



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Schär Gilberte / Schuwey Roger

2020-CE-217

Bouée de sauvetage pour nos restaurateurs !

I. Question

Vu l'évolution de la situation et, principalement, l'augmentation exponentielle des personnes infectées par le COVID-19 dans notre canton, la mise en place de mesures plus strictes est inévitable et incontestable. Ralentir la propagation du virus reste un objectif crucial dans de telles circonstances. Il est également compréhensible de restreindre toute forme de rassemblement susceptible d'accroître la propagation de la pandémie.

Le monde de la restauration génère une activité commerciale/économique importante dans notre canton et offre plus d'une dizaine de milliers de places de travail. Ce secteur fait partie des établissements qui ont mis tout en œuvre pour respecter les mesures mises en place dans le but de restreindre la propagation de la pandémie, telles que : limitation du nombre de personnes par table – respect de la distanciation – désinfectant à disposition des clients – imposer le port du masque à la clientèle non assise – port du masque obligatoire pour le personnel, etc.

Au vu de ce qui précède, les points suivants méritent réflexion :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il à disposition des statistiques/chiffres significatifs prouvant que la propagation de la pandémie provient essentiellement de la clientèle des restaurants ? Cas échéant, ces chiffres et leurs sources peuvent-ils être publiés ?
2. Est-il alors justifié d'imposer la fermeture immédiate des restaurants ?
3. Une fermeture complète des restaurants engendre, par effet domino, des pages blanches de leurs carnets de réservation. Ne pourrait-on pas éviter la fermeture des restaurants et, si vraiment nécessaire, limiter les heures d'ouverture ?
4. Le Conseil d'Etat prévoit-il une aide financière extraordinaire évitant un enchaînement de faillites des restaurateurs, en sachant que les mois de novembre et décembre représentent une partie importante de leur chiffre d'affaires ? La période de chasse et des fêtes de fin d'année influencent remarquablement la fréquentation des restaurants.

5 novembre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

Depuis le 19 juin 2020, les cantons endossent une responsabilité majeure dans la gestion de la crise sanitaire sans précédent à laquelle la Suisse est confrontée, à l'instar de l'ensemble du monde. A cette date en effet, le Conseil fédéral a levé la situation extraordinaire décrétée à l'échelon national quelques mois auparavant, faisant ainsi entrer son ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 dans le droit ordinaire et qualifiant la situation de « particulière ».

Si le droit fédéral a été à cette occasion assoupli, notamment par la levée des restrictions imposées aux établissements publics, il a maintenu un cadre général destiné à prévenir au mieux toute péjoration incontrôlée de la situation sanitaire. Ce cadre, qui tablait sur un comportement responsable de la population, comportait trois volets essentiels : l'hygiène, la distance sociale et l'élaboration d'un plan de protection de la branche. Il était à tout moment susceptible d'un renforcement par les cantons en fonction de leurs constats ultérieurs.

Très vite dans le courant de l'été, le Conseil d'Etat a été appelé à constater que le virus reprenait de la vigueur. Il a décidé dans un premier temps d'exiger des bars et des discothèques une meilleure traçabilité de leur clientèle. En raison de son contact étroit et durable avec les client-e-s et avec l'objectif de cibler un éventuel processus de mise en quarantaine, il a peu après imposé le port du masque au personnel de service de l'ensemble des établissements publics.

A l'automne, sur la base d'une analyse approfondie de l'évolution de la situation épidémiologique, le Conseil d'Etat a décidé de nouvelles mesures recherchant le meilleur équilibre possible entre la nécessité de lutter efficacement contre la propagation du virus et le souci de ne pas imposer à la population et aux secteurs économiques concernés des entraves disproportionnées à leur liberté. S'agissant des établissements publics, il a considéré que des efforts devraient être faits pour améliorer le traçage des contacts. Il a exigé dans ce sens l'usage d'un système électronique avec QR-Code dans tous les établissements axés sur des activités nocturnes disposant d'un concept de consommation exclusivement ou essentiellement debout. De manière à favoriser l'usage généralisé de ce système dans l'ensemble des établissements, il a annoncé une prise en charge financière de son acquisition par l'Etat. Au vu de l'efficacité démontrée du port du masque, il a par ailleurs pris l'option d'étendre l'obligation à tous les lieux fermés accessibles au public. Peu après, en raison d'une forte hausse des contaminations constatée sur le plan national, le Conseil fédéral a introduit cette contrainte dans le droit fédéral, en ajoutant le principe d'une consommation exclusivement assise, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements.

Dès la fin octobre 2020, le nombre de cas de coronavirus et d'hospitalisations a drastiquement augmenté. Suivant en cela les recommandations de la Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales (CLASS), le Conseil d'Etat, dans le respect des compétences ressortant de la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur les épidémies, a jugé opportun de renforcer encore les limitations imposées jusqu'alors aux établissements publics. Il a ordonné la fermeture des discothèques et des cabarets. Il a également limité à 23 heures l'horaire d'ouverture de tous les autres établissements, a fixé à quatre personnes la nombre de places par table, sauf pour les personnes faisant ménage commun, et a imposé dans tous les cas l'établissement sous forme électronique de listes de données de la clientèle. Citées aux côtés d'autres restrictions visant à contrer la propagation rapide du coronavirus, ces mesures ont été introduites quelques jours plus tard dans l'ordonnance fédérale.

Au début novembre 2020, la situation sanitaire du canton de Fribourg s'est sensiblement détériorée et a contraint le Conseil d'Etat à prononcer en particulier la fermeture jusqu'au 30 novembre 2020 de tous les établissements publics. Un régime d'exception a néanmoins été prévu pour les établissements hôteliers et pour le service de vente à emporter et de livraison de mets cuisinés.

La question des députés Gilberte Schär et Roger Schuwey est intervenue à ce stade de la pandémie. Avant d'apporter une réponse aux divers points qu'elle soulève, il convient, dans un souci d'exhaustivité mais également parce que l'évolution qu'a connu la situation sanitaire dans l'intervalle apporte en elle-même des éléments de réponse, d'évoquer les étapes ultérieures.

Dans les premiers jours de décembre, le Conseil d'Etat a autorisé, à l'exception des discothèques et des cabarets, la réouverture des établissements publics moyennant le respect des règles sanitaires antérieures. Cette décision a été prise en concertation avec la majorité des autres cantons romands, en raison de la stabilisation du nombre de cas de personnes infectées. A l'occasion de cette réouverture, l'accent a été mis une nouvelle fois sur l'importance du traçage individuel de la clientèle au travers d'une application mobile généralisée. Dans le but de faciliter la reprise de l'activité économique de cette branche, le Conseil d'Etat a par ailleurs annoncé la mise en place d'un dispositif simplifié pour l'aménagement de terrasses hivernales.

De son côté et après avoir adopté quelques règles particulières destinées à gérer au mieux la période des fêtes de fin d'année et l'ouverture des stations de sports d'hiver, le Conseil fédéral a annoncé, avec effet au 12 décembre 2020, un nouveau renforcement des règles fédérales avec l'objectif de réduire encore les contacts et d'éviter les rassemblements de personnes. Cette décision a eu pour effet de ramener à 19 heures la fermeture des établissements publics. Elle a trouvé pour l'essentiel sa justification dans le constat d'une augmentation des nouvelles infections et des limites de la capacité hospitalière.

Le 18 décembre 2020 et pour une période prenant fin le 22 janvier 2021, le Conseil fédéral a finalement annoncé une interdiction générale d'exploitation des établissements publics, laissant aux cantons la faculté d'y déroger sur leur territoire en fonction d'un taux de reproduction inférieur à 1,00 durant au moins 7 jours consécutifs et d'une moyenne sur 7 jours du nombre de cas confirmés inférieure à la moyenne suisse.

En accord avec d'autres cantons romands, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à faire usage des possibilités de dérogations admises par le droit fédéral et de confirmer la fermeture des établissements de restauration à partir du 26 décembre 2020. Il s'est fondé pour ce faire sur le nombre de cas positifs somme toute élevé, sur l'importance de préserver le système de santé et sur l'inquiétude générée par la récente mutation du virus.

Lors de sa séance du 13 janvier 2021, le Conseil fédéral a prolongé jusqu'au 28 février 2021 les mesures prises en décembre en raison de la stagnation à très haut niveau du nombre de contaminations et du risque réel d'une rapide recrudescence due aux nouvelles variantes beaucoup plus contagieuses du virus.

La récente détente annoncée par le Conseil fédéral et l'allègement par étapes des restrictions en vigueur ne concerne pas encore les restaurants qui seront à ce stade contraints de patienter pour entrevoir des assouplissements significatifs et une reprise progressive de leurs activités, pour autant toujours que l'évolution de l'épidémie le permette.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond aux questions comme suit.

1. Le Conseil d'Etat a-t-il à disposition des statistiques/chiffres significatifs prouvant que la propagation de la pandémie provient essentiellement de la clientèle des restaurants ? Cas échéant, ces chiffres et leurs sources peuvent-ils être publiés ?

Depuis le début de la pandémie, les autorités tant fédérales que cantonales ont agi avec modestie pour affronter au mieux les problématiques générées par le COVID-19. Dans la limite de ses compétences qui ont varié au fil du temps, en pondérant à chaque fois ses mesures restrictives par une certaine part de risque, le Conseil d'Etat s'est systématiquement appuyé sur des critères

indicatifs portant sur le nombre d'infections et d'hospitalisations et sur le taux de reproductivité. Ces données statistiques ont été publiées semaine après semaine sans cibler toutefois un secteur particulier de l'économie. A partir de là, des moyens de protection ont été développés, tous destinés à réduire les risques d'explosion des contaminations et de surcharge des urgences hospitalières. L'identification de ces risques a permis d'opérer une distinction entre les espaces ouverts et les lieux fermés et d'imposer, selon les circonstances, le respect de gestes barrières, une limitation du nombre de personnes ou encore le port du masque. Dans toute cette réflexion, les établissements publics n'ont à aucun moment fait l'objet d'une stigmatisation. Ils ont été néanmoins identifiés comme des lieux de contamination potentiellement importants, à partir du moment où, contrairement à d'autres espaces publics, la durée des contacts est susceptible de s'y prolonger et le port du masque ne peut pas y être imposé au vu de la nature même des prestations proposées. Ce constat, le Conseil d'Etat n'a pas été seul à le faire et les décisions ultérieures du Conseil fédéral se sont fondées sur le même raisonnement pour introduire à leur tour des contraintes visant à interdire toute forme d'exploitation accessible au public.

Durant tout ce processus, il sied de relever la bonne collaboration du secteur de la restauration qui s'est, étape après étape, soumis de bonne grâce aux mesures qui lui ont été imposées. La mesure ultime consistant à empêcher durablement toute activité, qui perdure aujourd'hui, a certes été perçue comme particulièrement sévère. Elle constitue pourtant le prix à payer pour envisager un retour à la vie normale. D'autres secteurs de loisirs comparables ont du reste subi le même sort. Gageons que la conjugaison de ces efforts auxquels la population a largement adhéré finira par vaincre la pandémie.

2. Est-il alors justifié d'imposer la fermeture immédiate des restaurants ?

La fermeture des établissements publics imposée en novembre par le Conseil d'Etat et décidée dans le même temps par les autres Gouvernements romands a été l'aboutissement d'une longue réflexion et d'une analyse constante des risques. Les indicateurs étaient au rouge, alors même que les variants du virus n'avaient pas encore fait leur apparition. Il était alors logique que les aspects sanitaires prennent le dessus sur les aspects sociaux et économiques. Les mesures moins rigoureuses déjà prononcées n'étaient manifestement pas suffisantes et la situation ne laissait entrevoir aucune amélioration. Il se justifiait dès lors d'empêcher pour un temps des rassemblements de personnes dans des espaces clos, au cours desquels durant plus de quinze minutes, et même avec une certaine distance, ces dernières se retrouveraient sans masque facial. Le Conseil fédéral a relevé récemment que cette fermeture à l'échelle de la Suisse Romande avait porté ses fruits en conduisant à une baisse temporaire des contaminations. La mutation du virus et l'apparition progressive de variants n'ont toutefois pas permis jusqu'ici de retirer les pleins bénéfices de cette amélioration.

3. Une fermeture complète des restaurants engendre, par effet domino, des pages blanches de leurs carnets de réservation. Ne pourrait-on pas éviter la fermeture des restaurants et, si vraiment nécessaire, limiter les heures d'ouverture ?

L'option consistant à restreindre, sans l'interdire, l'exercice de nombreuses activités économiques impliquant la présence du public a été retenue pour plusieurs secteurs dont, en fonction des étapes et de la situation, celui de la restauration. Après la période de novembre 2020, ce fut du reste le choix du Conseil d'Etat, lequel a autorisé la réouverture des restaurants avant que le Conseil fédéral n'en décide à nouveau autrement. Cette évolution démontre que le Conseil d'Etat, comme le Conseil fédéral, ont procédé sans cesse à une analyse de risque et n'ont opté pour une fermeture complète

que lorsque la dégradation de la situation sanitaire l'imposait. Ils eurent bien sûr préféré maintenir ouverts, même partiellement, ces lieux de convivialité tant appréciés de la population. Ils ont tour à tour assumé de la sorte leurs responsabilités, au risque de se heurter à une certaine critique.

4. Le Conseil d'Etat prévoit-il une aide financière extraordinaire évitant un enchaînement de faillites des restaurateurs, en sachant que les mois de novembre et décembre représentent une partie importante de leur chiffre d'affaires ? La période de chasse et des fêtes de fin d'année influencent remarquablement la fréquentation des restaurants.

Dans le but d'accompagner sa décision de fermeture des établissements publics au début novembre 2020, le Conseil d'Etat a rapidement décidé de deux mesures urgentes d'aide à fonds perdu en faveur de cette branche d'activité touchée de plein fouet par la crise sanitaire. La première de ces mesures a pris la forme d'un versement calculé sur la base du montant du loyer ou des charges hypothécaires des entreprises concernées, au prorata de la durée de fermeture (OMAF Covid-19). La deuxième mesure, à caractère social, a eu pour objectif d'améliorer la situation des employé-e-s touché-e-s par des réductions de salaire consécutives aux fermetures, par la compensation de 10 des 20 % non indemnisés lors du recours à la mesure fédérale de réduction d'horaire de travail (RHT). Le coût de ces mesures a été estimé à 8 millions de francs. Peu après, en faisant usage de l'enveloppe de 15 millions de francs réservée à cet effet par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a adopté l'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux cas de rigueur (OMECR) axé sur une perte d'au moins 40% du chiffre d'affaires, y incluses les indemnités perçues par réduction d'horaire de travail (RHT) ou les allocations pour pertes de gain (APG). Ce soutien a été plafonné à 20 % du chiffre d'affaires mais au maximum jusqu'à concurrence de 750 000 francs, à condition que l'entreprise ait été rentable avant le début de la crise. Il a plaidé en parallèle avec succès pour un assouplissement des critères d'éligibilité fixés à l'échelon fédéral avec l'objectif d'étendre le cercle des ayants droit.

Dans le cadre du plan de relance, un appui supplémentaire de 7 millions de francs avait été décidé par le Grand Conseil en faveur des restaurants, des bars et des discothèques (OPCR-Gastro). Cette mesure a été transformée en mesure urgente à la fin décembre 2020 en raison de la fermeture prolongée des établissements publics décidée par le Conseil fédéral. Elle consiste désormais en la prise en charge de 9% de la baisse du chiffre d'affaires avec effet rétroactif au 1^{er} novembre 2020. Il sied de préciser encore que le cumul de ces diverses mesures a été admis pour les établissements éligibles et qu'une procédure allégée a été mise en place pour garantir une injection rapide de liquidités dans les entreprises en attente d'être indemnisées.

En février 2021, le Conseil d'Etat a procédé à la fusion des mesures OMAF, OPCR Gastro et OMECR en une seule mesure à 2 têtes, soit les cas de rigueur ordinaires, fonctionnant comme décrit ci-dessus, et les cas de rigueur allégés, applicables pour les entités économiques fermées pendant plus de 40 jours. De facto les montants reçus dans le cadre des ordonnances OMAF et OPCR Gastro sont considérés comme des acomptes et les bénéficiaires de ces mesures ont pu faire ou sont en train de faire leur demandes d'indemnisation. Il est à noter que les restaurateurs, en fonction des jours de fermeture, sont pleinement bénéficiaires de ces mesures et que des montants d'ores et déjà de 26 millions de francs ont été versés ou sont en passe de l'être à titre d'aide et d'indemnisation.

De surcroît, le Conseil d'Etat planche à nouveau sur une adaptation de l'ordonnance sur les cas de rigueur, afin notamment d'être constamment en adéquation avec les mesures fédérales qui évoluent régulièrement.

Dans le cadre de ses réflexions et de ses décisions, le Conseil d'Etat n'a eu de cesse d'adapter son soutien aux restrictions imposées à la branche de la restauration. Il s'est engagé pour le maintien de l'emploi et pour que les aides fournies permettent de soutenir l'économie et évitent ainsi une vague de licenciements et de faillites. Il continuera à le faire jusqu'au plein aboutissement du processus d'assouplissement engagé récemment par le Conseil fédéral et jusqu'à la normalisation si attendue de la situation.

16 mars 2021