



Rapport

Date de la séance du CE : 19 mai 2021
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2021.WEU.390
Classification : Non classifié

Mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 ; autorisation de dépenses ; crédit d'engagement 2021-2022 Crédit-cadre

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Manifestations possibles dans le canton de Berne	3
3.2.1	Aperçu	3
3.2.2	Exemples dans le domaine de la culture	4
3.2.3	Exemples dans le domaine du sport	4
3.2.4	Exemples dans le domaine de l'économie et du tourisme	4
3.3	Caractéristiques du projet	5
3.4	Calendrier	5
3.5	Organisation	6
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	6
6.	Répercussions sur les communes	7
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
8.	Proposition	7

1. Synthèse

Le 19 mars 2021, les Chambres fédérales ont adapté la loi COVID-19 et prévoient désormais à l'article 11a des mesures pour les « manifestations publiques d'importance supracantonale ». Cela permet à la Confédération de prendre en charge une partie des coûts non couverts engagés par les entreprises organisatrices de manifestations si leurs manifestations prévues entre l'été 2021 et le printemps 2022 devaient être annulées en raison de l'épidémie de COVID (« parapluie de protection » pour la branche des manifestations).

Le projet d'ordonnance COVID-19 « manifestations publiques »¹ prévoit que seules les manifestations publiques d'importance supracantonale conçues pour accueillir plus de 1000 personnes par jour pourront bénéficier du parapluie de protection. Les contributions de soutien sont plafonnées à cinq millions de francs par manifestation, la Confédération prenant en charge la moitié des indemnités si le canton intègre dans sa législation les prescriptions de la Confédération.

Etant donné qu'il n'existe pas de base légale dans le canton de Berne permettant d'accorder des contributions sous la forme d'indemnités pour pertes financières en lien avec des manifestations, le Grand Conseil doit la créer par le présent arrêté, en vertu de l'article 44, alinéa 1, lettre c LFP. Cela permettra de garantir que le canton de Berne puisse participer au parapluie de protection et que les entreprises organisatrices de manifestations puissent bénéficier, outre des contributions cantonales, de celles de la Confédération.

Pour les contributions fournies dans le cadre du parapluie de protection, le canton dispose, conformément à l'arrêté soumis à l'approbation du Grand Conseil, d'un montant maximal de 50 millions de francs dont la Confédération prend en charge au maximum 25 millions de francs. Les 25 millions de francs restants seront financés par le canton. Les frais d'exécution sont entièrement à la charge du canton. En vue d'établir un ordre de priorité, le canton doit en outre définir quelles manifestations devraient être prises en compte si les moyens à disposition ne suffisaient pas à couvrir entièrement toutes les indemnités pour pertes financières.

2. Bases légales

- Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19 ; RS 818.102), article 11a
- Projet d'ordonnance du 28 avril 2021 sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance COVID-19 manifestations publiques)
- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c et 76, alinéa 1, lettre e
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42, 43, 44, alinéa 1, lettre c, 46, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50 et 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1) ; articles 139, 141, 142, 149 et 152
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)
- La base légale requise pour les contributions ainsi que les frais d'exécution pris en charge par le canton est créée par le présent arrêté.

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Lors de la session de printemps 2021, les Chambres fédérales ont ajouté l'article 11a à la loi COVID-19². Celui-ci prévoit que la Confédération peut prendre en charge une partie des coûts non couverts, engagés par les organisateurs des manifestations publiques d'importance supracantonale se déroulant entre le

¹ Le projet d'ordonnance a été mis en consultation par l'OFSP du 28 avril au 10 mai 2021. L'ordonnance définitive devrait être adoptée par le Conseil fédéral le 26 mai 2021.

² Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19 ; RS 818.102)

1^{er} juin 2021 et le 30 avril 2022, ayant reçu une autorisation cantonale et qui ont dû être annulées ou reportées sur ordre des autorités en raison de la lutte contre l'épidémie de COVID-19 (« parapluie de protection » pour la branche des manifestations).

Le projet de l'ordonnance fédérale COVID-19 « manifestations publiques » prévoit que seules les manifestations publiques d'importance supracantonale conçues pour accueillir plus de 1000 participants par jour puissent bénéficier du parapluie de protection. Les contributions sont plafonnées à cinq millions de francs par manifestation et la Confédération prend en charge la moitié des indemnités si le canton intègre les prescriptions fédérales dans sa législation. Outre ces prescriptions, les limitations suivantes s'appliquent (d'après le projet d'ordonnance du Conseil fédéral) :

- La situation épidémiologique, telle qu'évaluée ex-ante, permet d'autoriser la manifestation au moment prévu, soit entre le 1^{er} juin 2021 et le 30 avril 2022.
- La manifestation présente un budget équilibré.
- La manifestation est d'importance supracantonale.
- Le canton ou les communes comptant plus de 12 000 habitants ne détiennent pas plus de dix pour cent du capital de l'entreprise qui dépose la demande.
- Les manifestations à caractère politique ou religieux ne peuvent bénéficier d'aucun soutien.

Pour l'heure, on ne sait pas encore quelles conditions et charges le Conseil fédéral retiendra effectivement dans l'ordonnance définitive. Le rapport entre les mesures de couverture des coûts fixes des manifestations présentées ici (parapluie de protection) et le programme déjà en cours destiné aux entreprises pour les cas de rigueur ainsi que les actuelles indemnités pour pertes financières dans le domaine de la culture n'a pas encore été établi de manière définitive. La question de l'éventuelle obligation de déduire ces dernières prestations de soutien des contributions versées dans le cadre du parapluie de protection, et le cas échéant, des modalités pour ce faire, n'a pas non plus été tranchée.

3.2 Manifestations possibles dans le canton de Berne

3.2.1 Aperçu

Il n'est pas possible d'identifier de manière définitive toutes les manifestations potentielles prévues dans le canton de Berne sur la période fixée par la Confédération (de juin 2021 à avril 2022). Sur la base d'une première évaluation, le Conseil-exécutif part du principe qu'environ 200 manifestations pourraient en principe remplir les critères prescrits³. Pour la grande majorité, il s'agit de manifestations culturelles ou de festivals (notamment la Country Night Gstaad, le Menuhin Festival, le Snowpenair Grindelwald Seaside Spiez, la Foire de Châindon). Une douzaine d'entre elles environ sont de grandes manifestations sportives (notamment le Grand Prix de Berne, le Swiss Open Gstaad, la Course féminine suisse, les courses de ski internationales) et environ 20 d'entre elles sont des manifestations importantes au niveau économique ou touristique (surtout des salons et de grands congrès). Ci-après, deux exemples possibles sont présentés pour chaque domaine de manière détaillée afin de fournir une description plus claire des prestations de soutien qui seront envisageables conformément à la présente

³ Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) table sur environ 2300 manifestations pour l'ensemble de la Suisse et sur un volume financier de quelque 150 millions de francs de contributions fédérales, ce qui correspond à une dotation totale de 300 millions de francs pour le programme de parapluie de protection à l'échelle du pays. Les explications concernant le projet d'ordonnance précisent que « [p]our ce qui est des chiffres concrets, un sondage effectué auprès des cantons par le Secrétariat d'Etat à l'économie en vue du projet d'ordonnance sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 permet les extrapolations suivantes : durant la période du 1^{er} juillet 2021 (conformément à la feuille de route des assouplissements concernant les manifestations) au 30 avril 2022, on estime qu'environ 1700 manifestations de 1000 à 5000 participants et environ 600 manifestations de 5000 à 10 000 participants sont susceptibles d'être organisées à l'échelle de la Suisse. Selon les données recueillies, la part cantonale mise à disposition pour les manifestations publiques d'importance supracantonale s'élèverait à environ 150 millions de francs. La Confédération allouerait donc un montant équivalent, ce qui, rapporté à 2021, représenterait une enveloppe de 90 millions. Pour les cantons, la charge supplémentaire liée à l'autorisation de grandes manifestations, y compris celles de la phase pilote, dépend du nombre de grandes manifestations effectivement prévues. »

demande de crédit. Il conviendra ensuite d'évaluer si ces manifestations remplissent les critères prescrits par la Confédération et le canton à partir d'une demande concrète conformément aux bases juridiques.

3.2.2 Exemples dans le domaine de la culture

Country Night Gstaad les 10 et 11 septembre 2021 : environ 10 000 visiteurs et visiteuses prévus en tout sur les deux jours, venant de toute la Suisse et de l'étranger. Sont inclus les spectateurs et spectatrices des concerts ainsi que les visiteurs et visiteuses du Luna Park et la clientèle des *food truck*. La halle des fêtes comprend environ 1000 places, la tente du festival quelque 2700 places. Deux concerts identiques seront donnés les deux soirs par Emmylou Harris, Rodney Crowell, Aaron Watson et Philipp Fankhauser.

Snowpenair Grindelwald les 26 et 27 mars 2022 : nombre total de visiteurs et visiteuses environ 2x 8-10 000 visiteurs et visiteurs devant la scène de plein air sur la Kleine Scheidegg, venant de toute la Suisse et de l'étranger. Au programme sont prévus pour le moment Patent Ochsner, Stefanie Heinzmann, Helene Fischer et Francine Jordi.

Les deux manifestations présentent un intérêt touristique et économique important pour les destinations touristiques. Outre le profit économique direct, des retombées économiques indirectes sont également attendues. Les manifestations génèrent par exemple de nombreuses nuitées d'hôtel supplémentaires et font augmenter la consommation dans la région. Le Snowpenair fait tout particulièrement augmenter la fréquentation des infrastructures de transport.

3.2.3 Exemples dans le domaine du sport

Grand Prix de Berne : avec plus de 32 000 participants et participantes issus de tous les cantons de Suisse, le Grand Prix de Berne est l'une des courses à pied les plus importantes du pays, affichant une forte participation et suscitant un vif intérêt du public. Avec un budget d'environ deux millions de francs, il génère une forte création de valeur pour la région et renforce l'intérêt touristique d'une large partie de la population pour la ville de Berne. En 2021, la 39^e édition de cette manifestation de sport de masse aura exceptionnellement lieu en octobre à cause de la pandémie.

FIS Ski World Cup et courses internationales du Lauberhorn : ces deux courses de ski internationales organisées à Adelboden et Wengen font partie des événements marquants de chaque saison de ski. Elles représentent une grande valeur touristique pour les deux régions et, avec leurs budgets d'environ 5,5 millions et 8,7 millions de francs, ils génèrent une part importante de la création de valeur au cours de la saison hivernale dans l'Oberland bernois. Les deux manifestations soulignent l'importance de la Suisse et du canton de Berne pour les sports d'hiver et suscitent un très grand intérêt auprès du public suisse et international grâce à une forte présence médiatique. En 2022, elles doivent avoir lieu comme d'habitude lors de deux week-ends en janvier.

3.2.4 Exemples dans le domaine de l'économie et du tourisme

Swiss Economic Forum : il s'agit du forum économique le plus important de Suisse. Organisé chaque année à Interlaken, il fait partie des manifestations les plus notables du canton de Berne. Avec un budget supérieur à dix millions de francs, plus de 1300 participants et participantes par jour, ainsi qu'une forte présence médiatique, le SEF génère une création de valeur considérable dans la région.

BEA : mêlant tradition et innovation, la BEA est la manifestation sociale la plus importante et la plus variée de Suisse en termes de divertissement, de dégustations et d'achats. Chaque année, plus de 300 000 visiteurs et visiteuses issus de la Suisse alémanique et de la Romandie viennent s'informer à la BEA sur l'offre très diversifiée de produits et de prestations dans tous les domaines de la consommation courante. L'événement est également très important pour la branche locale de la restauration et de l'hôtellerie ainsi que pour le site d'exposition de Berne.

3.3 Caractéristiques du projet

Le canton de Berne ne dispose actuellement d'aucune base légale permettant le financement d'indemnités pour pertes financières liées aux manifestations. Pour l'heure, il ne peut par conséquent pas verser de contributions aux manifestations, qui, partant, ne reçoivent pas non plus de contributions de la Confédération.

Le Grand Conseil peut créer une base légale au plus tôt lors de la session d'été 2021. C'est également le dernier délai pour demander une décision du Grand Conseil. Un traitement ultérieur aurait pour conséquence que les paiements aux entreprises organisatrices de manifestations (du fait du délai référendaire) ne pourraient avoir lieu que début 2022, ce qui entraînerait une grande incertitude et ainsi l'annulation de nombreuses manifestations. C'est pourquoi le présent arrêté du Grand Conseil doit permettre de créer une base légale conformément à l'article 44, alinéa 1, lettre c LFP. Il ne sera possible de déterminer si une ordonnance cantonale sera encore nécessaire par la suite ou si le degré de détail de l'ordonnance fédérale est suffisant qu'une fois l'ordonnance fédérale entrée en vigueur. Pour le moment, une ordonnance cantonale sera vraisemblablement nécessaire afin de fixer un ordre de priorité indiquant quelles manifestations devraient être prises en compte en fonction de quels critères dans l'hypothèse où les moyens à disposition ne seraient pas suffisants pour couvrir entièrement toutes les demandes d'indemnités pour pertes financières.

Etant donné que ni le chiffre concret des manifestations qui pourraient bénéficier de cette aide, ni leur budget ne sont connus, il n'est pas possible d'estimer avec précision le montant (maximal) des contributions de soutien nécessaire dans le cadre du parapluie de protection. Une approximation table sur des contributions d'un montant allant jusqu'à 44 millions de francs (dont 25 millions dans le domaine de la culture, 4 millions dans le domaine du sport et 15 millions dans le domaine de l'économie et du tourisme). Afin de tenir compte de l'incertitude des estimations, le montant est fixé dans le présent crédit-cadre à un volume global de 50 millions de francs, dont la Confédération et le canton prennent chacun la moitié en charge. Il convient de préciser que ces aides ne pourront être perçues que si les manifestations sont effectivement planifiées et autorisées, mais ne peuvent avoir lieu comme prévu du fait de la situation épidémiologique. Il s'agit donc d'engagements conditionnels.

Pour les grandes manifestations qui ont déjà dû être annulées (notamment le Greenfield Festival, le Gurten Festival, le Buskers Bern, les Thunerseespiele), il ne sera plus possible de bénéficier d'aide dans le cadre du parapluie de protection.

3.4 Calendrier

Date	Événement	Remarques
19.5.2021	ACE à l'att. GC	Dernier délai pour soumettre une affaire pour la session d'été

26.5.2021 (prévu)	Adoption de l'ordonnance fédérale	Des ajouts à l'AGC seront éventuellement nécessaires ensuite (le rectificatif serait envoyé ultérieurement)
8.6.2021	Examen préalable par la Commission des finances	En accord avec la présidence de la Commission des finances
7. – 17.6.2021	Session d'été	A partir du 8 juin 2021
Juin-septembre	Délai référendaire ⁴	L'exécution est mise en place parallèlement afin que le programme puisse être lancé dès l'échéance de ce délai. Les examens préliminaires devraient déjà pouvoir être effectués à partir de la deuxième moitié du mois de juin. Les décisions définitives ne pourront être rendues qu'une fois le délai référendaire échu.

3.5 Organisation

Du point de vue actuel, il est judicieux de mettre en place une interface la plus uniforme possible vis-à-vis de l'extérieur et un système d'exécution harmonisé (notamment une même solution logicielle) pour les trois domaines (culture, sport, économie/tourisme). Il n'est pas encore possible de déterminer actuellement s'il sera plus pertinent de répartir les responsabilités à l'interne en fonction des différentes compétences techniques pour l'examen concret des demandes ou si cela rendrait une exécution homogène plus compliquée. Le Conseil-exécutif clarifiera rapidement cette question dès que l'ordonnance fédérale définitive sera disponible. Il faudra d'une part se poser des questions concernant les responsabilités au sein de l'administration et d'autre part déterminer si l'exécution du programme doit être déléguée entièrement ou partiellement à des tiers hors de l'administration cantonale, ce qui nécessiterait par exemple de définir clairement les critères et les priorités dans une ordonnance cantonale. D'après le projet d'ordonnance fédérale, le recours à des tiers pour l'exécution est autorisé.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

L'organisation de grandes manifestations correspond à l'objectif 3 « Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement défavorisées. » et à l'objectif 4 « Le canton de Berne entretient sa diversité régionale et exploite davantage le potentiel de son bilinguisme. » du programme gouvernemental de législature 2019–2022. Elle contribue également à renforcer le canton en tant que pôle économique et site touristique.

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La contribution potentielle du canton aux manifestations de 25 millions de francs maximum ainsi que les frais d'exécution ne sont inscrits ni au budget 2021 ni au budget 2022. Cette contribution entraînera donc

⁴ Conformément à l'article 44, alinéa 1, lettre c LFP, les arrêtés du Grand Conseil sont soumis au référendum facultatif.

une augmentation des dépenses et aura des répercussions sur l'exécution du budget ainsi que sur la clôture des exercices 2021 et 2022.

En ce qui concerne le financement des frais d'exécution, un crédit supplémentaire pourra se révéler nécessaire. En cas d'exécution au sein de l'administration, il faudra se baser dans la mesure du possible sur les circuits d'exécution existants, complétés si nécessaire par des ressources en personnel supplémentaires (pour une durée limitée). Une éventuelle délégation à des tiers engendrerait des coûts selon un mandat externe. Sur la base des expériences faites jusqu'à présent, les frais d'exécution sont estimés à un million de francs et sont entièrement à la charge du canton.

6. Répercussions sur les communes

Les communes ne sont pas directement concernées. De nombreuses communes, et notamment les villes, profitent cependant du parapluie de protection prévu, car ce dernier permet d'augmenter la probabilité que les manifestations puissent être prévues et se dérouler dans la mesure où la situation épidémiologique le permet.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le parapluie de protection pour les grandes manifestations doit donner à la branche des manifestations une perspective en termes de planification afin que les organisateurs puissent commencer à planifier leurs manifestations. Si la situation épidémiologique est bonne, la manifestation pourra avoir lieu – avec toutes ses répercussions positives sur l'économie et la société. Si la manifestation est annulée à cause de conditions épidémiologiques défavorables, l'organisateur profitera des indemnisations publiques, ce qui contribue à garantir l'organisation des prochaines manifestations.

Les répercussions sur l'environnement correspondent à celles qui sont habituellement liées aux manifestations concernées. Le programme n'entraîne pas de répercussions supplémentaires, à moins qu'il n'incite de manière indirecte à organiser des manifestations supplémentaires.

8. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit-cadre.

Destinataires

- Grand Conseil
- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
- Direction de la sécurité
- Direction de l'instruction publique et de la culture
- Direction des finances