

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 4 novembre 2020

Projet de loi

sur l'aide financière extraordinaire de l'Etat destinée aux cas de rigueur définis par la loi fédérale COVID-19 du 25 septembre 2020 – secteur des agences de voyage

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, du 25 septembre 2020;
vu la loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi, du 20 janvier 2000;
vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Objet et but

¹ La présente loi a pour but de limiter les conséquences économiques de la lutte contre l'épidémie de coronavirus (COVID-19) pour le secteur des agences de voyage identifié comme cas de rigueur par la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, du 25 septembre 2020.

² Cette aide financière extraordinaire vise à atténuer les pertes subies par le secteur des agences de voyages entre le 26 septembre 2020 et le 31 décembre 2021, afin de préserver des emplois, des savoir-faire et des infrastructures.

Art. 2 Principe

¹ L'aide financière prévue par la présente loi est extraordinaire par rapport aux sources de financement usuelles et aux autres mesures prises lors de crises sanitaires ou d'autres événements entraînant une paralysie du système économique.

² Cette aide financière est subsidiaire par rapport à une éventuelle subvention monétaire générale d'une collectivité publique.

³ La subsidiarité ne s'applique pas pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, les allocations pour perte de gain et les crédits selon l'ordonnance fédérale sur l'octroi de crédits et de cautionnements solidaires à la suite du coronavirus, du 25 mars 2020.

⁴ L'aide financière cantonale s'élève à concurrence du même montant de l'aide financière prévue par la Confédération.

Art. 3 Bénéficiaires

La présente loi s'adresse aux entreprises du secteur des agences de voyage particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison même de leur activité économique.

Art. 4 Autorité compétente

Le département du développement économique (ci-après : département) est l'autorité d'application de la présente loi.

Art. 5 Programme d'employabilité

Un programme d'employabilité pour le secteur des agences de voyage est mis en place par le Conseil d'Etat afin de permettre une reconversion pour les salariées et salariés.

Art. 6 Financement

Le financement des indemnités octroyées sur la base de la présente loi est prévu au budget du département.

Art. 7 Limites de l'indemnisation

¹ L'aide financière consiste en une participation de l'Etat de Genève aux charges fixes incompressibles telles que précisées dans le règlement d'application de la présente loi.

² L'activité réelle mensuelle de l'entreprise est prise en compte dans la détermination de l'indemnité.

³ L'indemnité n'est accordée que si le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 60% de la moyenne annuelle telle que définie dans le règlement d'application de la présente loi.

⁴ Seules les entreprises qui étaient rentables ou viables avant le début de la crise de la COVID-19 peuvent solliciter l'octroi de l'aide financière.

⁵ Un montant maximum de l'indemnité par entreprise pour l'ensemble de la période du 26 septembre 2020 au 31 décembre 2021 peut être déterminé par voie réglementaire.

Art. 8 Procédure

¹ Le requérant répondant aux critères de l'ordonnance du Conseil fédéral concernant l'application de l'article 12 de la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, du 25 septembre 2020, en difficulté financière en raison du coronavirus (COVID-19), adresse au département une demande basée sur le formulaire spécifique mis à disposition par l'Etat de Genève, accompagnée de l'ensemble des documents requis, dont la liste figure dans le règlement d'application de la présente loi.

² La demande est effectuée à la fin de chaque trimestre dans un délai de 30 jours. Le premier trimestre couvre la période du 26 septembre 2020 au 31 décembre 2020.

³ Sur la base du formulaire et des documents fournis, le département constate si le bénéficiaire remplit les conditions d'octroi de l'aide financière, sa conformité à la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19, du 25 septembre 2020, et à l'ordonnance d'application de son article 12, calcule le montant de l'aide financière et procède au versement.

Art. 9 Réclamation

Les décisions prises en application de la présente loi ne peuvent pas faire l'objet d'une réclamation.

Art. 10 Durée

Le financement prévu prend fin au 31 décembre 2021.

Art. 11 Frais de mise en œuvre de la présente loi

Les frais liés à la mise en œuvre de la présente loi sont prévus au budget du département.

Art. 12 Règlement

Les principes de la loi font l'objet d'un règlement d'application précisant les différentes dispositions de la présente loi.

Art. 13 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi vise à permettre à l'Etat de Genève de soutenir financièrement le tissu économique genevois et ses entreprises, en particulier le secteur des agences de voyages, face aux conséquences économiques de la crise sanitaire de la COVID-19.

Le dispositif prévoit une aide à fonds perdu qui s'inscrit dans la continuité des mesures de soutien aux entreprises prévues par la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19), du 25 septembre 2020. Il contribue à la préservation des emplois du canton, et, à travers celle-ci, à la dignité des personnes qui les occupent.

Le présent projet de loi fait partie du concept global de l'Etat de Genève relatif au plan de sauvetage des cas de rigueur économiques qui sera présenté aux autorités fédérales dans le cadre de l'ordonnance du Conseil fédéral concernant l'application de l'article 12 de la loi COVID-19 sur les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises.

1. Contexte économique

Sous l'effet de la crise sanitaire issue de la pandémie de COVID-19 et des mesures prises par les pays pour endiguer sa propagation, l'économie mondiale s'est contractée dans une proportion historique au cours du premier semestre 2020.

Au deuxième trimestre, le PIB suisse a reculé de 7,3% par rapport au trimestre précédent. Cette baisse reflète l'ampleur de la crise économique causée par la pandémie de COVID-19. Toutes les branches ont été touchées de près ou de loin, mais dans des proportions très variables.

La situation économique dans le canton de Genève est de plus en plus critique au vu des très nombreux témoignages d'entreprises et des associations faitières qui les représentent. De nombreuses entreprises gèlent leurs investissements en l'absence de visibilité et des milliers d'emplois risquent de disparaître si rien n'est entrepris pour soutenir le tissu économique local.

Selon le Groupe de perspectives économiques (GPE), le produit intérieur brut (PIB) baissera de 5,5% en 2020 par rapport à l'année dernière. Le PIB cantonal s'est contracté de 8,8% en termes réels au deuxième trimestre 2020 par rapport au trimestre précédent. La baisse est ainsi plus prononcée qu'à l'échelon national. Dans le canton, l'économie est particulièrement exposée, notamment en raison de l'importance du tourisme d'affaires et de la Genève internationale.

De surcroît, la masse salariale versée dans le canton se contracte de 2,2% au deuxième trimestre 2020 par rapport au trimestre précédent. En déduisant les indemnités pour les réductions d'horaire de travail (RHT), la baisse passerait à 7,3%.

Les chiffres du chômage se stabilisent provisoirement à 5,2% dans le canton, selon l'office cantonal de l'emploi (OCE); toutefois, ils ne révèlent pas la réalité de l'état des entreprises, puisqu'une majorité des employé-e-s demeurent en RHT, remède nécessaire pour maintenir les emplois dans ce contexte. Selon l'OCE, à fin septembre, les RHT ont été accordées à 3 077 entreprises regroupant 42 353 travailleuses et travailleurs. Cet élément ne préjuge en rien de la capacité des entreprises à maintenir les emplois sur le long terme, enjeu central de la pérennité économique et sociale du canton.

2. Cadre juridique

Le Parlement fédéral a adopté le 25 septembre 2020 la loi COVID-19 qui prévoit à son article 12 des aides financières destinées aux entreprises. Ainsi, dans un cas de rigueur tel que défini par la Confédération dans la loi COVID-19 et son ordonnance, à la demande d'un ou de plusieurs cantons, la Confédération peut soutenir financièrement les entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de la COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique, pour autant que les cantons participent pour moitié au financement. La loi détermine les cas de rigueur lorsque le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 60% de la moyenne pluriannuelle.

La mise en œuvre de ces dispositions est conditionnée à la participation financière pour moitié du canton. Son application requiert une ordonnance d'application et une transcription des dispositions de la loi COVID-19 au niveau cantonal.

Il convient de rappeler que ces aides sont subsidiaires à toute autre aide que les bénéficiaires ont pu toucher aux niveaux fédéral ou cantonal. Le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, aux allocations pour perte de gain et aux crédits selon l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, du 25 mars 2020, conformément à l'article 12, alinéa 2, de la loi COVID-19.

Dans son concept cantonal pour les cas de rigueur, le Conseil d'Etat a notamment identifié les cinq secteurs suivants comme étant des cas de rigueur : l'hôtellerie, les agences de voyage, le transport de personnes, les forain-e-s et l'événementiel.

Ces secteurs sont particulièrement touchés par la crise, et n'ont pas de perspectives de reprise en raison de la crise sanitaire actuelle et des mesures de protection adoptées pour faire face à celle-ci. En effet, ces secteurs dépendent fortement des activités liées au tourisme et à la culture, au point mort à Genève depuis mars 2020.

L'arrêt presque total du trafic aérien, la fermeture des frontières et l'annulation conséquente de la plupart des congrès, événements et foires dans le canton sont autant d'éléments qui, additionnés, plongent ces cas de rigueur dans une crise dont ils n'entrevoient pas la sortie.

De fait, le présent projet de loi a pour objet une participation financière à fonds perdu de l'Etat de Genève, destinée à atténuer les conséquences économiques de la crise sanitaire du coronavirus (COVID-19) et, surtout, à préserver autant que possible l'activité économique et les emplois, au travers de mécanismes économiques visant à réduire de manière dégressive certaines charges incompressibles pendant la durée d'application de la loi COVID-19. Le présent projet de loi fait partie du concept global des mesures de soutien aux cas de rigueur économiques du canton de Genève, en lien avec l'ordonnance relative à l'article 12 de la loi COVID-19.

3. Les agences de voyage

Plusieurs rencontres formelles ont eu lieu au courant des mois de septembre et d'octobre 2020 entre l'Etat de Genève et les représentant-e-s du secteur des agences de voyage à travers leur association faîtière cantonale, le Groupement des agences de voyages de Genève (GAVG). Celle-ci a fait état de la situation critique traversée par le secteur, avec des estimations de pertes de chiffres d'affaires estimées à 80% par rapport à 2019. A Genève, le secteur représente un chiffre d'affaires annuel de 250 millions de francs et compte environ 300 travailleuses et travailleurs.

De fait, les activités de ce secteur sont pratiquement à l'arrêt depuis le début de la crise sanitaire et les perspectives de reprise avant l'année 2022 sont quasiment nulles. En effet, selon leur mission, les agences de voyage dépendent fortement de l'activité liée au tourisme et au trafic aérien, qui est au point mort à Genève depuis mars 2020. La proclamation de zones rouges, les quarantaines mises en place, ainsi que les recommandations des autorités de réduire, voire d'éviter, les déplacements à l'étranger, sont autant d'entraves supplémentaires à une reprise rapide des activités la branche.

En outre, les mesures sanitaires adoptées par la Confédération et le canton ont eu un double effet négatif sur le secteur d'un point de vue économique : d'une part, une cessation subite de l'activité pendant plusieurs mois et, d'autre part, l'annulation de la plupart des voyages réservés. Par conséquent, les agences de voyage ont dû rembourser des montants importants de réservations ou de voyages prépayés, fruits du travail effectué pendant les mois précédant le début de la crise.

Les agences sont donc aujourd'hui dans l'incapacité d'exercer pleinement leur activité et subissent une pression financière qui les mettent dans une situation proche du dépôt de bilan, sans perspective concrète de reprise à court terme.

A la lumière de ces éléments, il apparaît primordial de soutenir ce secteur et les centaines de travailleuses et travailleurs qui en dépendent, afin d'éviter faillites et licenciements.

4. Aide financière

Le soutien est basé sur une indemnité financière à fonds perdu qui couvre les charges fixes incompressibles des agences de voyage en se basant sur le manque à gagner enregistré par rapport à la moyenne de chiffre d'affaires pluriannuel générés par les ventes de billets d'avion des années précédant l'année 2020.

L'aide financière à fonds perdu ne peut être octroyée que si les entreprises étaient rentables ou viables avant le début de la crise du COVID-19. L'analyse de la viabilité de l'entreprise est établie en fonction de critères stricts, notamment en déterminant sa solvabilité et sa capacité à faire face à ses engagements.

En outre, l'entreprise doit pouvoir démontrer qu'elle ne connaît pas des difficultés structurelles, organisationnelles et/ou financières chroniques et répétées. De plus, la direction et la gestion de l'entreprises ne doivent pas présenter des faiblesses évidentes et significatives (stratégie de développement précise, compétences managériales avérées).

Le bénéficiaire de l'aide collabore à l'instruction du dossier afin de présenter une image fidèle et transparente de la marche de ses affaires, conformément aux exigences. Il permet en tout temps le contrôle du respect des conventions collectives ou usages le cas échéant applicables.

Par ailleurs, afin de renforcer le soutien à l'emploi, les entreprises et leur personnel pourront bénéficier d'un programme visant à promouvoir l'employabilité des collaboratrices et collaborateurs. A cette fin, les partenaires sociaux, ainsi que les services et offices concernés (DG DERI, OFPC, OCE, SBPE)¹, collaborent, au sein d'une Task Force, à la mise en œuvre rapide de ce programme visant notamment à la requalification et à la reconversion. Il s'agira en particulier pour cette Task Force de soutenir les entreprises dans leurs réponses aux transformations technologiques et structurelles, ainsi qu'aux besoins de reconversion du personnel des agences de voyage. Finalement, la situation patrimoniale et la dotation en capital doivent être prises en considération. Les entreprises éligibles doivent confirmer qu'elles ont pris des mesures d'optimisation financière, par exemple en vendant des actifs non nécessaires aux opérations. De surcroît, les entreprises ne doivent pas verser des dividendes depuis le 1^{er} mars 2020.

En fonction des dispositions qui seront prévues dans l'ordonnance d'application de la loi COVID-19, un montant maximum d'aide par entreprises pour l'ensemble de la période allant du 26 septembre 2020 au 31 décembre 2021 pourrait être défini.

Sur la base des informations communiquées au département, le coût de ce projet de loi est estimé à 7 millions de francs par année, dont la moitié, soit 3,5 millions de francs, serait à la charge de la Confédération.

Pour l'année 2020, une demande de crédit supplémentaire à hauteur de 1,75 million de francs sera déposée pour tenir compte des aides pour la période du 26 septembre 2020 au 31 décembre 2020. Sur ce montant de 1,75 million de francs, la Confédération pourrait participer à hauteur de 0,875 million de francs.

¹ Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI), office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC), office cantonale de l'emploi (OCE), service des bourses et prêts d'études (SBPE)

Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi, les frais supplémentaires dédiés notamment à l'analyse financière de la situation économique des entreprises et au calcul des prestations feront l'objet de demandes de crédit supplémentaire en fonction du nombre de demandes déposées.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Préavis financier*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENÈVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département du développement économique.
- ♦ Objet : Projet de loi sur l'aide financière extraordinaire de l'Etat destinée aux cas de rigueur définis par la loi fédérale COVID-19 du 25 septembre 2020 – secteur des agences de voyages.
- ♦ Rubrique(s) budgétaire(s) concernée(s) : 07.30.21.00 369099
- ♦ Numéro(s) et libellé(s) de programme(s) concernés : A04 « Développement et innovation du canton et de la région »
- ♦ Planification des charges et revenus de fonctionnement du projet de loi :

oui non Le tableau financier annexé au projet de loi intègre la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en mio de fr.)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Dès 2027
Ch. personnel	-	-	-	-	-	-	-	-
Biens et services et autres ch.	0.1	0.4	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	1.8	7.0	-	-	-	-	-	-
Autres charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Total charges	1.8	7.4	-	-	-	-	-	-
Revenus	0.9	3.5	-	-	-	-	-	-
Total revenus	0.9	3.5	-	-	-	-	-	-
Résultat net	-1.0	-3.9	-	-	-	-	-	-

♦ Inscription budgétaire et financement :

oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au budget de fonctionnement dès 2020, conformément aux données du tableau financier.

- oui non - Un amendement au projet de budget 2021 sera déposé.
- oui non - Un crédit supplémentaire de fonctionnement en 2020 sera déposé.
- oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au plan financier quadriennal 2020-2023 et au plan financier quadriennal 2021-2024.
- oui non Autre(s) remarque(s) : Le crédit supplémentaire sera compensé en partie par la participation de la Confédération.

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le : 27 octobre 2020 Signature du responsable financier :

P.O. D. H.

2. Approbation / Avis du département des finances

- oui non Remarque(s), complémentaire(s) du département des finances : _____

Selon le projet d'ordonnance sur les mesures de rigueur pour les entreprises en relation avec l'épidémie de Covid 19 (état provisoire au 23 octobre 2020), en application de la loi COVI-19 adoptée le 25 septembre, un montant de 200 mios de francs au maximum est prévu par la Confédération au titre de contribution aux mesures cantonales, dont 13.58 mios pour le canton de Genève (aides à fonds perdus et pertes sur les prêts). Le total des revenus des tableaux financiers des 5 projets de loi cantonaux prévus à ce jour dans les secteurs des forains, de l'évènementiel, de l'hôtellerie, des transports professionnels de personne et des agences de voyage, s'élève à 56.25 mios. Dans ce cadre, les revenus présentés dans ces projets de lois sont trop élevés. Pour respecter le principe de sincérité prévu par la LGAF, sur la base du projet d'ordonnance état provisoire au 23 octobre 2020, le total des revenus cumulés des 5 projets de loi destinés aux cas de rigueur ne peut dépasser 13.58 mios.

Pour que la Confédération participe à la moitié des mesures préfinancées par les cantons, les lois et règlements cantonaux doivent se conformer aux dispositions de l'ordonnance fédérale qui constituent une exigence minimale. Le projet d'ordonnance prévoit que les cantons doivent soumettre à l'avance au SECO leur concept cantonal, leurs lois et règlements, pour obtenir des contributions fédérales. A ce stade, le contenu du projet d'ordonnance devrait encore évoluer pendant la procédure de consultation. En présentant des projets de lois cantonaux couvrant la période du 26 septembre 2020 au 31 décembre 2021, le canton prend le risque financier de ne pas obtenir de soutien financier de la Confédération faute d'alignement avec les dispositions fédérales.

Selon les dispositions actuelles de l'ordonnance, le programme de formation/reconversion des employés doit être financé à 100% par le canton.

Genève, le 27 octobre 2020

Visa du département des finances :

Marc Gioria

N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, le tableau financier et ses annexes transmis le 26 octobre 2020.

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi sur l'aide financière extraordinaire de l'Etat destinée aux cas de rigueur définis par la
loi fédérale COVID-19 du 25 septembre 2020 - secteur des agences de voyage**

Projet présenté par le département du développement économique

(montants annuels, en millions de fr.)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	dès 2027
TOTAL charges de fonctionnement	1.84	7.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.09	0.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	1.75	7.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.88	3.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.88	3.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	-0.96	-3.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Pour la période du 26 septembre au 31 décembre 2020, le montant de l'indemnisation est estimé à 1.75 million, sous déduction d'une participation de la Confédération à hauteur de 0.875 million, fera l'objet d'une demande de crédit supplémentaire. Pour la rubrique 31, il s'agit des frais liés aux mandats d'analyse financière et de la situation économique des entreprises dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi.

Date et signature du responsable financier :

27.10.2020

P.O. D. H.