d'engagement approuvé dans le cadre de l'arrêté fédéral sur le budget n'est donc plus nécessaire; le volume des engagements pour le domaine «Économie» approuvé dans le cadre du budget est réduit en conséquence. Le crédit budgétaire nécessaire sera proposé au Parlement dans le cadre du message sur le supplément la au budget 2021.

Le crédit d'engagement proposé se compose de trois tranches:

- a. la part de la Confédération aux 6 milliards de francs consacrés aux mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de 5 millions de francs au plus;

- b. le montant maximal de 3 milliards de francs pour le financement exclusivement fédéral des mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions de francs;
- c. une «réserve du Conseil fédéral» pour les contributions supplémentaires versées aux cantons particulièrement touchés à hauteur d'1 milliard de francs.

En raison des données actuellement disponibles, les estimations relatives au montant des fonds nécessaires et à la répartition entre les grandes et les petites entreprises restent entourées d'une grande incertitude. Le Conseil fédéral doit donc rester habilité à procéder à des transferts d'au plus 1 milliard de francs entre les tranches a et b. En revanche, la «réserve du Conseil fédéral» doit être conservée telle quelle pour la compensation a posteriori de charges particulières.

Les conditions de versement des fonds fédéraux sont réglées matériellement dans l'art. 12 de la loi COVID-19 et précisées dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur du 25 novembre 2020.

5.3 **Loi sur l'assurance-chômage (LACI) (projet 3)**

Art. 90a, al. 3

L'art. 90a LACI règle la participation financière de la Confédération à l'AC. En vertu de l'al. 1, la participation ordinaire s'élève à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation. La modification de l'art. 90a, al. 3, crée la base légale requise pour une participation extraordinaire de la Confédération limitée à l'exercice 2021.

L'art. 90a LACI, qui prévoit déjà la prise en charge par la Confédération des coûts liés aux IRHT versées en 2020, sera élargi pour que la même règle s'applique aux périodes de décompte de 2021 aussi, et cela indépendamment de l'état d'endettement du fonds de l'AC. L'objectif est d'assurer que les dispositions concernant la prise en charge des coûts soient inscrites, pour les deux années, dans un seul article de la loi. L'art. 90a LACI règle la participation financière de la Confédération à l'AC. Afin d'assurer une interprétation cohérente, le regroupement au sein de la LACI de toutes les dispositions régissant la participation financière de la Confédération à l'AC est préférable à l'introduction d'une nouvelle réglementation à ce sujet dans la loi COVID-19. L'intégration d'une telle disposition dans la LACI, en offrant une meilleure assise, garantit la sécurité juridique.

L'art. 90a, al. 4, LACI, qui dispose que la Confédération peut verser une participation extraordinaire au fonds de l'AC s'il est prévisible que la dette de celui-ci dépassera, à la fin de l'année 2021, son plafond d'endettement, est maintenu. Il ne peut être exclu avec une certitude absolue que, malgré la prise en charge par la Confédération, proposée par le présent message, des coûts des IRHT survenus en 2021, les conséquences de l'épidémie de COVID-19 entraînent un dépassement du plafond d'endettement de l'AC. L'al. 4 étant conçu comme une disposition potestative, il appartiendra au Conseil fédéral et au Parlement de prendre les décisions requises en cas de nécessité.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Mesures pour les cas de rigueur

L'augmentation du montant destiné aux mesures pour les cas de rigueur entraînera des charges supplémentaires pouvant atteindre 6,3 milliards de francs pour les finances fédérales par rapport aux moyens déjà approuvés dans le cadre du budget 2021, portant ainsi le montant total à 8,2 milliards de francs au plus. Les mesures pour cas de rigueur concernant, selon l'évaluation actuelle des programmes cantonaux, dans une large mesure des contributions non remboursables (contributions à fonds perdu), la majeure partie des fonds devrait être requise en 2021. Si les mesures pour les cas de rigueur comprennent des prêts remboursables, des cautionnements et des garanties, les années à partir de 2022 pourraient également être concernées.

Assurance-chômage

Conséquences pour la Confédération

Par la modification proposée de la LACI, la Confédération apporte une contribution supplémentaire en 2021 à hauteur des coûts liés aux IRHT pour les périodes de décompte de janvier à décembre 2021. Ceux-ci pouvant atteindre 6 milliards de francs selon les estimations (état janvier 2021), le projet entraîne des charges supplémentaires d'un montant correspondant pour la Confédération. Les fonds seront transférés au fonds AC à partir de la date d'entrée en vigueur de la modification de la loi proposée ici et en fonction des besoins réels. À ces fins, un crédit budgétaire de 6 milliards est proposé dans le cadre du supplément Ia au budget 2021. Les conséquences financières pourront être quantifiées avec précision au cours de l'été 2022.

Les changements dans le domaine des IRHT entraînent eux aussi des coûts directs. Étant donné que la Confédération supportera entièrement les dépenses liées aux IRHT après leur décompte définitif pour 2021, ces changements seront entièrement à sa charge. Les coûts dépendent du nombre d'entreprises qui feront usage des nouvelles réglementations. Ces chiffres, tout comme le nombre d'heures de travail perdues, ne sont pas encore connus; ils peuvent seulement être estimés très approximativement et ne seront quantifiés qu'après le décompte définitif. L'indemnisation rétroactive de droits aux IRHT non encore connus à ce jour pourrait entraîner des dépenses supplémentaires allant jusqu'à 60 millions de francs.

Si le Conseil fédéral devait prolonger la durée maximum de versement des IRHT à 24 mois, cela ne devrait avoir, selon les estimations actuelles, qu'un impact mineur sur les dépenses totales liées aux IRHT. En effet, il faut s'attendre, d'une part, à une nette diminution des IRHT au cours de l'année 2021. D'autre part, ce changement ne s'appliquerait qu'aux entreprises qui ont déjà touché des IRHT sans interruption pendant 18 mois. Les prévisions des dépenses liées aux IRHT pour 2021 ne tiennent pas compte d'une limitation explicite de la durée de versement des indemnités à 18 mois.

Conséquences pour l'AC

La prolongation de la durée du droit à l'indemnité journalière entraîne des charges supplémentaires directes pour l'AC. Le montant de celles-ci dépend de l'évolution de la crise liée au COVID-19. Dans l'hypothèse d'une augmentation modérée du chômage au cours des prochains mois, les coûts de la prolongation de la durée de versement de l'indemnité journalière sont actuellement estimés à un maximum de 1,9 milliard de francs (état janvier 2021). Les coûts additionnels générés par une telle mesure devraient être nettement inférieurs à ce montant si, comme prévu, l'économie se redresse progressivement au cours de l'année 2021 et que les demandeurs d'emploi sont en mesure de retrouver du travail.

Étant donné que les dépenses consenties pour les IRHT en 2021 doivent être entièrement prises en charge par la Confédération, l'AC s'en trouve déchargée d'autant.

Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics

Les coûts supplémentaires résultant de l'indemnisation des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics pour la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020 s'élèveront à 20 millions de francs au maximum.

Indemnisations des pertes financières des acteurs culturels

Au total, 34 millions de francs étaient à la disposition des cantons pour indemniser les entreprises culturelles de leurs pertes financières pour la période allant de novembre à fin décembre 2020. Il est prévu de reporter ces fonds à 2021, car les cantons n'ont pu en allouer qu'une faible partie. L'art. 11, al. 2, de la loi COVID-19 fixe à 100 millions de francs au plus le montant prévu en 2021 pour le soutien des entreprises et des acteurs culturels. Ce montant maximum fixé par la loi ne devra pas être dépassé, même compte tenu de l'effet rétroactif demandé.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le renforcement substantiel du programme pour les cas de rigueur et l'adaptation prévue des modalités de mise en œuvre peuvent entraîner certains besoins supplémentaires en matière de personnel et de finances auprès du SECO. Cela mis à part, les projets n'ont en principe aucune conséquence sur les charges propres de la Confédération. Les modifications proposées dans le domaine de la réduction de l'horaire de travail entraînent toutefois des charges de personnel accrues allant jusqu'à 5 % des effectifs à plein temps des organes d'exécution de l'AC, en fonction du nombre d'entreprises effectivement concernées. La prolongation des indemnités journalières des personnes au chômage entraîne de faibles charges de personnel supplémentaires pour les organes d'exécution de l'AC.

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

Mesures pour les cas de rigueur

L'augmentation des fonds fédéraux alloués garantit aux cantons la participation financière de la Confédération aux mesures qu'ils prennent sur leur territoire afin d'atténuer les cas de rigueur. La base légale et l'arrêté fédéral concernant un crédit d'engagement leur apportent une sécurité juridique accrue. Le Conseil fédéral prévoit de compenser au moyen des ressources de la «réserve du Conseil fédéral» les éventuelles charges supplémentaires que les cantons devront supporter en raison de la règle attribuant la compétence au canton dans lequel une entreprise a son siège (nouvel art. 12, al. 2, de la loi COVID-19). La part des cantons au montant total de 10 milliards reste pratiquement inchangée et s'élève à environ 20 %. Au total, les cantons pourraient être amenés à dépenser 1,8 milliard de francs au plus; grâce à l'augmentation de la distribution des bénéficiaires de la Banque nationale suisse à partir de l'exercice 2020, cette charge devrait être supportable pour tous les cantons.

Assurance-chômage

La prolongation des indemnités journalières permet d'éviter une charge supplémentaire des cantons et des communes, en empêchant les arrivées en fin de droits de personnes au chômage pendant la durée de la prolongation. La participation annuelle des cantons à l'AC à hauteur de 0,053 % de la somme des salaires soumis à cotisation ou environ 170 millions de francs par an (art. 92, al. 7^{bis}, LACI) ne change pas.

Les modifications dans le domaine de l'AC n'entraînent pas d'autres conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne.

Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics

Les cantons pourront indemniser les institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics. Ils pourront demander des aides financières à la Confédération à hauteur de 33 % des montants qu'ils ont versés aux institutions.

6.3 Conséquences économiques

Mesures pour les cas de rigueur

Comme l'indique le message du 18 novembre 2020 sur la modification de la loi COVID-19³¹, l'aide de la Confédération soutient les cantons dans la mise en œuvre de leurs programmes pour les cas de rigueur. Les cantons peuvent ainsi soutenir les entreprises durement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19, et préserver de cette façon les structures pertinentes.

³¹ FF 2020 8524

Assurance-chômage

La prolongation des indemnités journalières permet d'éviter les arrivées en fin de droits de l'AC pendant la durée de la prolongation. Cette mesure garantit les revenus des personnes au chômage. Leur pouvoir d'achat est maintenu.

Les modifications dans le domaine de la réduction de l'horaire de travail permettront aux entreprises de recevoir des IRHT plus longtemps. Elles tiennent compte des nouvelles demandes des entreprises touchées par les mesures ordonnées par les autorités en décembre 2020 et en janvier 2021. Il s'agit d'empêcher une vague de licenciements au terme de la durée maximum de versement des IRHT et partant une hausse du chômage. La sécurité de planification des entreprises est renforcée et les emplois menacés pourraient être maintenus grâce à une prolongation de la durée maximum de versement.

Le financement additionnel assure la stabilité financière de l'AC. Il permet ainsi la stabilisation de la conjoncture et concourra à la reprise économique après la crise liée au COVID-19. Une activation du frein à l'endettement représenterait pour les employeurs et pour les travailleurs une charge supplémentaire de presque un demi-milliard de francs³² par an. Ce montant ne serait plus disponible pour la consommation et les investissements. Le projet n'a aucune répercussion négative sur les coûts salariaux, qui, selon les circonstances, pourraient se répercuter sur les consommateurs par une hausse des prix. La compétitivité des entreprises est maintenue. L'AC continuera à être en mesure de verser des revenus de remplacement pour le même montant et la même durée, préservant ainsi le pouvoir d'achat. L'IRHT permet de maintenir durablement les emplois. Le financement additionnel pèsera par contre sur les contribuables au niveau fédéral.

Mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics

La participation de la Confédération aux mesures de soutien des cantons n'a aucune conséquence économique. Il s'agit principalement d'une redistribution de moyens entre la Confédération et les cantons.

7 Aspects juridiques**7.1 Constitutionnalité**

La loi COVID-19 a été édictée le 25 septembre 2020 sur la base de toute une série de dispositions constitutionnelles. La réglementation relative aux cas de rigueur (art. 12) ajoutée par le Parlement poursuit aussi bien des objectifs de politique conjoncturelle que de politique structurelle. Cette réglementation peut s'appuyer sur l'art. 100, al. 1, Cst. (politique conjoncturelle) et sur l'art. 103 Cst. (politique structurelle). Les modifications proposées se fondent sur les mêmes dispositions constitutionnelles.

³² Augmentation du taux de cotisation à l'AC de 0,3 point de pourcentage (art. 90c, al. 1, LACI)

La modification de la LACI se fonde en premier lieu sur l'art. 114, al. 1 et 4, Cst. L'al. 1 confère à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'AC. L'al. 4 dispose que la Confédération et les cantons accordent des aides financières dans des circonstances exceptionnelles. Les circonstances exceptionnelles actuelles sont établies dans le texte de loi en référence à l'épidémie de COVID-19.

Les mesures en faveur de l'accueil extra-familial pour enfants se fondent sur l'art. 116, al. 1, Cst.

7.2 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 12, al. 1^{quater}, de la loi COVID-19 (projet 1) et l'art. 90a, al. 3, LACI (projet 3) doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, car leurs dispositions entraînent des subventions uniques de plus de 20 millions de francs. L'art. 1 de l'arrêté fédéral concernant le financement des mesures pour les cas de rigueur prévues par la loi COVID-19 (projet 2) doit en outre être soumis au frein aux dépenses.